



# Zašto je Srbiji potreban Nacionalni okvir kvalifikacija?

Ljiljana Ubović\*

*Ovaj tekst je nastao u nameri da se praktični značaj nacionalnog okvira kvalifikacija približi široj zainteresovanoj čitalačkoj publici u Srbiji. Pored unapređenja razumevanja ovog termina, tekst nudi i pregled trenutne situacije i okolnosti u kojima se realizuju nastojanja za uvođenje ovog strateškog instrumenta u politike razvoja ljudskog kapitala.*

\* Ljiljana Ubović se u Beogradskom fondu za političku izuzetnost bavi politikama obrazovanja i zapošljavanja. Tokom višegodišnjeg angažovanja u civilnom sektoru u Srbiji, stekla je značajno iskustvo iz domena evropskih integracija, socio-ekonomskog razvoja, kao i organizacionog menadžmenta i upravljanja projektima. Poseban fokus njenog istraživačkog interesovanja i praktičnog rada je međuodnos sistema obrazovanja i tržišta rada. Magistarka je nauke o književnosti.

**NOK, u užem smislu reči, jeste katalog nivoa stečenih kvalifikacija sa opisima (deskriptorima) ishoda učenja koji svakom nivou odgovaraju, bez obzira na oblast i način na koji je neka kvalifikacija stečena. S tim u vezi, sam NOK, tj. njegovi nivoi su referentna lista koja komunicira sa EQF nivoima i koja vrlo lako pronalazi vezu sa dosadašnjim stepenima stručne spreme sticanim formalnim obrazovanjem u Srbiji.**

---

### ***Šta smo naučili i šta sa tim znanjem umemo da radimo?***

Početak XXI veka, u Evropi se pojavio odgovor na potrebu da se znanje i veštine stečene u okviru različitih nacionalnih obrazovnih institucija sistematizuju na jedinstven način, i tako postanu prepoznatljive na zajedničkom tržištu rada. U prilog baš takvom odgovoru je išao i istovremeni preokret u razumevanju onoga što je svrha obrazovanja – fokus se od samog obrazovnog programa, njegovog sadržaja i trajanja pomerio na korisnika, pojedinca koji pohađanjem programa stiče određena znanja i veštine (definisane kao ishodi učenja), tj. dobija kvalifikaciju. Na obe ove premise počiva Evropski okvir kvalifikacija (EQF) koji se sastoji od 8 različitih nivoa definisanih prema ishodima učenja (koji uključuju i znanja i veštine i kompetencije) i precizno opisuju stečenu kvalifikaciju, ali ne na osnovu dužine trajanja i sadržaja obrazovnog programa već na osnovu toga šta osoba koja poseduje određenu kvalifikaciju zna i može da radi.

EQF je, kao okvir koji je osnova za upoređivanje različitih sistema kvalifikacija, takođe, ponudio i odgovarajući odgovor na savremenu potrebu stalnog usavršavanja i fleksibilnog razvoja karijere, kao posledicu sve bržih promena u zahtevima tržišta rada i stalnog napredovanja tehnoloških trendova. Tačnije, shvatanje kvalifikacije kao liste ishoda učenja koju tokom života možete nadograđivati i menjati, osnova je sistema celoživotnog učenja. Odatle je samo mali korak ka tome da kvalifikaciju pojedinac tokom svog života stiče i na načine koji nisu samo produkt formalnog obrazovnog sistema – kvalifikacije se nude i putem neformalnog obrazovanja (treeninzi, kursevi, specijalne obuke) ali i informalnim putem (praktičnim radom i samoobrazovanjem). Ovo postaje posebno značajno u eri otvorenih izvora obrazovanja, obuka koje nudi poslodavac svojim zaposlenima, učenja na daljinu, i povećane svesti (doduše, malog procenta ljudi) da se svojom karijerom može upravljati samostalno, fleksibilno i u skladu sa mogućnostima. To naravno, otvara i pitanja osiguranja kvaliteta, koja se opet rešavaju

*Do danas, 36 evropskih zemalja (među kojima je i Srbija) poseduje, ili je na putu da poseduje, definisane i opisane nivoe ishoda učenja tako da su uporedivi sa EQF. U svetu inače, prema informacijama koje poseduje UNESCO, 142 države imaju razvijen okvir kvalifikacija, na ovaj ili onaj način!*

čvrsto uspostavljenim i transparentim kriterijuma validacije na ovaj način stečenog znanja, o čemu će još biti reči.

Kada je usvojen EQF (u martu 2008), samo je par zemalja imalo nacionalne okvire kvalifikacija razvijene tako da mogu da budu odgovarajući, lokalni pandan onome što ovaj evropski instrument jeste. Do danas, 36 evropskih zemalja (među kojima je i Srbija) poseduje, ili je na putu da poseduje, definisane i opisane nivoe ishoda učenja tako da su uporedivi sa EQF. U svetu inače, prema informacijama koje poseduje UNESCO, 142 države imaju razvijen okvir kvalifikacija, na ovaj ili onaj način! Opisi ishoda učenja (ili, na srpskom, deskriptori) definišu šta bi osoba trebalo da zna, ume da uradi i da razume, ako je stekla kvalifikaciju odgovarajućeg nivoa. Nacionalno definisani deskriptori omogućavaju da specifičnosti svakog nacionalnog obrazovnog sistema budu uvažene i na odgovarajući način uvrštene u sistem koji komunicira sa EQF.

Svetska ekonomska kriza, a pre svega dramatično povećanje stope nezaposlenosti koje ju je pratilo, dodatno je apostrofirala neophodnost jačanja veza između obrazovanja i tržišta rada. Evropski strateški dokumenti, među kojima i ET 2020 (strategija obrazovanja i usavršavanja, direktno uvezana sa strategijom razvoja EU 2020) posebno se fokusiraju na ekonomiju baziranu na znanju, konkretnije na sticanje veština neophodnih za ekonomski rast. I kompletna modernizacija i reforma obrazovanja zasnivaju se na tome da veštine i kompetencije koje ono nudi moraju bolje da odgovore na potrebe tržišta rada i da direktnije vode ka zaposlenju. U veštine se mora investirati, pristup obrazovanju i usavršavanju se mora povećati, jer je to direktan put ka socio-ekonomskom razvoju. To je sve dodatno podcrtalo važnost mobilnosti znanja, mogućnosti da se kvalifikacije nadograđuju, prilagođavaju i stižu tokom čitavog profesionalnog života. Mobilnost, tj. sposobnost da se prilagodimo novoj obrazovnoj ili profesionalnoj sredini (često preusko shvaćena kao geografska) je u osnovi svih evropskih razvojnih preporuka u vezi sa zapošljavanjem i obrazovanjem.

*Mobilnost, tj. sposobnost da se prilagodimo novoj obrazovnoj ili profesionalnoj sredini (često preusko shvaćena kao geografska) je u osnovi svih evropskih razvojnih preporuka u vezi sa zapošljavanjem i obrazovanjem.*

### ***Šta nije moguće ako ne postoji nacionalni okvir kvalifikacija?***

U Srbiji se nacionalni okvir kvalifikacija (NOK) spominje u zvaničnoj komunikaciji od 2003. Do sada su državne institucije, kroz više projekata (ETF, CARDS II, IPA 07, IPA 08, IPA 2012) pokušavale da uspostave, pre svega, sistem i strukture neophodne za razvijanje i ustanovljavanje ovog instrumenta, a postao je i sastavni deo brojnih neimplementiranih strategija iz socioekonomskog domena. Vidljiviji pomaci načinjeni su od 2010. na ovamo,

kada su određenim institucijama date ingerencije da odgovarajuće delove nacionalnog okvira razviju, pa predlože Ministarstvu prosvete na usvajanje. Svi oni koji su u proces uključeni ili koji proces poznaju, slažu se oko toga da je Srbiji neophodan jedinstveni okvir kvalifikacija koji bi obuhvatio sve nivoe i vrste kvalifikacija bez obzira na način sticanja (kroz formalno, neformalno ili informalno učenje) i životno doba u kome se one stiču, a koji bi bio osnova na kojoj počiva čitav sistem njihovog sticanja, prepoznavanja i upošljavanja.

Osim što smo svedoci toga da se stvari lagano pomeraju nabolje, naročito ličnim angažovanjem pojedinaca koji dobro razumeju ovaj proces, svi mi zainteresovani za ovu temu, svedoci smo i toga koliko izostanak ovog sistemskog instrumenta koči razvoj zemlje, u raznim domenima, a pre svega u ekonomskom.

U Srbiji je još uvek na snazi komunikacija između obrazovanja i tržišta rada putem formalno stečenih kvalifikacija, koje daju osnovnu informaciju o tome šta je predmet izučavanja oblasti u okviru koje smo obrazovanje stekli i koliko smo godina to obrazovanje sticali, a ništa o osposobljenosti za određene poslove.

Na osnovu toga, određeni broj nas se najverovatnije može pronaći u Nacionalnoj klasifikaciji zanimanja iz 1990. Po toj

*Klasifikacija zanimanja u Srbiji  
stara je četvrt veka!*

Klasifikaciji, Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ) posreduje u zapošljavanju u Srbiji. Osim što, dakle, postojeća klasifikacija ne odgovarani osnovnom prepoznavanju formalnog obrazovanja stečenog u Srbiji (i to čak ne ni nužno onog stečenog u privatnim akreditovanim obrazovnim institucijama), ona je neupotrebljiva i za poslodavce, koji određena znanja i veštine trebaju, jer ih u njoj neće pronaći. Nije zato zapravo ni čudo što se većina zapošljavanja u Srbiji, tj. onog u privatnom sektoru, ne dešava preko NSZ, već nekim drugim putevima, koji, kako-tako uvažavaju i prepoznaju dodatno stečene kvalifikacije, najviše one stečene kroz radno iskustvo. Novi Zakon o obrazovanju odraslih propisuje mogućnost validacije neformalnog i informalnog znanja, ali dalje se u operacionalizaciju neophodnih akata za sada nije krenulo. Neformalno obrazovanje dobija na značaju u ovom kontekstu i stoga što može brže da odreaguje na realne potrebe poslodavca za određenom radnom snagom ili na nove tehnološke zahteve radnog mesta. Funkcionalni sistem kvalifikacija, zasnovan na Nacionalnom okviru kvalifikacija, omogućio bi i lakše sprovođenje standarda u obrazovanju kao i kontrolu kvaliteta ponuđenih programa.

Dakle, to šta ko ume i zna, na tržištu rada zavisi isključivo od pojedinačne sposobnosti da se u to ubedi potencijalni poslodavac, koji opet, potrebu za određenim radnim mestom sam definiše i opisuje onako kako misli da treba, uobičajeno je ili dobro zvuči.

Više je, onda, nego jasno da postojeći sistemski instrumenti ne omogućavaju planiranje obrazovanja u skladu sa potrebama tržišta rada, usklađivanje evidencija iz oblasti obrazovanja i rada, statističko praćenje, ponudu za dokvalifikacijom/prekvalifikacijom u skladu sa zahtevima radnog mesta, identifikovanje odgovarajućih aktivnih mera

zapošljavanja, priznavanje kvalifikacija koje se stiču celoživotnim učenjem, planiranje ljudskih resursa, karijerno vođenje i savetovanje, profesionalnu orijentaciju, upravljanje upisnim kvotama, jednom rečju: nema komunikacije između svetova obrazovanja i rada.

Kada govorimo o mobilnosti, kako u smislu prelaska iz obrazovanja na tržište rada, tako i prelaska u nova zanimanja i nove obrazovne nivoe, pa čak i o geografskoj mobilnosti, jasno je da je u Srbiji prepuštena slučaju. U prilog tome govori i problem nepriznavanja diploma stečenih u inostranstvu, koji pogađa sve one koje su se u inostranstvu

*Kada tu još dodamo i činjenicu da 'podobnost' diplome ocenjuje lokalna, konkurentna obrazovna institucija sklona da svojim programima daje prednost, dolazimo u situaciju da naši stručnjaci koji rade u inostranstvu kao glavnu prepreku za svoj eventualni povratak u zemlju navode nepriznavanje diploma.*

školovali pa se vratili u Srbiju, ili koji bi se u perspektivi vratili. Pošto ne znamo nikako drugačije da definišemo svoje diplome do po dužini trajanja i nazivu studijskog programa, sve druge/drugačije školske isprave, koje se ne podudaraju sa domaćim formulacijama, vrlo retko da mogu ispuniti naša očekivanja. Kada tu još dodamo i činjenicu da 'podobnost' diplome ocenjuje lokalna, konkurentna obrazovna institucija sklona da svojim programima daje prednost, dolazimo u situaciju da naši stručnjaci koji rade u inostranstvu kao glavnu prepreku za svoj eventualni povratak u zemlju navode nepriznavanje diploma.

Nešto slično se dešava i diplomcima nekih studijskih programa privatnih akreditovanih obrazovnih institucija, naročito onih koje su uvele nove, često multidisciplinarne, obrazovne profile. Njih u pomenutoj Nacionalnoj klasifikaciji zanimanja nema, samim tim teško pronalaze svoj put na tržište rada. Veliki broj novoosnovanih privatnih obrazovnih institucija sa jednim brojem novih profila ispada iz postojećeg sistema u potpunosti.

I za mobilnost, ali i za nove studijske programe, osnovu da stvari uopšte profunkcionišu, pruža sistem kvalifikacija, tj. NOK. Kada bude jasno za šta određene školske isprave (diplome), bez obzira na kojoj akreditovanoj ustanovi stečene, osposobljavaju učenike/studente, oni automatski postaju radnici, tj. prelaze na tržište rada. Ovako, imamo situaciju da kvalifikovan, upošljiv kadar ostaje na ovoj 'obrazovnoj' strani sa validnom diplomom u rukama, bez mogućnosti transfera u sferu rada i zapošljavanja. Isto tako, kada budemo znali koje kvalifikacije podrazumevaju uspešno obavljanje poslova na određenom radnom mestu, kada ih budemo imali jednoobrazno definisane, lakše ćemo planirati i kurikulume nastavnih programa, ali i razvoj svoje karijere.

Privatni poslodavci u Srbiji najčešće ne propoznaju svoju ulogu u procesu identifikacije neophodnih kvalifikacija, niti u većini slučajeva sebe doživljavaju kao deo ovog procesa, za

šta postoje realni razlozi. Pre svega je to dosadašnja praksa u kojoj su kvalifikacije isključivo shvatane kao zaduženje obrazovnih institucija. Službe ljudskih resursa u kompanijama, s

*Privatni poslodavci u Srbiji najčešće ne prepoznaju svoju ulogu u procesu identifikacije neophodnih kvalifikacija, niti u većini slučajeva sebe doživljavaju kao deo ovog procesa, za šta postoje realni razlozi.*

obzirom da nemaju ni Klasifikaciju zanimanja a ni standarde kvalifikacija za pojedine pozicije, definišu opise radnih mesta oslanjajući se ili na stare

sistematizacije ili na ono što samoinicijativno prepoznaju kao trend, a veštine i znanje za kojim tragaju najčešće prepoznaju u direktnoj komunikaciji sa kandidatima ili preko CV. S obzirom da ne postoji katalog kvalifikacija (takođe deo NOK) ni poslodavci ne mogu da interno isplaniraju razvoj ljudskih resursa u skladu sa sopstevnim potrebama i zahtevima poslovanja, jer nemaju informaciju o tome kakvi kadrovi se mogu pronaći na tržištu rada Srbije. Samim tim i potraga za pravim kadrovima i njihovim angažovanjem ima manje šanse za uspeh.

### ***Kako se u Srbiji gleda na NOK?***

U svojoj analizi aktuelnog stanja u razvoju i primeni NOK u 36 evropskih država, nadležna evropska institucija CEDEFOP razlikuje dva pristupa: neke zemlje vide NOK pre svega kao mogućnost da kvalifikacije učine transparentnijim i uporedivijim, te tako i studentima i poslodavcima olakšaju zapošljivost/angažovanje postojećeg znanja i veština; druge zemlje, pak, vide NOK kao reformski instrument koji može biti upotrebljen da se preko njega uvedu institucionalne i strukturne promene u svim fazama planiranja i realizacije procesa obrazovanja i zapošljavanja.

Iako bi Srbija, svakako, pripadala ovoj drugoj grupi zemalja, ne može se izbeći utisak datempo procesa zapravo diktiraju raspored i dinamika obaveza u okviru

*Neophodno je, dakle, da oni od kojih rad na donošenju i institucionalizaciji NOK zavisi, prepoznaju značaj i prednosti ovog instrumenta.*

procesu pristupanja EU, bez suštinskog promišljanja o realnim, lokalnim reformskim zahtevima i hitnosti njihovog ispunjenja. S druge strane, nakon što je potrošeno isuviše vremena bez vidljivih rezultata, svaki podstrek na ubrzavanje i posvećeno angažovanje je više nego poželjan. Tu dolazimo do jedne bitne komponente neophodne za dalji progres (ovog, pa i velike većine reformskih procesa u zemlji) – a to je politička volja i razumevanje značaja i obuhvata koje sistem kvalifikacija i NOK imaju. Neophodno je, dakle, da oni od kojih rad na donošenju i institucionalizaciji NOK zavisi, prepoznaju značaj i prednosti ovog instrumenta. Bez toga je nemoguće kvalitetno raditi na bilo kom multisektorskom i sistemski reformišućem instrumentu koji podrazumeva angažovanje velikog broja državnih institucija i socijalnih partnera. Sve analize dosadašnjih pokušaja pripreme NOK složne su u



jednom – da bi za napredak procesa od ključnog značaja bilo postizanje većeg stepena razumevanja neophodnosti i prednosti koje NOK donosi, a samim tim i političke volje da se proces pokrene i sprovede.

Da taj poduhvat nije ni malo lak, svedoči i često nerazumevanje toga šta NOK jeste i koju vrstu promene donosi čak i kod onih koji se temom bave i od kojih bi se očekivalo da osmišljavaju i vode proces. NOK, u užem smislu reči, jeste katalog nivoa stečenih kvalifikacija sa opisima (deskriptorima) ishoda učenja koji svakom nivou odgovaraju, bez obzira na oblast i način na koji je neka kvalifikacija stečena. S tim u vezi, sam NOK, tj. njegovi nivoi su referentna lista koja komunicira sa EQF nivoima i koja vrlo lako pronalazi vezu sa dosadašnjim stepenima stručne spreme sticanim formalnim obrazovanjem u Srbiji. Kao takav, sam za sebe, mrtvo je slovo na papiru, jer zapravo predstavlja samo polaznu osnovu sistema na koju treba dograditi čitav kostur ulaznih i izlaznih podataka, tako da svim učesnicima u procesu, od đaka i roditelja, njihovih učitelja i karijernih savetnika, te poslodavaca, bude u svakom trenutku jasno do koje su tačke u svom obrazovanju i profesionalnom razvoju stigli, koje su im opcije za dalji napredak i gde, na koji način i kojom brzinom, mogu da ga ostvare. Da bi to bilo moguće, potrebno je da se jedinstvenom konzistentnom terminologijom i uporedivim obrascima prvo popišu, pa zatim formulišu a potom i uvežu svi obrazovni profili, profesije i zanimanja. I potrebno je da u svim fazama, od razvoja okvira, preko njegove institucionalizacije, pa do pune operabilnosti, budu uključeni predstavnici svih zainteresovanih strana i socijalnih partnera. Potrebno je prestati smatrati da smo usvajanjem Zakona o NOK (ili nekog sličnog akta) “čekirali” još jednu stavku na putu evropskih integracija.

Nacionalni okvir kvalifikacija je samo naizgled apstraktan, teoretski, statičan obrazac – onog trenutka kada postane funkcionalan, počecemo da ga vidamo u svakodnevnom životu: u đačkim knjižicama svoje dece, na svojim diplomama i setifikatima škole jezika, u studijskim programima fakulteta, u radnim knjižicama (ili njihovim ekvivalentima), u sistematizacijama radnih mesta, u oglasima za posao, ...Imaćemo uvid kako u ponudu tako i u tražnju kvalifikacija i na osnovu toga dopunjavati svoja znanja i veštine. Koliko ćemo ga kao društvo uspešno iskoristiti da preko njega uvedemo institucionalne i strukturne promene, i koliko ćemo njegovom primenom bolje kontrolisati i generisati brigu o ljudskom kapitalu, ekonomski razvoj i modernizovati obrazovanje, zavisiće od toga koliko će biti u mogućnosti da odgovori na postojeće stanje kvalifikacija u Srbiji, ali i koliko će moći fleksibilno da se prilagođava novim zahtevima i stalno izmenjujućim potrebama savremenog tržišta rada.

## Osnovni izvori:

1. Global National Qualifications Frameworks Inventory, CEDEFOP, ETF, UNESCO, 2013
2. Nacionalni okvir kvalifikacija u Srbiji, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije / Zavod za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja, 2013
3. Terminology of European Education and Training Policy, CEDFOP, 2014
4. Building Growth, 2014 European Semester: Country Specific Recommendations, European Commission
5. An Introductory Guide to National Qualifications Frameworks: Conceptual and Practical Issues for Policy Makers, Ron Tuck, International Labour Organisation, 2007
6. Nacionalni okvir kvalifikacija, Centar za obrazovne politike, 2010



Beogradski fond za političku izuzetnost  
Belgrade Fund for Political Excellence

*Cilj "BFPE diskusija" jeste da informišu i podstaknu na debatu o društvenim problemima iz delokruga rada naše organizacije koji proizvode konkretne posledice kako u Srbiji, regionu Zapadnog Balkana, tako i širem prostoru Evrope. Stavovi koje autor/ka iznosi u tekstu ne odražavaju nužno i stavove BFPE.*

© 2014 | BFPE