

Paolo Federigi
Odeljenje za obrazovanje odraslih, Univerzitet u Firenci, Italija

UČENJE I TRANSFER POLITIKE U REGIONALNOJ POLITICI DOŽIVOTNOG UČENJA

Apstrakt: *Kontekst ovog istraživanja je proučavanje procesa kojima se poboljšava efikasnost politike doživotnog učenja i obuke. To se naročito odnosi na područje istraživanja procedure kreiranja politike koju usvajaju regionalne vlade. Kreiranje politike na regionalnom nivou zasniva se na formalizovanim procedurama i standardima i ne zavisi od pravnih, kontekstualnih ili kulturnih varijabli ili njihovih kombinacija, koje se znatno razlikuju od jednog do drugog konteksta. Prvi zahtev u kreiranju regionalne politike proističe iz činjenice da ona deluje u okviru relativne autonomije koja proizilazi iz institucionalne strukture države. Jasno je da okviri te autonomije mogu znatno varirati, u zavisnosti od stepena centralizma ili federalizma jedne države. U ovom istraživanju ograničićemo se na regionalne vlade shvaćene kao onaj nivo vlade kontrolisan od demokratski izabranih tela, koji je po hijerarhiji odmah ispod nivoa nacionalne vlade i relativno autonoman (u politici, zakonodavstvu – bar u osnovnom nivou normi, u administraciji i finansijama) kada je reč o razvoju politike doživotnog učenja.*

Ključne reči: *učenje politike, transfer politike, doživotno učenje i obrazovanje.*

Uvodna razmatranja

Sa stanovišta kvalitetnog upravljanja procesima kreiranja politike, postoji razlika između procesa koje vlade usvajaju za obavezno preuzimanje politike koju su utvrdile centralne vlade i politike koja se formuliše na regionalnom nivou, bilo u domenu standarda ili nacionalnih smernica. U slučaju obaveznog transfera politike, modeli kvaliteta, procesi i procedure čine deo nacionalne norme i nameću se obično putem stimulansa i destimulansa finansijskog (nagrade ili kazne) ili moralnog tipa (pohvale ili osude). To je utoliko više naglašeno ukoliko je manji stepen vertikalne uprave i supsidijarnosti. U slučaju

autonomnog formulisanja politike, definicija sredstva koje treba usvojiti zavisi od same regionalne vlade, ali je još uvek u okviru institucionalnih normi i procedura koje regulišu opšti postupak upravljanja (procedura izrade strategije i politike, odlučivanja, planiranja, upravljanja, primene, monitoringa, procene itd.).

U okviru ove procedure postoji jedan aspekt koji zaslužuje pažljivo proučavanje i rukovođenje: uvođenje elemenata promene/inovacije u politike koje upravljaju obukom i doživotnim učenjem uopšte. Kako se, recimo, na regionalnom planu događa da se u obrazovanje uvedu nove mere, kao npr. obuka posle srednjeg obrazovanja, ili nove mere koje nezaposlenima olakšavaju pristup obuci?

Jedan od ciljeva ovog istraživanja jeste da shvatimo kako da se podrži razvoj procesa promena i inovacija i kako da se obezbedi da se elementi uvedениh promena primenjuju u okviru upravljanja na visoko efikasnom nivou.

Institucionalno učenje politike – definisanje nekih ključnih pojmova

Prvo pitanje koje treba razmotriti odnosi se na način na koji regionalne vlade identifikuju inovacije koje će uvesti u politiku, uključuju ih u preglede znanja i, na kraju, možda i usvajaju.

Da bi objasnili institucionalno učenje politike, neki istraživači predlažu socio-konstruktivističku paradigmu po kojoj je „učenje način postojanja u svetu a ne način saznavanja o njemu“ (Nedergaard, 2005: 10). Ovaj pristup je naveo niz autora da sagledavaju momente učenja i transfera kao jedinstvenu celinu. Taj pristup je opravdaniji u slučajevima obaveznog učenja i transfera politike (npr. u evropskoj politici, vezano za pristup novih članica Evropskoj uniji). Ono što se ovde zapravo događa jeste da se učenje manifestuje kroz promene koje se uvođe u trgovinsku i socijalnu politiku, recimo u pogledu ljudskih prava i slično. U našem istraživanju, problem je možda drugačije postavljen, jer je u njemu na očigledan način „transfer ideja ili programa potpomognut dubljim i ranijim procesima učenja“ (Knoepfel & Kissling-Naf, 1998: 346, citiran u Stone, 2000: 9).

S obzirom na to, bilo bi možda korisnije pozvati se na ono što je poznato kao „novi institucionalizam“, čiji su predstavnici (npr. Radaelli 2000; Freeman & Tester, 1996) „usvojili procesnu perspektivu koja nadilazi model mehaničkog transfera“. Ovaj pristup naglašava aspekte političkog života koji se uzima-

ju kao zagarantovani i u kojima akteri slede pravila, zajedničke interpretacije, obrasce i značenja (Stone, 2000: 3).

Koncept učenja politike tek treba produbiti kako bi se bolje razumelo njegovo značenje primenjeno na specifični kontekst. Termin „učenje” nije naročito jasan, budući da se odnosi prvenstveno na biološke i kulturne procese koji se odvijaju u pojedincu tokom obuke. Jedan od načina na koji je to relevantno za naše polje proučavanja može se ticati ishoda u smislu suštinskog znanja koje stiču pojedinci i institucije uključeni u procese učenja inovacija u domenu politike. Otuda bi trebalo da razmotrimo rezultate učenja kod pojedinaca koji su učestvovali u procesu (a koji će obogatiti svoje lično znanje neopipljivim znanjem koje poseduju organizacije) sa stanovišta koje je drugačije od onog koje prilikom učenja imaju regionalne institucije, a koji postoje samo ukoliko su pretvoreni u političke odluke izražene instrumentima različitih vrsta. Procesi koji vode ka postizanju tih rezultata sačinjeni su od niza akcija u domenu obrazovanja i osposobljavanja koji su izričito usmereni i strukturirani ka ispunjavanju unapred određenih ciljeva učenja ili akcija neformalne prirode (jednostavno poverenih dinamici političke interakcije). Kao posledica toga, svrha učenja politike (i detaljnih modela koje treba izgraditi) ne podrazumeva individualno učenje, već akcije na planu obrazovanja i osposobljavanja tokom kojih institucije stiču ideje pretvarajući ih u političku akciju.

Po našem mišljenju, ovaj pristup je efikasniji u svrhe davanja „legitimiteta oslanjanju na znanje u procesima odlučivanja, pri čemu oni postaju otvoreniji, transparentniji i odgovorniji” (Liberatore i Funowicz, 2003, citirani u Vesan, 2006: 5) i kako bi „kognitivni procesi bili ponovo angažovani u okviru političkih procesa, koji zbog toga postaju transparentniji i inkluzivniji” (Vesan, 2006: 4).

Akteri

U pogledu sprovođenja vlasti (upravljanja), i naročito horizontalne supsidijarnosti, akteri uključeni u proces učenja politike mogu se identifikovati sa svim drugim akterima građanskog društva. Kao što je rekao Stoun, na izvoru procesa učenja politike često nalazimo „brokera za transfer ili političkog preduzetnika. Ovu ulogu često imaju međunarodne organizacije, instituti, konsultantske i advokatske firme i banke” (Stone, 2000: 8). Međutim, u srži sprovođenja vlasti jeste uloga koju su preuzeli primarni igrači u institucionalnoj politici ili oni koji su odgovorni za inovacije u javnoj politici. Jedna studija se tako završava konstatacijom da se „može reći da recenzije koje treba da potpo-

mognu proces učenja nisu sačinjene tako da se proces učenja može sprovesti na organizacionom nivou, tj. unutar ili po ministarstvima i državama, a ne samo na nivou pojedinca. Razlog za to je što se prenošenje iskustva i davanje pristupa i uvida u dokumenta ne sprovodi na sistematičan način i što ljudi koji donose odluke nisu uključeni u recenzije eksperata” (Kroger, 2006: 13).

Na institucionalnom nivou, problem se ogleda u tome da se angažuju ljudi koji na operativnom nivou nose proces institucionalnih inovacija i koji su direktno odgovorni za kreiranje politike u domenu obrazovanja i obuke. Takvim rešenjem se omogućava prevazilaženje podela, pa čak i međusobno suprotstavljanje pojedinaca i institucija, i stvara veza između učenja i transfera politike.

Ključni akteri u regionalnoj vladi koji jačaju ovu vezu jesu oni kojima je poveren zadatak da „smisle nezamislivo“ (Bernstein, 1990), odnosno oni koji na operativnom planu sprovode institucionalne inovacije. Priroda tih pojedinaca varira u zavisnosti od predmeta i nivoa postignutog transformativnog efekta i od toga ko je neophodan političkim čelnicima i njihovim najvišim funkcionerima (generalni direktori, savetnici itd.).

Transnacionalne mreže dinamičnog učenja

Učenje politike, i još više, uvođenje inovativnih elemenata, uvek je proizvod neke akcije u okviru mreže međusobnih odnosa. Pod ovim podrazumevamo ne samo ukupnost entiteta koji su po zakonu obavezni da učestvuju u procesu donošenja odluke (preduzetnička strana, udruženja), već i formalne i neformalne mreže pojedinaca, kako unutar tako i izvan institucija, koje pripremaju teren za odluke. Iz tog razloga, mi se bavimo samo ulogom transnacionalnih mreža.

U regionalnom učenju politike, mreže se sastoje od aktera koji su uključeni u procese institucionalne inovacije koji direktno utiču na donošenje politike. To su mreže ravnopravnih aktera koji variraju u zavisnosti od predmeta i nivoa tehničkih detalja koje su dobili. Te mreže po svojoj prirodi nisu stalne. Njihovo postojanje je vezano za projekat učenja i one traju po potrebi, dok se projekat ne završi. To nipošto ne znači da ne postoje korisne institucionalne mreže koje su po svojoj prirodi trajne. Naprotiv, takve mreže mogu predstavljati podsticaj za stvaranje mreža potrebnih za učenje politike. Ove poslednje, međutim, pokazuju drugačije karakteristike: formiraju ih ravnopravni članovi kao odgovor na zajedničku potrebu da se stekne znanje vezano za političku

akciju i traju koliko je potrebno da se izvrši zadatak izbora odgovarajuće politike koju treba preneti. Zbog njihove tendencije da podrže dinamiku institucionalnog učenja i da se zasnivaju na razmeni znanja, nazivamo ih *mrežama dinamičnog učenja* (ovaj izraz je već usvojen od Rajha).

Političko učenje putem mreža ima moć da unapredi dalje inovacije i promene u lokalnoj politici u pogledu kvaliteta i efikasnosti. U zavisnosti od toga na koji način je procenjena, ili čak zbog činjenice da nije procenjena, dopušteno je praviti pretpostavke u pogledu toga da li su mogućnosti za uspeh neke političke akcije veće ili manje. Zbog toga na aktiviranje mreža za političko dinamičko učenje i procesa s tim u vezi treba gledati kao na deo procesa kreiranja politike koji obuhvata veliku količinu znanja koje podržava političke odluke, dajući im transparentnost i legitimnost.

Politička polja koja se upoređuju

Postignuti rezultati mogu znatno da variraju u zavisnosti od izbora polja politike koje se koristi za pokretanje procesa učenja politike. Ovde smo povezali učenje politike – učenje usmereno na političku akciju – sa određenim stepenom autonomije u kreiranju regionalne politike koji imaju regionalne vlade. To pomaže da se preciznije odredi polje delovanja, bez rizika da se dijapazon akcija svede na jednostavno usavršavanje veština pojedinaca uključenih u proces, koliko god da je i to važno.

Dodatna varijabla proističe iz vrste politike koja se razmatra, budući da, kao što smo ranije pomenuli, postoje politike i polja delovanja u kojima su procesi učenja politike orijentisani prema uvođenju inovacija ili jednostavnih promena izvodljiviji, i gde je dodatna vrednost transnacionalne saradnje značajnija. Ovaj problem je naročito značajan za istraživanja kao što je naše, koja su usredsređena na polje doživotnog učenja, jedno od kompleksnijih područja koje je, i to ne slučajno, samo sporadično i delimično dotaknuto od Rimskih sporazuma EU na ovamo (Varsori, 2006).

U tom pogledu, smatramo da je prikladno usvojiti podelu koju pravi Mulgan, na tri različite vrste politike:

Stabilna polja politike

„/.../ sastoji se od područja u kojima je znanje utvrđeno; vlade uglavnom znaju šta funkcioniše; postoji jaka baza dokaza; i najviše što se može očekivati

je poboljšanje u smislu povećanja ili rasta /.../. Možemo se osloniti da će stručni organi i vodeći eksperti dati dobar savet; možemo se lako meriti sa najboljima; a korisne inovacije se relativno brzo šire formalnim kanalima”.

Promenljiva polja politike

„/.../ pripada područjima gde većina ljudi uviđa da stvari treba da se promene, da politika koja je nekada funkcionisala više ne daje rezultate. U tim područjima – u koja dobrim delom spadaju obrazovanje, socijalna pomoć, penzije i organizacija javnih službi – često ima dosta plodonosnog razmišljanja i eksperimentisanja. Međutim, nalazi koji su po svojoj prirodi orijentisani na prošlost često nisu mnogo korisni. Oni mogu da pokažu slabosti određene politike, ali teško da će pružiti podatke o tome šta funkcioniše. U ovim područjima stručnjaci su često isto toliko deo problema koliko i rešenja i mogu pokazivati otpor kritikama. Poređenja su u ovim područjima od suštinskog značaja, ali ona više liče na istraživanja koja daju uvid u određenu problematiku”.

Suštinski nova polja politike

„/.../ sastoji se od područja suštinske novine. To su, na primer, biotehnologija i njena regulacija, e-vlada, privatnost na Internetu, novi oblici vladine uprave na evropskom ili globalnom nivou. U njima niko ne zna šta funkcioniše a šta ne, jer se radi o neistraženim teritorijama: pioniri će verovatno napraviti najviše grešaka, stručnjaci će biti tek nešto malo ispred amatera. Zadatak dobre vlade je da pazi na to šta funkcioniše a šta ne, kako bismo barem mogli da smanjimo razmere grešaka koje pravimo” (Mullan, 2003: 3-4).

Mulanov realizam u pogledu problema inovacije u obrazovnoj politici je razumljiv. Ipak, pretpostavlja se da bi se, uprkos snažnom otporu koji pokazuju različiti akteri koji imaju ulogu u tome, doživotno učenje takođe moglo uključiti među „suštinski nova polja politike”. To je svakako umnogome nepoznato područje i mali je broj ljudi koji bi bili u stanju da sa bilo kojim stepenom tačnosti izračunaju, na primer, težinu slobodnog tržišta i vrste politike koja može da garantuje rukovodeću ulogu javnih institucija (uzmimo, na primer, neznanje sadržano u podacima OECD-a, koje pokazuje marginalno učešće javnih finansija u podsticanju učenja odraslih, koje nikada nije veće od 15% (Ministere de l'industrie, Statistique Canada et Oranisation de Cooperation et de Developpment Economique, 2005).

Jedinice političkog učenja

Neophodno je identifikovati formalne komponente učenja politike, one na kojima se zasnivaju subjekti koji su uključeni u proces. Ovaj problem je rešio Dolovic (Dolowitz), svojom identifikacijom sledećih vrsta ciljeva: (I) politike, (II) institucije, (III) ideologije ili opravdanja, (IV) stavovi i ideje i (V) negativne pouke (Dolowitz, 1997a). Mulgan pojednostavljuje ovu kategorizaciju identifikujući komponente ili jedinice političkog učenja sa „konceptima”. “Ono što se širi jeste koncept, ili ukoliko više volite politički memo, i to se odvija putem primera i prilično grubim procesom prirodne selekcije tokom vremena. Ovi koncepti nisu isto što i njihova primena. Sve ideje u okviru određene politike moraju se prilagoditi različitim kulturnim i institucionalnim sredinama, poboljšati i preoblikovati, sve dok u nekim slučajevima njihovo poreklo ne postane neprepoznatljivo. Međutim, ono što se širi je koncept i to često u prilično čistom obliku. Samo u prošloj generaciji bilo je nekih upadljivih manifestacija toga: monetarizam, kvazitržišta zdravstvene zaštite, javni radiodifuzni servisi, podjednake mogućnosti, obnovljiva energija, regulisane javne službe” (Mulgan, 2003: 2).

Ova definicija svodi komponente na dve glavne kategorije: sa jedne strane su ideje (koncepti, ideologije, politika), a sa druge primeri koji iz njih proističu, ili način na koji su primenjeni instrumenti koji se koriste za njihovo sprovođenje, a koje ćemo definisati terminom „mere”.

Proučavanje ideja o politici neke oblasti jeste proces koji zavisi od sposobnosti institucije da odredi svoje mesto unutar sveta razvoja i istraživanja, u našem slučaju unutar politike doživotnog učenja. Sposobnost prenošenja neke ideje (Rouz, 1993) mora se kombinovati sa sposobnošću institucije da otkrije tu ideju. Istorija širenja ideje „doživotnog učenja” vredna je pažnje. Pojavila se u prvoj polovini devedesetih godina prošlog veka i zatim brzo raširila, bar na nivou ideje. To je simboličan primer kako je isti koncept izgleda bio prisutan u svim nacionalnim i regionalnim politikama, ali je njegova primena znatno varirala od jednog do drugog konteksta, i to ne samo iz razloga vezanih za političku volju, već i zbog različitih istorijskih faza razvoja obrazovanja i obuke. Postoje i drugi primeri – recimo, kako se koncept prava radnika na obuku i obrazovanje razvijao od četrdesetih godina prošlog veka do 5. juna 1974. godine, kada je na 59. zasedanju Generalne konferencije Međunarodne kancelarije za rad, Sporazumom br. 140 pretvoren u pravo i opskrbljen standardizovanom formulom. Postoji još primera širenja ideja u vezi sa obrazovanjem odraslih ili ideje „politike tražnje” u učenju tokom druge polovine dvadesetog veka. Ovi

primeri nam pomažu da pre svega razumemo da, kada razmatramo pitanje političkih ideja u pokretu, treba da imamo na umu da tu postoje dve dimenzije: istorija ideje i njena terminološka, odnosno semantička varijacija. Ovde se zapravo nalazimo u domenu gde, u zavisnosti od zemlje, isti termini nemaju ista značenja, ili gde identični semantički sadržaj odgovara različitim terminima, ili gde su neke ideje i neki termini potpuno odsutni. Ovaj poslednji slučaj je naročito relevantan kada je teško primeniti transfer mera u okviru jedne politike prema području gde ne postoje ideje na osnovu kojih bi trebalo da budu primenjene te mere (npr. teško je, ako ne i nemoguće, preneti individualni „račun” učenja u kontekst gde ideja o politici tražnje još uvek ne postoji).

Proučavanje mera je konkretno područje poređenja preduzetih akcija i postignutih rezultata. To je otuda područje u kome su analiza, poređenje i procena izvodljiviji, a potonji transfer jednostavniji. Razlog za to je što se mera može shvatiti kao specifična i idealna svrha vežbe u „izvlačenju pouke – traganju” za izvorom pouke, „pravljenju modela” toga kako politika ili praksa funkcionise na terenu, „kreiranju pouke” procenom šta se može izvući iz prakse u jednom administrativnom području da bi se dobili rezultati u okviru drugog područja i „buduće evaluacije načina na koji će neka politika ili praksa verovatno funkcionisati u kontekstu u koji je preneti, kao i prilagođavanja koja su potrebna da bi ona funkcionisala” (Rose, 1993, citiran u Page, 2005: 9).

Koncept mera

Pojam mera se široko koristi na planu politike rada kako bi se identifikovali instrumenti pomoću kojih se preduzimaju akcije u cilju poboljšanja fleksibilnosti tržišta rada, održavanja prihoda nezaposlenih itd. On se takođe koristi u propisima Evropskog socijalnog fonda (European Social Fund – ESF) i dokumentaciji planiranja, gde su „mere” shvaćene kao „instrument koji se (a priori) primenjuje u određenom vremenskom periodu i opravdava finansiranje operacija”.

Mere su ovde videne kao komponente politike preko kojih politika deluje na niz faktora na koje je predviđeno da deluje (korisnici, uloge različitih aktera, cene obrazovnih inicijativa i usavršavanja, uslovi pristupa, zadaci u datim sistemima, kategorije prihvaćenih aktivnosti, sadržaj, primenjeni instrumenti itd.). U tom smislu, mere podrazumevaju model delovanja koji daje koherentnost različitim faktorima koji su evidentirani. Otuda dozvole za studije koje plaćaju zaposleni predstavljaju primer mere koja detaljno definiše sve gore nabrojane faktore.

Potreba za postizanjem više ciljeva dovodi do dodavanja novih mera, od kojih svaka teži da proizvede komplementarne efekte. Stipendija za studije je jednostavna mera, ali se njen domet širi kada je, na primer, uključena u kompleks koherentnih mera koje su sa njom povezane (studentski krediti, smeštaj itd.), koje zajedno čine politiku prava na univerzitetske studije. Specifični efekti mere su određeni odnosom koji ona ima sa drugim merama.

Mera treba da odredi model interakcije između različitih komponenti situacije, kao što je recimo obuka za najviše rukovodstvo kompanije, plaćanje direktnih troškova, koja su tela ovlašćena da obezbede sredstva, istraživanje i planovi za inovaciju same kompanije i razvoj karijere. Da bi ostvarile tu funkciju, mere se sprovode preko pedagoškog sredstva koje deluje u svakom kontekstu, bilo da je on formalan ili neformalan: mesto rada, centar za obuku, centar za zapošljavanje (Bernstein, 1990).

Možemo reći da mere jedne politike pre svega definišu pravila distribucije i da postoje različite kategorije mera (koje su ovde klasifikovane prema funkciji u omogućavanju pristupa onome što je „zamisljivo” ili „nezamisljivo”). Postavka mere kao minimalne jedinice za studiju politike pomaže nam da izdvojimo pojedinačna pravila za sredstvo čiji je mera deo i trebalo bi da nam olakša procenu efekata, kako specifičnih tako i kombinovanih mera. To je pristup koji je usvojila Evropska unija u vezi novih perspektiva racionalnog upravljanja politikom obrazovanja i obuke (Evropska komisija, 2005). Ovome su neposredno prethodile inicijative preduzete u Uneskou (Belanger i Federighi, 2000), zatim u OECD-u (1996, 2005), Svetskoj banci (2002), Međunarodnoj organizaciji rada – ILO (International labour organisation, 2003) i pri Institutu za razvoj usavršavanja radnika – ISFOL (Istituto pre lo Sviluppo della Formazione dei Lavoratori, 2006).

Metod učenja politike

U slučaju učenja politike, možemo pretpostaviti da suštinske faze odgovaraju onima koje su adekvatne za politički odgovor na društvenu tražnju za obrazovanjem i obukom (Federigi, 2006). Drugim rečima:

- Izrazi tražnje za učenjem politike zasnovani su na mogućnosti, potrebi i volji da se unesu inovacije u regionalnu politiku.
- Pristup mogućnostima za učenje politike i naročito dinamičnim mrežama učenja.
- Upravljanje kooperativnim odnosima učenja u okviru mreža.

- Primena ishoda učenja u smislu modifikacije/inovacije regionalne politike.
- Dostupnost instrumenata koji se mogu koristiti da se orijentiše i organizuje sopstveni tok znanja i delovanja. Ovo je najslabiji aspekt, naročito na planu obuke i doživotnog učenja uopšte, zbog niskog nivoa ulaganja u specijalizovana istraživanja politike u ovom sektoru.

Osnovni instrumenti koji podržavaju učenje politike mogu biti ograničeni na sledeće:

- Modernizovana baza podataka koja omogućava upoređivanje sa specifičnim indikatorima putem Interneta. Kelruter s razlogom tvrdi da regionalno upoređivanje i stalno odmeravanje sa konkurencijom zahteva kolektivnu spremnost da se nastavi sa učenjem na svim nivoima. Korisno je uočavanje promena u relevantnom okruženju u regiji, a naročito u konkurentskim regijama. To poboljšava sposobnost regije da razvije sopstvenu viziju i odgovarajućom brzinom uspostavi okvirne uslove koje nalaže ta vizija. I, na kraju, to olakšava monitoring efekata donetih odluka (Koellreuter, 2002: 9). Problem je što ova vrsta usluga ne postoji na evropskom nivou. Postoje samo neke regionalne mreže, a i one su veoma ograničene (npr. baza podataka IBC posvećena regijama evropskog alpskog prostora). Baze podataka u koje se u prihvatljivom roku mogu uneti novi podaci, u pogledu ishoda politike i pojedinačnih mera koje su usvojile različite vlade na različitim nivoima.
- Definisanje standarda ili referentnih tačaka za različite aspekte, ciljeve i efekte određenih mera ili politika (De La Porte & Pochet, 2003: 25) jeste suštinska komponenta Otvorenog metoda koordinacije (Open method of coordination – OMC). I drugi autori (Héritier, 2002: 6, 12) smatraju da su „instrumenti za monitoring” i „razmena informacija o objavljenim performansama”, „mehanizmi za monitoring” i „mere politike”, od ključnog značaja. Na metodološkom nivou, niz istraživača je godinama težio da stvori instrumente koji pomažu poređenje (kao što je istraživački program ISCED – International Standard Classification of Education – Međunarodni standard klasifikacije obrazovanja). Problem je što se ovi pokazatelji ne koriste za sistematično prikupljanje statističkih podataka i procenu na osnovu njih.

Transfer politike među institucijama

Dve komplementarne definicije dobrovoljnog transfera politike

Naše istraživanje je pokazalo kako transfer politike, koji se odvija kroz saradnju i putem zajedničkog kreiranja politike i mera koje dotada nisu postojale ni kod jedne od partnerskih vlada, može predstavljati najefikasniji i najbrži oblik transfera. Iz tog razloga, definicija koju usvajamo u ovom istraživanju poziva se na dva tipa dobrovoljnog transfera politike. Prvi se donosi na transfer politike shvaćen kao „transpozicija politika i / ili praksi koje već deluju u jednom administrativnom području na drugo područje”. Drugi je shvaćen kao kooperativni transfer politike i odnosi se na uvođenje inovacije u politiku i mere regionalne vlade, s perspektivom njihovog potpunog ili delimičnog usvajanja, zajedničkim planiranjem i primenom, ekspertskim monitoringom i harmonizacijom progresivno uvedenih promena.

Specifične komponente transfera politike

Komponente transfera politike su u teoriji iste kao kod učenja politike: s jedne strane su ideje (koncepti, ideologije i politike), a sa druge mere (kako se one primenjuju, instrumenti koji se koriste u njihovoj primeni). Ali, u praksi treba da imamo na umu činjenicu da te komponente menjaju konotaciju u trenutku u kom ulaze u igru, vodeći ka inovaciji političkog sistema. Prilikom proučavanja transfera, mnogo je teže precizno utvrditi šta je pozajmljeno /.../ i ponovo smo suočeni sa kompleksnom mešavinom ideja, pitanja, kompromisa i prakse koja čini politiku. Čak i kada imamo posla sa jednostavnim transferom politike iz jedne u drugu zemlju, preuzeti predmet transfera (objekat) gubi mnoge od svojih prvobitnih karakteristika zbog načina na koji je uklopljen u drugi ekonomski i društveni kontekst. Kao primer se navode i suprotne funkcije, koje uvođenje mere kao što je npr. vaučer za obuku može da poprими, u zavisnosti od konteksta: demokratizacija pojedinačnog prava na pristup obuci ili prepuštanje građana dinamici slobodnog tržišta u obrazovanju i obuci.

Ako se okrenemo konceptu pedagoškog sredstva (Bernstein, 1990), možemo uzeti u obzir pravila rekontekstualizacije koja određuju proces, pri čemu je sadržaj učenja nakalemljen „na regulatorni diskurs koji njime dominira i rekontekstualizuje ga u okviru unapred određenog poretka, odnosa i identite-

ta". Taj poredak odgovara sistemu uloga i ovlašćenja koja rukovode procesom transfera mera (propisi, odnosi sa lokalnim vlastima itd.).

Ovo nas vodi razmatranju mogućnosti da je objekat zapravo samo formalno isti, dok se u suštini promenio. Prilikom transfera politike, istinski objekat transfera se sastoji od politike i mera doživotnog učenja zemlje u kojoj se uvode inovacije. Prvobitna ideja i mera nestaje, a zamenjuju je odluke u pogledu politike, institucionalne, menadžerske i administrativne odluke, ideologije i iskonstruisana opravdanja, stavovi i ideje koji prate uvođenje inovacija u regionalnom i lokalnom kontekstu.

Ovo takođe ima konsekvence u identifikaciji subjekata transfera politike. Ovde se glavni akteri menjaju i ponovo postaju oni iz domena regionalne uprave i rukovođenja sistemom, a mogu po potrebi uključiti transnacionalne partnere. Glavni nosioci transfera politike su oni koji bi trebalo da dele i da učestvuju u odlukama koje treba doneti u vezi sa usvajanjem nove politike i mera (lokalne vlade, poslovni partneri, regionalne institucije) i oni koji bi trebalo da steknu veštine potrebne za primenu uvedenih inovacija.

Proces i instrumenti

Proces transfera politike je u suštini proces u kome se u jedan politički sistem uvode novine. Samo u situacijama obaveznog transfera pretpostavljeni cilj je nepromenljiv, a od političkog sistema u koji se uvodi inovacija očekuje se da se prilagodi. Međutim, u našem slučaju, originalni, predefinisani cilj gubi svoju centralnu ulogu i pažnja se usredsređuje na proces kreiranja regionalne politike.

U tom pogledu, Rouz (Rose 1993: 30) predlaže klasifikaciju na pet različitih vrsta učenja: na jednom kraju je direktno kopiranje, gde se program ili politika prenosi dosledno iz jednog administrativnog područja u drugo, a na drugom je „inspiracija”, po kojoj se politika u jednom području zasniva na ideji koja je uočena u drugom. Između ova dva ekstrema su „adaptacija” – gde hibrid podrazumeva da inovaciji prethode neki aspekti politike ili već postojeće mere, „sinteza” – gde delimično dolazi do kopiranja a delimično do prilagođavanja mera i politike i „inspiracija” – gde su iz iskustva drugih prikupljene samo neke sugestije, dok su politika i mere kreirane bez dalje veze s njima. Mi smo ovim vrstama učenja dodali i „kooperativni transfer politike”, koji se odnosi na takav metod transfera u kome sve uključene vlade sarađuju na sinhronizovanom uvođenju nove politike ili mera u svoje sisteme.

Kao što smo ranije rekli, u svim ovim slučajevima proces se može poistovetiti sa normalnim procesom kreiranja politike, uz jednu razliku, a to je da je, kada je reč o kooperativnom transferu politike, u izvesnoj fazi procedure potrebno direktno učešće partnera izvan date regije. Iz pomenutih razloga, istakli smo kao neophodne sledeće komponente procesa transfera:

1. kreiranje institucionalnih uslova za transfer,
2. izbor procesa transfera (kopiranje, adaptacija, stvaranje hibrida, sinteza, kooperativni model),
3. proces donošenja odluka u okviru transfera,
4. sprovođenje transfera,
5. institucionalizacija i dalji razvoj.

Kada je reč o trajanju procesa, važno je imati u vidu da se „transfer politike može odvijati tokom dužih vremenskih perioda”. Za jednu od najznačajnijih instanci transfera za modernu evropsku državu – „primanje” Rimskog prava, bili su potrebni vekovi (Koschaker, 1996). U novije vreme, usvajanje trendova kao što su liberalizacija i „nova javna uprava” posmatrani su u dugogodišnjem periodu a ne u jednom određenom vremenskom trenutku (Lawton 1999, Wright 1995). U tom pogledu, Pejdž (Page) napominje da „što je vremenski period kraći, to je verovatnije da će inovacija delovati kao strani proizvod; tokom dužeg perioda inovacije se odomaćuju, budući da njihov razvoj oblikuje odnos između uspostavljenih institucija i politike” (Page, 2000: 5). Sve ovo očigledno zavisi od kompleksnosti uvedenih inovacija i faze razvoja konteksta u kome će inovacije delovati (npr. politika tražnje ili jedna od njenih mera mogu se uvesti samo ukoliko postoji dovoljno razvijena politika snabdevanja).

U našem modelu, regionalnoj politici poveravamo da kreira funkciju zaštite lokalnog sistema od neadekvatnih transfera, a istovremeno smo učenju politike poverili zadatak da „razume uslove u kojima politika ili praksa funkcionise u administrativnim područjima iz kojih se transfer vrši i da li se i kako u području u koje se vrši transfer mogu stvoriti slični uslovi za njihovo funkcionisanje” (Page, 2000: 2).

U pogledu instrumenata za transfer politike, uzimamo u obzir samo one koji su direktno povezani sa funkcijom stvaranja moralnih obaveza ili uzajamnih dužnosti saradnje.

U evropskom iskustvu obaveznih transfera koji se tiču pretpristupne faze zemalja kandidata za članstvo u EU, jedan od instrumenata koji se usvaja u politici rada jeste, na primer, Zajednička procena prioriteta politike zapošljavanja (Joint Assessment of Employment Policy Priorities – JAP). JAP pred-

stavlja kratkoročne prioritete u trenutku pripreme za pristupanje EU, “dogovoreni set ciljeva iz domena zapošljavanja i tržišta rada koji su neophodni za unapređenje transformacije tržišta rada zemlje kako bi se postigao napredak u prilagođavanju sistema zapošljavanja i zemlja bila u stanju da primeni Strategiju zapošljavanja i obavi pripremu za pristupanje Evropskoj uniji. Potpisnici JAP-a su glavne organizacije uključene u pomenuti proces adaptacije – Generalni direktorat za zapošljavanje Evropske komisije i Ministarstvo za rad i socijalna pitanja” (Schuttpeltz, 2004: 15).

Regionalni akcioni planovi, koje pripremaju regionalne vlade nadležne za planiranje Evropskog socijalnog fonda, imaju slične karakteristike, u smislu da čine instrument planiranja podložan prihvatanju od strane Evropske komisije, koja je u stanju da primeni postupke i upotrebi sredstva koja su obezbeđena na regionalnom nivou.

Gore navedeni primer, međutim, spada u domen obaveznog transfera politike, dok se, kada je reč o dobrovoljnom transferu politike, instrument koji može preuzeti specifičnu funkciju podrške sastoji od bilateralnih ili multilateralnih sporazuma koji su sklopljeni između dve ili više regionalnih vlada. Funkcija ove vrste instrumenata jeste da definiše uzajamne dužnosti u pogledu: specifične politike ili specifične mere, ciljeva kojima treba težiti, uzajamnih zadataka koje svaka od strana preuzima, procesa koji će se primenjivati u sprovođenju sporazuma, validnosti i perioda sprovođenja.

Naše istraživanje ukazuje da ovi sporazumi podstiču dalje planove implementacije, a specifične uzajamne dužnosti se kroz njih definišu u smislu podrške koju svaka strana mora dati drugoj, podele zadataka (monitoringa, procene itd.) i nagoveštenog vremena implementacije. Oba primera se odnose na instrumente koji su pokazali validnost, naročito u okviru kategorije kooperativnog transfera politike.

Reference

- Arrowsmith James, Sisson Keith and Marginson Paul (2004), What can ‘benchmarking’ offer the open method of co-ordination?, *Journal of European Public Policy* Vol. 11, 2, April 2004, 311–328
- Basilica, F. (2006), *La qualità della regolazione, politiche europee e piano d'azione nazionale*, Maggioli
- Bélanger, P. and Federighi, P. (2000), *Unlocking Peoples Creative Forces, A transnational Study of Adult Learning Policies*, Hamburg, UNESCO

- Bernstein, B. (1990), *The Structuring of Pedagogic Discourse*, London-New York, Routledge
- Bulmer, Simon J. and Radaelli, Claudio M., The Europeanisation of National Policy?, *Queen's Papers on Europeanisation*, n. 1/2004
- Croft, W. (2001). *Radical Construction Grammar*, Oxford, Oxford University Press
- De La Porte C. and Pochet P. (2003), The OMC intertwined with the Debates on Governance, Democracy and Social Europe, *Research Prepared for Minister Frank Vandenbroucke*, Minister for Social Affairs and Pensions
- Dolowitz, D. and Marsh, D. (1996), Who learns what from whom, *Political Studies* 14(2): 343-357
- Dolowitz, D. and Marsh, D. (2000), *The Role of 'Foreign' Political Systems in the Shaping of National Governance*, Governance, January
- Europäisches Zentrum für Föderalismus – Forschung, Università di Tubinga (2002), Poteri regionali e locali in Europa. Istruzione e gioventù, cultura, sanità pubblica, reti transeuropee, politica regionale e strutturale, Bruxelles, Unione Europea, Comitato delle Regioni
- European Commission, Directorate – General Education and Culture [2005], Implementation of Education & Training 2010 Work Programme, Working Group E, “Making the Best Use of Resources”, *A European Toolbox of Policy Measures*, Bruxelles
- Federighi, P. (2006), *Liberare la domanda di formazione*, Roma, Edup
- Haas, P. (1992), Introduction: Epistemic Communities and International Policy Co-ordination, in: *International Organization*, 46(1), pp. 1-37
- Héritier, A. (2002), New Modes of Governance in Europe: Policy Making without Legislating?, Wien, Institut für Höhere Studien (IHS), *Reihe Politikwissenschaft*, n.81
- Koellreuter C. (2002), Regional Benchmarking and Policymaking, BAK Basel Economics, adapted and further developed version of the paper entitled *Regional Benchmarking*
- Kröger S. (2006), When learning hits politics or: Social policy co-ordination left to the administrations and the NGOs?, in: *European Integration online Papers* (EIoP), Vol. 10 (2006) N° 3

- Ilo (2003), *Learning and Training for Work in the Knowledge Society, Fourth Item on the Agenda*, Geneva, Ilo
- Jacobsson, K. (2004), Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy, in *Journal of European Social Policy*, n. 4, 2004
- Ministère de l'industrie, Statistique Canada et Organisation de Coopération et de Développement Economiques (2005), *Apprentissage et réussite. Premiers résultats de l'enquête sur la littératie et les compétences des adultes*, Ottawa – Paris
- Mulgan, G. (2003), Global comparisons in policy-making: the view from the centre, in: http://www.opendemocracy.net/democracy-think_tank/debate.jsp
- Nedergaard, P. (2005), *The Open Method of Co-ordination and the Analysis of Mutual Learning Processes of the European Employment Strategy*, Working paper n. 1, Frederiksberg, Lars Bo Kaspersen, International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School
- Oecd (1996), *Lifelong Learning for All*, Paris, Oecd
- Oecd (2004), *Cofinancing Lifelong Learning. Towards a Systemic Approach*, Paris, Oecd
- Oecd (2005), *Promoting Adult Learning*, Paris, Oecd
- Owen, J. (2002), Benchmarking for the Learning and Skill Sector, London, *Learning and Skills Development Agency*
- Page, Edward C. (2000), Future Governance and the Literature on Policy Transfer and Lesson Drawing, *ESRC Future Governance Programme Workshop on Policy Transfer*, 28 January 2000, Britannia House, London
- Radaelli, C. M. (2000), Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy, in: *Governance*, 13(1): 25-43
- Radaelli C. M. (2003), *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?*, Swedish Institute for European Policy Studies, EO-print AB, Stockholm, March 2003
- Rose, R. (1993), *Lesson Drawing in Public Policy*, Chatham, NW, Chatham House
- Schüttelpelz A. (2004), *Policy Transfer and Pre-accession Europeanisation of the Czech*

- Smismans S. (2004), Decentralisation or centralisation through the OMC?, Florence, European University Institute, *EUI Working Paper LAW*, n. 1
- Stone, Diane (2000), *Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, 9th February 2000
- Varsori, A., ed. (2006), *Sfide del mercato e identità europea, Le politiche di educazione e formazione professionale nell'Europa comunitaria*, Milano, Franco Angeli
- Vesan, P. (2006), Conoscenza e apprendimento nella governance, Urge, *Working Paper*, n. 5, Torino
- Wishlade F., Yuill Douglas, Méndez Carlos (2003), Regional Policy in the EU: A Passing Phase of Europeanisation or a Complex Case of Policy Transfer?, *Regional and Industrial Policy Research Paper*, n. 50, June 2003, European Policies Research Centre, University of Strathclyde
- World Bank (2002), *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries*, Washington D. C.

Paolo Federighi

Department of Adult Education, University of Florence, Italy

POLICY LEARNING AND TRANSFER IN REGIONAL LIFELONG LEARNING POLICIES

Summary: *The study of the processes whereby the effectiveness of training and lifelong learning policies is improved is the context of this research. This covers, in particular, the area of research into the policy-making procedure adopted by the Regional Governments. Regional policy-making is the outcome of formalized standards and procedures, and does not depend on legal, contextual or cultural variables, or combinations thereof, which differ considerably from context to context. The first requirement of regional policy making arises from the fact that it operates within the framework of the relative margins of autonomy deriving from the institutional architecture of the State. Clearly, these margins also differ enormously according to the degree of centralism or federalism of the State model. In this research we shall restrict ourselves to regional governments understood as: the level of government controlled by bodies democratically elected by the people, immediately under the national government and relatively autonomous (as regards politics, legislation - at least basic level norms -administration and finance) with regards to building lifelong learning policies.*

Key words: *policy learning, policy transfer, lifelong learning and education*