

Legislativni okvir karijernog vođenja i savetovanja u Srbiji¹

Jovan Miljković² 

Odeljenje za pedagogiju i andragogiju, Filozofski fakultet,
Univerzitet u Beogradu, Beograd, Srbija

Neda Čairović Pavlović 

Odeljenje za pedagogiju i andragogiju, Filozofski fakultet,
Univerzitet u Beogradu, Beograd, Srbija

Kristina Robertson 

Odeljenje za pedagogiju i andragogiju, Filozofski fakultet,
Univerzitet u Beogradu, Beograd, Srbija

Apstrakt

Koncept karijere je poslednjih decenija doživeo značajnu transformaciju, u kojoj karijera gubi na linearnosti, a dobija na heterogenosti, višestrukosti, sa čestim oscilacijama i brojnim paralelnim i bočnim linijama. U toj konstelaciji, karijerno vođenje i savetovanje se i u Evropskoj uniji i u Srbiji javlja kao jedan od vodećih koncepata različitih sektorskih politika, koji se nesumnjivo nalazi i u samom vrhu obrazovnih politika. Da bi se karijernim vođenjem i savetovanjem (KViS) adekvatno upravljalo, odnosno da bi se optimizovali efekti koji se očekuju od ovoga fenomena i delatnosti, neophodno je imati konzistentan i pažljivo osmišljen legislativni okvir. Koristeći kvalitativni istraživački pristup, realizovali smo istraživanje s ciljem da saznamo kako se u legislativnim dokumentima Republike Srbije posmatra fenomen karijernog vođenja i savetovanja. Osnovno istraživačko pitanje operacionalizovali smo kroz posmatranje sedam elemenata KViS: razumevanje koncepta, ciljeve, programe, nosioce aktivnosti, karijerne praktičare, ciljne grupe i efekte. Koristili smo deskriptivnu i komparativnu metodu, kao i analizu dokumentacije koja je obuhvatila 19 dokumenata, iz sektora mladih, obrazovanja (od osnovnoškolskog do obrazovanja odraslih) i sektora zapošljavanja, sa ciljem da obuhvatimo sve uzraste i životne uloge

¹ U radu je predstavljen deo rezultata istraživanja sprovedenog u okviru projekta „Implementacija usluge karijernog vođenja i savetovanja (KViS)“ (broj ugovora 404-02-97/2022-08), koji je trajao od početka novembra 2022. godine do kraja novembra 2023. godine, a koji su finansirali Kancelarija za dualno obrazovanje i Nacionalni okvir kvalifikacija Republike Srbije.

² jovan.miljkovic@f.bg.ac.rs

u kojima KViS može imati svoje mesto. Rezultati istraživanja pokazuju da je KViS, kao međuresorna delatnost, nejednako artikulisana u različitim sektorima politika. Dominantna je usmerenost ka mladima, obrazovnom sektoru i karijernom informisanju, od tri oblasti rada KViS. Naglašena je potreba za donošenjem integrativnog dokumenta i uspostavljanjem tela koje bi koordinisalo ovu delatnost, kao i obaveznosti primene postojećih standarda KViS u njoj.

Ključne reči: karijerno vođenje i savetovanje, politike obrazovanja, legislativa obrazovanja, karijerni praktičari, standardi karijernog vođenja i savetovanja.

Uvod

Polje rada i karijere trpi krupne promene u savremenom društvu, čije posledice u najvećoj meri snose pojedinci. Savremeno radno okruženje od pojedinaca očekuje neprekidan i intenzivan napor kako bi održali konkurentnost na tržištu rada (Pejatović i Orlović Lovren, 2014). Koncept jednoznačne, linearne karijere je pluskvamperfekat – danas je karijerni put pun uspona i padova, sa mnoštvom bočnih karijernih linija koje se dalje granaju. Karijera sada traje i nakon penzije, što znači da su pojedinci upleteni u ovu dinamiku ceo svoj životni vek. Karijerno vođenje i savetovanje (KViS) se javlja kao *conditio sine qua non* upravljanja ovim doživotnim procesom. Izazovi savremene karijere, potreba za njenim efikasnim upravljanjem, ali i podrškom u tome, prepoznati su na globalnom planu, čime je KViS postao predmet interesovanja svih značajnijih svetskih institucija povezanih s obrazovanjem. „Govoreći rečnikom politike, karijerno vođenje i savetovanje viđeno je kao moćna alatka, instrument za suočavanje s mnogobrojnim izazovima, ne samo karijere, već i života u 21. veku. To može da se uoči u gotovo svim važnijim dokumentima, strategijama, preporukama u poslednjih nekoliko decenija vezanih za obrazovanje, posmatrano i na globalnom i na evropskom i na nacionalnom nivou” (Mihajlović, 2021: 25-26). Legislative u svakoj oblasti, pa i u oblasti KViS, imaju značajno mesto u definisanju te oblasti, planskom i sistematskom uređivanju i daljem usmeravanju njenog razvoja. Imajući to na umu, treba sagledati kako je KViS uređen legislativnim okvirom u politikama u Srbiji, što smatramo da je važno i za nauke o obrazovanju u našoj zemlji.

Teorijski okvir istraživanja

Terminološki konzistentan okvir je preduslov da bismo se u bilo kojoj oblasti jasno razumeli. „Termini nisu samonikli. Oni su proizvod socijalnih okolnosti i filozofskih razmatranja suštine čoveka i njegovog obrazovanja. Oni imaju ne samo sadržajnu, već i idejnu (ideološku) dimenziju” (Savićević, 2003: 207). Prema analizi koju daje Mihajlović, terminološka džungla nije zaobišla ni oblast KViS u kojoj se koriste brojni termini „bilo da pretenduju da budu sinonimi ili insistiraju na razlikama u odnosu na karijerno vođenje” (Mihajlović, 2021: 13). U želji da se jasno odredimo prema fenomenu o kojem pišemo, pod KViS podrazumevamo uslugu „kojom se pojedincu pomaže da proceni svoje sposobnosti, interesovanja i vrednosti, da dobije informacije o mogućnostima dodatnog obrazovanja

i zaposlenja, pozicionira sebe na tržištu rada – kako u odnosu na zahteve tržišta tako i u odnosu na sopstvene sposobnosti, interesovanja i iskustvo. Rad s pojedincem ne završava se pronalaženjem adekvatnog zaposlenja, već se on prati i dalje radi stalnog ličnog i profesionalnog razvoja, a u skladu sa kretanjima na tržištu” (Šećibović, prema: Branković, 2010: 604). Možemo zaključiti da se radi o celoživotnom procesu, a karijera se često nastavlja i menja i posle penzionisanja individue. Celoživotnost prevazilazi dimenziju starosti i podrazumeva dostupnost i prilagođenost KViS pojedincima različitih obrazovnih i profesionalnih karakteristika, u različitim životnim i karijernim fazama i tranzicijama, što je i nedostatak navedene definicije, koja ne uvažava zahteve vezane za karijeru koji ne dolaze iz sveta rada, a čime bismo je mogli dopuniti.

Važno je da ovako značajan fenomen bude predmet bavljenja politike, pod kojom podrazumevamo „sve aktivnosti za pripremu i donošenje obavezujućih odluka i/ili odluka orijentiranih općem dobru i u korist društva u celini” (Meyer, 2013: 31). Reč je o kompleksnom fenomenu, koji ima tri dimenzije: *polity* (obuhvata ustav, osnovna prava, državu, politički sistem i političku kulturu), *policy* (obuhvata političke probleme, uspeh i programe) i *politics* (obuhvata interese, aktere, konflikt, konsenzus, legitimitet i vlast) (Meyer, 2013). Iako za puno razumevanje politike ne možemo izostaviti nijednu dimenziju, za potrebe ovoga rada ograničićemo se na prvu, u koju bismo mogli svrstati legislativu, koja je alternativna u procesu nastajanja, ali obavezujuća nakon njenog donošenja.

Sudbina KViS je, u pogledu određivanja mesta koje ima u politikama, identična sudbini obrazovanja. „Obrazovanje se javlja kao preduslov ostvarivanja različitih ciljeva (ekonomskih, nacionalnih, ekoloških, bezbednosnih...) i kao takvo može se naći i nalazi se kao sastavni deo drugih politika, a pre svih, kao sastavni deo razvojnih politika” (Alibabić i sar., 2012: 9-10). To zapravo znači da je KViS međuresorna delatnost, koja nije predmet interesovanja jednog ministarstva, već više resora, od kojih svaki ima svoje interese i pokušava da uredi ovu delatnost onako kako to njemu odgovara. To daje širinu u bavljenju KViS na političkom nivou, ali i otežava donošenje i implementaciju odluka. Politika KViS deli još jednu karakteristiku obrazovne politike: „politika obrazovanja predstavlja zbirnu imenicu koja obuhvata više različitih obrazovnih politika” (Alibabić i sar., 2012: 10). To znači da bi se politika KViS mogla sagledavati i u okviru posebnih politika KViS, na primer politika usmerenih na decu, mlade, odrasle, na posebne nivoe formalnog obrazovanja, ili specifične ciljne grupe (osobe s invaliditetom, (ne)zaposleni, stari i sl.). U ovom radu je predmet našeg proučavanja legislativa vezana za KViS u jedini, odnosno integralna politika KViS, koja obuhvata sve pojedinačne politike KViS.

Sigurno je da politike svetskih organizacija imaju uticaja i na politiku KViS u Republici Srbiji (RS), ali s aspekta zvaničnog strateškog političkog opredeljenja Srbije, najinteresantniji je odnos EU prema ovom fenomenu, koja KViS smešta u paradigmu celoživotnog razvoja. Fokusirajući se na obrazovanje odraslih, Ovesni i Pejatović navode da su „u dokumentima Evropske unije (Lisabonska strategija) procesi savetovanje i vođenje obrazovanja odraslih shvaćeni kao preduslov zapošljivosti, koja se ne odnosi samo na kontinuirano osvežavanje znanja i veština, već i na sticanje potpuno novih, kompleksnih kompetencija, neophodnih za nove profesionalne i/ili stručne profile” (Ovesni i Pejatović, 2012: 168). Analizom dokumentacije EU može se zaključiti da KViS predstavlja „značajan aspekt koncepta

doživotnog učenja i obrazovanja, koji treba da budu kontinuirano dostupni, usmereni ka [...] zadovoljavanju obrazovnih potreba pojedinaca, ekonomije i šireg društva" (CEDEFOP, 2009, prema: Ovesni i Pejatović, 2012: 168).

Logično je da se difuzije politika, pod čime smatramo proces u kome se usvajanje politike dešava vođenjem iste politike koju vode neke druge zemlje, ali bez prinude (Holzinger et al., 2008, prema: Popović, 2014), politika EU prema problematici KViS reflektuje na politiku KViS RS. Na osnovu rezultata istraživanja Miljković i Alibabić (2016), u politikama obrazovanja odraslih postoji visok stepen podudarnosti sa sličnim politikama EU, nekada i do nivoa konvergencije, otvara se pitanje da li je to i ovde slučaj. Autori tvrde da „prenosivost obrazovnih ciljeva podrazumeva mogućnost prenošenja okvirne legislative, pa čak i obrazovnih programa" (Miljković & Alibabić, 2016: 176). Analizirajući KViS u Srbiji, Mihajlović ističe da „karijerno vođenje i savetovanje na nacionalnom nivou deli ista usmerenja koja se mogu pronaći i na evropskom nivou" (Mihajlović, 2014: 127). Pitanje je da li su evropska usmerenja samo „prepisana" u nacionalnu politiku, ili je kreiran, na njima baziran, sveobuhvatan, međusobno usklađen legislativni okvir. S obzirom na brojna otvorena pitanja povodom KViS u Srbiji, kao i značaj ovog fenomena na svim nivoima ljudske egzistencije, smatramo potrebnim i nužnim da se pozabavimo aktuelnim stanjem legislative KViS u RS, svesni činjenice da njeno postojanje i usmerenost ne garantuju i njenu implementaciju, koja ostaje u relacijama dimenzija *policy* i *politics*.

Metodološki okvir istraživanja

Kako je predmet našeg istraživanja iz oblasti obrazovne politike, odlučili smo se za kvalitativni pristup koji počiva na teoriji razumevanja (Matović, 2013). Naše osnovno istraživačko pitanje *Kako se u legislativnim dokumentima RS posmatra fenomen KViS* operacionalizovali smo preko niza posebnih istraživačkih pitanja, koja nam služe da sveobuhvatnije, dublje i potpunije sagledamo analizirani fenomen. To su: *Kako je KViS definisan u legislativnim dokumentima RS?; Koju svrhu legislativni dokumenti RS namenjuju KViS, odnosno s kojim ciljem se realizuju aktivnosti KViS?; Ko su definisani nosioci aktivnosti KViS na makro, mezo i mikro nivou u legislativi RS?; Koje ciljne grupe korisnika usluga KViS akcentuje legislativa RS?; Koje profesionalne pripadnosti i kakve kompetentnosti bi, prema legislativi RS, trebalo da budu karijerni praktičari?; Kako legislativa RS uređuje programe KViS, njihovu orijentaciju i mere kvaliteta?; Koje efekte KViS legislativa RS očekuje i kako ih meri?.* Izbor kvalitativnog istraživačkog pristupa, ali i osnovnog istraživačkog pitanja, uslovio je izbor metoda i tehnika. Korišćene su deskriptivna i komparativna metoda, kao i analiza dokumentacije. Deskriptivna metoda nam je neophodna da bismo što je moguće tačnije opisali posmatranu pojavu. Uz to, ekonomska je, jer omogućava da se obuhvati veliki broj činjenica (Bandur i Potkonjak, 1999). Uz pomoć komparativne metode upoređivali smo istorodne pojave u različitim legislativnim dokumentima, a što se tiče analize dokumentacije kao istraživačke metode, naglasice ćemo mišljenje Miljevića koji smatra da je ovo „operativna metoda koja se može naći u istraživanjima u raznim ulogama" (Miljević, 2007: 236), odnosno kao metoda u prikupljanju podataka i kao metoda obrade

podataka, što smo i mi iskoristili. Kao tehnike istraživanja korišćene su analiza sadržaja dokumentacije, analiza narativa i diskursa, jer se radi o specifičnoj vrsti dokumentacije, kako po formi tako i po stilu pisanja. U odabiru dokumenata za analizu vodili smo se načelom da koristimo isključivo primarne izvore, odnosno zvanična dokumenta koja su doneli organi RS. Dokumenta obuhvaćena analizom pripadaju sektoru mladih, sektoru obrazovanja (od osnovnoškolskog do obrazovanja odraslih) i sektoru zapošljavanja, sa ciljem da obuhvatimo sve uzraste i sve životne uloge u kojima KViS može imati svoje mesto (u spisku literature navedena su analizirana dokumenta sa punim nazivima i skraćenicama koje će se koristiti u radu). Važan dokument Pravilnik o standardima usluga karijernog vođenja i savetovanja (Standardi KViS) nije pripao uzorku, već je korišćen kao referentna tačka za analizu ostale legislative. Istraživanje je realizovano tokom 2023. godine, a kao instrument korišćen je posebno konstruisan protokol.

Prikaz i analiza rezultata istraživanja

Analizom 19 dokumenata iz legislativnog opusa RS koji se bave, ili bi trebalo da se bave, tematikom KViS, pokušali smo da mapiramo regulisanost ove oblasti. Analizi smo pristupili tako što smo prethodno izdvojili određene elemente (videti Tabelu 1) koji su važni činioци KViS i razmatrali njihovo prisustvo i određenost u legislativi Srbije. Prvi utisak o potpori koju praksa KViS ima u legislativnom okviru možemo steći pogledom na Tabelu 1. Detaljnijom problematizacijom svakog elementa bavimo se u posebnim poglavljima koja slede.

Određenje KViS u legislativnim dokumentima RS

Podaci iz Tabele 1 pokazuju da je KViS jasno definisan samo u nekolicini dokumenata, prvenstveno u sektoru obrazovanja i na nivou strateških dokumenata. Zakonska regulativa ili ne prepoznaje KViS, ili se o njegovom određenju posredno saznaje kroz tekst zakona. U pojedinim zakonima koji se tiču obrazovanja je situacija nešto bolja, ali precizna definicija ipak izostaje.

Analiza postojećih određenja pokazuje da se na KViS gleda široko, poput definicije date u Članu 7 Zakona OO kojom se pod KViS podrazumeva „pružanje stručne podrške odraslima za lični i profesionalni razvoj i zapošljavanje” ili, pak, definicije date u dokumentima sadrže sažete ciljeve KViS, sužavaju sadržaj KViS ili obuhvataju vrlo specifične ciljne grupe, u odnosu na sektorsku pripadnost ili tematsku orijentaciju dokumenta (na primer Zakon o obrazovanju odraslih, 2020).

Konceptualna nedoslednost praćena je i nedovoljnom terminološkom usklađenošću. U pojedinim dokumentima dosledno je prihvaćena sintagma *karijerno vođenje i savetovanje*, dok se negde govori o *karijernom vođenju, savetovanju u planiranju karijere, profesionalnoj orijentaciji*. Nema jasnog isticanja odnosa ovih termina, a neretko se prećutno posmatraju kao sinonimi. Raznovrsnost u terminologiji postoji ne samo među različitim dokumentima, već i kroz jedinstven dokument (na primer Strategija KViS, 2010).

Tabela 1
Zastupljenost regulisanosti elemenata KViS u analiziranim dokumentima

Закон	ОСОВ	СРОВРС 2030	Закон ОПШ	Закон СПШ	Закон ДУАЛ	Правилник Тим КВиС	Закон УН	Закон ОО	Правилник ППОА 1	Правилник ППОА 2	Правилник ППШ	Извештај ППО 2022	ППО 2023	Закон НОКС	Закон РАД	Српска ЗАПОШЉАВАЊЕ	Закон МИАДИ	Српска МИАДИ 2015-25	Српска КВиС 2010
Одређење КВиС	+/-		+/-		+/-			+					+			+	+/-		+
Циљ и сврха			+/-		+			+					+	+		+	+/-		+
Носиоци активности	+		+	+	+	+	+	+	+		+	+	+	+			+/-	+	+
Циљне групе корисника услуга	+		+	+	+	+		+/-				+	+	+	+/-		+	+	+
Професионална припадност каријерних практичара			+	+	+						+	+							+
Компетенције каријерних практичара											+/-								
Вештине управљања каријером	+/-					+/-													+/-
Област рада – информисање			+	+	+	+					+	+	+				+	+	+
Област рада – саветовање						+					+						+	+	+
Област рада – образовање за каријеру	+/-					+						+	+				+	+	+
Програм		+	+	+								+	+						+
Организација услуга						+/-				+/-	+					+/-			
Ефекти	+/-	+/-				+					+/-	+/-	+/-			+/-	+/-	+/-	+
Легенда																			
Сива боја и плус – елемент је у потпуности, скоро у потпуности, или јасно и непосредно дефинисан и регулисан																			
Светлосива боја и плус/минус - елемент је делимично или посредно дефинисан и регулисан																			
Празна поља - у датом документу у потпуности изостаје дефинисање, регулисање, или чак и помињање елемента																			

Напомена. Извор: Пејатовић i sar. (2023: 16).

Legislatura u sektoru obrazovanja, a posebno obrazovanja odraslih (u kojima je i KViS najviše zastupljen) direktno smešta KViS u aktuelni koncept celoživotnog učenja, posmatrajući ga kao njegov „sastavni deo“ (*Godišnji plan obrazovanja odraslih u Republici Srbiji za 2023. godinu*, 2023: 32). To iziskuje da KViS bude dostupan svim pojedincima, nevezano od njihovog uzrasta, obrazovanja, radnog statusa i slično, čime postaje međuresorna delatnost i predmet različitih sektorskih politika. Ipak, trenutna zakonska i podzakonska regulativa u RS prikazuje drugačiju sliku u kojoj se KViS segmentirano javlja, otežavajući time stvaranje jedinstvene politike KViS. Mnogi aspekti KViS su i dalje na nivou preporuka upravo zbog isuviše prostora u legislativi za različito interpretiranje koncepta KViS.

Svrha i ciljevi KViS u legislativnim dokumentima RS

Odgovor na naše drugo istraživačko pitanje, koju svrhu i ciljeve legislativni dokumenti RS namenjuju KViS, pruža sličnu sliku onoj koju vidimo kod definisanja ovog koncepta. Iako se, za razliku od određenja koncepta, ciljevi KViS mogu pronaći u nešto većem broju dokumenata (videti Tabelu 1), njihovo navođenje i dalje u znatnom broju dokumenata u potpunosti izostaje ili se o njima jedino može zaključiti prateći narativ dokumenta. Često se svrha i ciljevi prepoznaju indirektno – kroz definisanje koncepta, bliže određenje posla karijernih praktičara, rada školskog Tima za KViS itd.

Analizom su izdvojeni sledeći ciljevi KViS:

- lični razvoj;
- upravljanje procesima učenja, rada, karijernim promenama i drugim aspektima ličnog razvoja;
- razumevanje sebe u kontekstu profesionalnog razvoja, donošenje odluka po pitanju obrazovanja, učenja i rada, istraživanje mogućnosti za rad i učenje, upravljanje karijerom – jačanje veština upravljanja karijerom;
- profesionalni razvoj;
- unapređivanje zapošljivosti i zapošljavanja;
- prohodnost kroz nivoe Nacionalnog okvira kvalifikacija Srbije (NOKS), a time i lakša pokretljivost radne snage.

Bilo decidirano ili posredno određena, svrha koju je legislativa RS namenila KViS je pružanje podrške pojedincima da postanu „menadžeri svoje karijere“ (Mihajlović i Popović, 2012: 30; Strategija karijernog vođenja i savetovanja u Republici Srbiji, 2010: 11). U okviru ovog cilja, svaki legislativni dokument u skladu s oblašću koju uređuje daje specifičnije ciljeve. Na primer, Član 10 Zakona NOKS (2023) kao cilj usluge KViS vidi „podršku pojedincu za ostvarivanje prohodnosti kroz nivoe NOKS-a...“; Član 43 Zakona OŠ kao cilj određuje podršku za „izbor srednje škole i zanimanja u skladu sa sklonostima i sposobnostima učenika“ (pri čemu je važno naglasiti da se ovde govori o profesionalnoj orijentaciji, a ne KViS), i slično.

Kroz ciljeve KViS se ukazuje na značaj koje on ima za pojedinca i za društvo, što je posebno vidljivo u legislativi u sektoru zapošljavanja, gde se kao ciljevi KViS ističu unapređivanje zaposlenja, lakša pokretljivost radne snage i sl.

Organizacioni nosioci KViS u legislativi RS

Prema podacima u Tabeli 1 čini se da je ovaj element, u poređenju s ostalima, u većoj meri regulisan. Međutim, ukoliko sagledamo listu nosilaca aktivnosti KViS, može se konstatovati da su i oni u skladu sa preovlađujućim diskursom KViS, a to je „usmerenje koje dominantno ide ka mladima, i ka sektoru obrazovanja, sa blagim pomakom ka sektoru zapošljavanja” (Pejatović i sar., 2023: 20).

Na makronivou se nadležnost razliva na različita ministarstva, zavode i druge organizacije na nacionalnom nivou, shodno prirodi KViS kao međuresorne delatnosti. Podeljena nadležnost narušava kreiranje jedinstvenog sistema KViS njegovim pretvaranjem u set pojedinačnih aktivnosti koje odgovaraju interesima i potrebama određenog resora. Pomak ka efikasnijem upravljanju sistemom KViS napravljen je novim Zakonom NOKS, gde je krovna nadležnost za upravljanje dodeljena Agenciji za kvalifikacije (AZK), i delom Savetu za NOKS. Uzimajući u obzir postojeće organizacione jedinice AZK (RKIPSV centar – Centar za razvoj kvalifikacija i podršku sektorskim većima NOKS-a, ENIC/NARIC centar – organizaciona jedinica Agencije za kvalifikacije koja sprovodi postupak priznavanja strane školske isprave, JPOA centar – Centar za akreditaciju javno priznatih organizatora aktivnosti obrazovanja odraslih), nejasno je kojoj od njih pripada problematika KViS i otvara se pitanje aktuelnih kapaciteta AZK da se time bavi.

Na mezonivou, listu bi trebalo dopuniti organizacijama van sistema obrazovanja i sektora za mlade. Kompanije kao nosioci aktivnosti KViS izostaju, a Zakon o radu ne pominje nikakve nosioce KViS. Mihajlović i Popović ističu da je realizacija KViS u okriljima kompanija važan preduslov za prihvatanje koncepta doživotnog učenja i politiku aktivnog zapošljavanja (Mihajlović i Popović, 2012). Pored privrede, i civilni sektor je potrebno jače uključiti, što je prepoznato novim Zakonom NOKS.

Na mikronivou, pored pojedinaca koji realizuju aktivnosti KViS u okviru školskog sistema, kao nosioci definisani su *karijerni praktičari* (Zakon NOKS, 2023). Čini se da je svim pojedincima otvoren put da budu karijerni praktičari, ali nije definisano kako se to i postaje. Nedostaje jasnije uređenje njihove kvalifikovanosti i kompetentnosti, o čemu će biti reči kasnije.

Mogućnost za efikasnije upravljanje sistemom KViS, na sva tri nivoa, vidi se kroz umrežavanje njegovih nosilaca, koje „može biti put zadovoljavanja različitih potreba za karijernim vođenjem i savetovanjem” (Mihajlović i Popović, 2012: 38-39).

Ciljne grupe usluga KViS u legislativi RS

Određenje KViS koje zastupamo podrazumeva da je to celoživotni proces koji „pomaže pojedincima svih uzrasta u svim periodima njihovog života da donesu odluke relevantne za razvoj karijere, a koje obuhvataju i lični i profesionalni domen” (Pejatović i sar., 2023: 17). Shodno tome, svi bi trebalo da spadaju u ciljnu grupu KViS. Međutim, analiza pokazuje da legislativni okvir RS ipak postavlja granice i da ciljna grupa nije toliko raznovrsna koliko bi se očekivalo da bude.

Tabela 2

Nosioci aktivnosti KViS na makro, mezo i mikro nivou

NIVO	NOSIOCI AKTIVNOSTI
MAKRONIVO (nacionalni)	Ministarstvo nadležno za obrazovanje
	Ministarstvo nadležno za mlade
	Ministarstvo nadležno za zapošljavanje
	Savet za mlade
	Krovna organizacija mladih Srbije
	Nacionalna asocijacija praktičara/ki omladinskog rada
	Nacionalna asocijacija kancelarija za mlade
	Agencija za kvalifikacije
	Zavod za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja
	Zavod za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja
	Savet za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih
	Savet za NOKS
	Sektorska veća
	Privredna komora Srbije
	Nacionalna služba za zapošljavanje
Nacionalna akademija za javnu upravu	
Fondacija Tempus	
MEZONIVO (lokalni)	Organizacije u lokalnoj zajednici sa kojima škola saraduje, a koje se bave KViS
	Osnovna i srednja škola ili druga organizacija koje imaju status JPOA za aktivnosti KViS za odrasle
	Centar za karijerno vođenje i savetovanje i podršku studentima
	Udruženja mladih i udruženja za mlade
	Savezi udruženja mladih i udruženja za mlade
	Pokrajinski savet za mlade i savet za mlade jedinice lokalne samouprave
	Kancelarije za mlade
	Organizacije civilnog društva koje se bave KViS
	Agencije za zapošljavanje
	Agencija za mlade
Druga pravna lica	
MIKRONIVO (pojedinci)	Karijerni praktičari
	Roditelji i drugi zakonski zastupnici
	Tim za profesionalnu orijentaciju u osnovnoj školi
	Tim za karijerno vođenje i savetovanje u srednjoj školi
	Tim za karijerno vođenje i savetovanje u dualnom obrazovanju

Napomena 1. Prilagođeno na osnovu Pejatović i sar., 2023: 19-20.

Napomena 2. Nazivi nosilaca aktivnosti su prikazani onako kako su navedeni u analiziranim legislativnim dokumentima.

Ciljne grupe sagledali smo u odnosu na tri kriterijuma (koja su se izdvojila i kroz samu analizu):

- starost;
- obrazovni status;
- radni status – (ne)zaposlenost.

Prema starosti, legislativna dokumenta RS kao korisnike usluga KViS akcentuju mlade i mlade odrasle (15–30 god.). Pri tome se uvažavaju i različite karijerne potrebe mladih, pa je u dokumentima poput Strategije KViS prisutno dalje raščlanjavanje na potkategorije prema uzrastu (do 14 god., 15–18, 19–30, 30+). Iako su u istoj strategiji odrasli preko 45 godina prepoznati kao osetljiva kategorija, nema dalje razrade ponude za njih. Diverzifikacija odraslih kao ciljne grupe izostaje čak i u dokumentima koja uređuju obrazovanje odraslih. Razmatrajući razlike između mladih i odraslih, Mihajlović ističe da one „iziskuju potrebu da se odraslima omoguće dodatne i svakako drugačije aktivnosti karijernog vođenja i savetovanja” (Mihajlović, 2014: 130).

Legislatura RS ne samo da akcentuje mlade, već najčešće mlade koji su u obrazovnom sistemu. U tom smislu se obrazovni status izdvojio kao jedan od kriterijuma po kojem se posebno izdvaja ciljna grupa – učenici. Jedino se u Nacionalnoj strategiji za mlade kao ciljna grupa pominju i *mladi van obrazovnog sistema*.

Kada je reč o radnom statusu, aktivnosti KViS uglavnom su namenjene nezaposlenim licima. Strategija ZAPOŠLJAVANJE među korisnike aktivne mere politike zapošljavanja ubraja i zaposlene, međutim segmenti dokumenta koji se direktno tiču aktivnosti KViS ipak naglašavaju usmerenost usluga ka nezaposlenim mladima i odraslima. Kao i u slučaju nosilaca aktivnosti KViS gde analiza ukazuje na nedostatak prepoznavanja poslodavaca kao bitnih pružalaca usluga, i podaci o ciljnim grupama još jednom ukazuju na potrebu za daljom razradom sistema KViS u sektoru zapošljavanja i privrede.

Kao posebna ciljna grupa ističu se karijerni praktičari. Kada se o njima govori kao o korisnicima aktivnosti KViS, misli se na aktivnosti namenjene razvoju njihove kompetentnosti za obavljanje ove uloge. Među njima se pominju nastavnici i stručni saradnici koji sprovode aktivnosti KViS u školama, karijerni praktičari u NSZ i organizacijama civilnog društva, edukatori, omladinski radnici, socijalni radnici...

Ukrštajući posmatrane kriterijume mogli bismo zaključiti je legislativa KViS usmerena ka mladima kao krajnjim korisnicima, a posebno ka mladima u obrazovnom sistemu, kao i ka nezaposlenim licima. Ovakvo usmerenje u suprotnosti je sa savremenim i promovisanim shvatanjem KViS, svodeći ga na svakako važan, ali samo jedan njegov deo.

Legislativno određenje profesionalne pripadnosti i kompetentnosti karijernih praktičara

U prethodnim poglavljima dotakli smo se karijernih praktičara i nerešenosti pitanja njihove profesionalne pripadnosti i kompetentnosti. Zakon NOKS ne rešava to pitanje, ali jasno navodi da karijerni praktičari mogu biti osobe različitih kvalifikacija, bez ograničavanja vrste ili nivoa kvalifikacije. Profesionalna pripadnost je naizgled bliže definisana u sektoru obrazovanja. Dok s jedne strane dokumenta specifikuju pedagoge i psihologe

kao nosioce, s druge strane otvaraju mogućnost nastavnicima bilo kog predmeta da realizuju aktivnosti KViS, čime brišu granice profesionalne pripadnosti karijernih praktičara.

Mogli bismo reći da je kompetentnost karijernih praktičara nešto definisanija, ali analiza ukazuje na niz nerešenih pitanja. Standardi KViS obuhvataju i standarde kompetencija praktičara koje daju set opštih i specifičnih kompetencija prema oblastima rada. Iako su kompetencije definisane Standardima KViS, druga dokumenta ne referišu na njih (videti Tabelu 1), a vidljiva je i potreba da se definiše način sticanja kompetencija. Dok način nije definisan zakonskom regulativom, ponuda za razvoj kompetencija karijernih praktičara u praksi postoji – u GPOO 2023 planiran je niz različitih aktivnosti s ovim ciljem. Podaci pokazuju da je težnja ka razvoju kompetencija karijernih praktičara vidljiva na nivou strateških dokumenata, ali oni ne pretpostavljaju obaveznost.

Programi KViS u legislativi RS

Dva aspekta programa KViS je neophodno regulisati legislativnim okvirom:

1. ka kome i ka čemu su usmereni programi KViS (programska orijentacija);
2. kako se legislativnim dokumentima obezbeđuje kvalitet programa KViS (kriterijumi kvaliteta).

Polaznu osnovu za regulisanje oba pitanja čine Standardi KViS, čija će primena umnogome zavistiti od podrške obezbeđene kroz druga legislativna dokumenta koja, kako naša analiza ukazuje, najčešće izostaje. Programi KViS se pominju u nekoliko dokumenata, najčešće strateških i, shodno uočenoj tendenciji razvijenosti KViS u sektoru obrazovanja, u zakonima koji se tiču osnovnog i srednjeg obrazovanja (Pejatović i sar., 2023). Dokumenta koja regulišu sektore zapošljavanja i mladih ne obrađuju direktno tematiku programa KViS.

Kada je reč o programskoj orijentaciji, pitanje o ciljnim grupama je već obrađeno, zbog čega ćemo se na ovom mestu koncentrisati na sadržajnu usmerenost programa. Prema Standardima KViS, programi bi trebalo da razvijaju veštine upravljanja karijerom (VUK). U većini analiziranih dokumenata one se uopšte ne pominju (Tabela 1), a samo ponegde se mogu indirektno prepoznati kroz tekst dokumenta. Izuzetak se javlja kod Pravilnika KViS Tim DUAL gde se eksplicitno navodi da Tim za KViS „organizuje i sprovodi aktivnosti savetovanja, informisanja i obučavanja za veštine upravljanja karijerom u skladu sa Standardima“ (Član 4).

Programsku orijentaciju je moguće razmatrati u odnosu na još dva kriterijuma: domen razvoja ličnosti i usmerenost na određene oblasti rada KViS. Orijetacija programa na lični razvoj postoji samo u GPOO 2023, dok se u ostalim dokumentima ostaje u okriljima povećanja zapošljavanja i unapređivanja zapošljivosti.

Fragmentarni pristup zastupljen je i kad je reč o oblastima rada. Usluge KViS se mogu podeliti na informisanje, savetovanje i obrazovanje za karijeru. Najkorisnije je primenjivati ih holistički, kao objedinjen klaster aktivnosti, pa je očekivano da ga tako obrađuje i legislativni korpus. No, pregledom Tabele 1 vidimo ne samo da je neujednačena pokrivenost triju oblasti rada KViS u dokumentima, već se fragmentiranost usložnjava time što se različita dokumenta bave različitim oblastima rada. Jedino Zakon MLADI, mada veoma široko,

i Pravilnik Tim KViS DUAL obrađuju sve tri oblasti. Sva ostala dokumenta izostave po jedan deo slagalice. Prisutan disbalans u orijentaciji programa prema oblastima rada KViS „oslikava nestratesko kreiranje regulativnog okvira za KViS, ili pak oslikava upravo stratesko planiranje realizacije najjeftinije aktivnosti KViS (informisanja), što indirektno govori o prioritizaciji KViS od strane donosioca odluka” (Pejatović i sar., 2023: 26-27).

Drugo važno pitanje vezano za programe KViS jeste pitanje njihovog kvaliteta – da li i na koji način legislativni okvir RS obezbeđuje mehanizme za postavljanje i praćenje kvaliteta programa KViS.

Standardi KViS propisuju da celovit KViS program ima definisan cilj, ishode, zasnovanost na ispitanim obrazovnim potrebama ciljne grupe, definisan način i vreme trajanja, plan evaluacije programa i merenje njegovih efekata, što su indikatori kvaliteta jednog obrazovnog programa. Stoga smo sagledali koliko legislativni sistem prepoznaje ove elemente i kakvu potporu pruža ostvarenju ovih finih zahteva koje postavljaju Standardi KViS. Rezultati analize ne pružaju povoljnu sliku ni po ovom pitanju – obuhvaćena dokumenta se „izrazito retko, ako i uopšte, potanko dotiču prethodno navedenih elemenata programa” (Pejatović i sar., 2023: 23). Čak i u retkim dokumentima u kojima se eksplicitno pominju programi KViS nema celovite i detaljne razrade programa prema svim elementima.

Postojanje Standarda programa KViS znači postojanje legislative o kvalitetu programa. Ipak, njihova nedovoljna zastupljenost u drugim, a posebno zakonskim dokumentima, ukazuje na nepostojanje obaveze implementacije tog kvaliteta, čime se obesmišljava i postojanje samih Standarda KViS. Legislativni okvir RS propisuje indikatore kvaliteta programa kroz postojeće Standarde KViS, ali nedostaju mehanizmi za obezbeđivanje i praćenje istih, odnosno podrška njegovoj implementaciji. Unapređenje ovog pitanja vidi se kroz usklađivanje legislativnih dokumenata s postojećim Standardima KViS, a posebno onih dokumenata koji propisuju obaveznost u primeni.

Posebno važan element za obezbeđivanje kvaliteta celokupnog sistema KViS jeste praćenje njegovih efekata, zbog čega je ovaj segment razmatran kao posebno istraživačko pitanje.

Efekti KViS

Ako KViS posmatramo kao integrativnu uslugu koja počinje ispitivanjem (obrazovnih) potreba krajnjih korisnika, a završava se procenom uspešnosti realizacije usluge, onda uslugu KViS posmatramo kao obrazovni ciklus. Evaluacija je integralni korak njegovog uspešnog ostvarenja (Pastuović, 1978), i može se odnositi na procenu različitih elemenata i aspekata obrazovnog ciklusa. Jedan od njih koji najviše ukazuje na ostvarenu vrednost obrazovnog ciklusa jesu dugoročni efekti do kojih dovodi. Važnost evaluiranja efekata prepoznata je u Standardima KViS, gde se u Članu 1 navodi da je njihov stub primena „politike obezbeđivanja dokaza za efekte KViS”, a kao poseban indikator Standarda programa KViS je naveden „jasno definisan način merenja efekata” (stavka 7.3) (Strategija karijernog vođenja i savetovanja u Republici Srbiji, 2010).

Kada pogledamo Tabelu 1, možemo videti da se praćenje efekata eksplicitno pominje samo u jednom aktuelnom dokumentu, koji se tiče dualnog sistema obrazovanja. Iako ih vidimo i u Strategiji KViS, ona datira iz 2010. godine, te se ne može uzeti kao pokazatelj aktuelnog stanja u politikama KViS.

Strateška dokumenta pokazuju da je u okviru douniverzitetskog obrazovanja o efektima KViS planirano da se zaključuje na osnovu indikatora kao što su nastavak obrazovanja i zapošljavanje pojedinaca koji su stekli određenu kvalifikaciju (SROVRS 2030, 2020); ili, mada prilično indirektno, na osnovu retencije učenika u obrazovanju ili brzine završetka nivoa obrazovanja (ZOSOV, 2021). U okviru dualnog sistema obrazovanja se usluge KViS uglavnom vrednuju preko postignutosti ishoda VUK, dakle preko *ishoda*, a praćenje *efekata* izostaje. Eventualno se može pretpostaviti da će se meriti zapošljivost učenika, no bez razvijenog mehanizma kako.

Korak ka regulaciji oblasti KViS načinjen je time što je AZK dodeljeno krovno zaduženje evaluacije rada organizacija koje se bave KViS (Zakon NOKS, 2023, prema: Pejatović i sar., 2023). Međutim, u predloženom mehanizmu izveštavanja od strane organizacija o sprovedenim uslugama KViS izostaje izveštavanje o praćenju dugoročnih efekata tih aktivnosti. Uz nedostatke u samoj proceduri, otvoreno je pitanje kapaciteta AZK da studiozno prati kvalitet usluga KViS u svim sektorima. ZOSOV (2021) definiše da je za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih nosilac evaluacije razvoja i sprovođenja KViS Savet za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih. Nedostaje dalja razrada kako će Savet to sprovesti i da li će saradivati sa AZK.

Zaključna razmatranja

U uslovima transformacije koncepta karijere, KViS postaje celoživotni proces i instrument podrške pojedincima da postanu i ostanu menadžeri svoje karijere, od najranijeg uzrasta do kraja života, u cilju ličnog i profesionalnog razvoja. S obzirom na kompleksnost KViS kao međuresorne delatnosti, u cilju konstituisanja jedinstvenog efikasnog i efektivnog sistema, neophodna je usaglašena, a u isto vreme diverzifikovana legislativa. Stoga smo u radu pokušali da sagledamo kako je KViS uređen legislativnim okvirom u Srbiji.

Sprovedena analiza ukazuje na fragmentarni i neujednačen pristup politici KViS u našoj zemlji, što je posledica međuresornosti ove delatnosti i nepostojanja jedinstvenog integrativnog tela i dokumenta koji bi objedinili, koordinisali i usmerili različite interese i delatnosti mnogobrojnih interesnih strana u ovom procesu. Legislativnim okvirom jeste postavljena osnova za KViS u Srbiji, ali i dalje važna pitanja vezana za KViS u velikom broju dokumenata izostaju, često se samo pominjući bez jasnih određenja, ili se o njima implicitno zaključuje čitajući između redova. Neretko se uočavaju neusklađenosti u definisanju samog koncepta, preklapanja među dokumentima u vezi s ciljnim grupama, nadležnošću i sl. Iako su identifikovani naponi ka većoj legislativnoj uređenosti ove oblasti, aktuelno stanje govori o nedovoljnoj razvijenosti jedinstvene, integralne politike KViS u našoj zemlji.

U odnosu na tri posmatrana sektora, KViS je najrazrađeniji u dokumentima koja se tiču obrazovanja, a najveća potreba za boljom transparentnošću i integrisanošću vidljiva je u sektoru zapošljavanja i rada. Po pitanju ciljnih grupa, akcentuju se mladi, najčešće u formalnom školskom sistemu, što otvara prostor za dalje proširenje obuhvatnosti ciljnih grupa. Pored toga, u odnosu na oblasti rada, zastupljeno je prevashodno usmerenje ka informisanju (o daljim obrazovnim mogućnostima i prilikama za zaposlenje), dok su druge dve oblasti rada (savetovanje i obrazovanje za karijeru) mestimično pominjane i regulisane. Ovakav pristup, uzak i po pitanju sadržaja i ciljnih grupa, u suprotnosti je sa paradigmom celoživotnog učenja u koju se smešta KViS, kako u EU diskursu tako i u našoj zemlji. Na osnovu rezultata analize, čini se da pre možemo da govorimo o diskursu celoživotnog obrazovanja umesto učenja, s obzirom na to da je politika KViS najintegrisanija kroz nivoe formalnog sistema obrazovanja, i delom neformalnog obrazovanja odraslih (kroz JPOA i PPU koji je trenutno aktuelan u obrazovnoj politici Srbije).

Takođe, uočen je nesklad između aktuelnog i promovisanog modela KViS kao razvojnog, obuhvatajući time holistički razvoj individue (lični i profesionalni) i modela uočenog analizom za koji bismo mogli reći da je više neoliberalni i kompenzacijski (sa prevashodnim ciljem zapošljavanja i kompenzacije obrazovnih i karijernih nedostataka). Dok ciljevi KViS identifikovani analizom jasno ističu i lični razvoj individue, u razradi drugih elemenata (ciljne grupe – mladi, nezaposleni; informisanje kao primarna oblast rada, prevashodna programska orijentacija ka povećanju zapošljivosti) čini se da ovaj segment izostaje. Dalja razrada elemenata KViS u legislativnom okviru RS ne samo da treba da bude detaljnija i usklađenija, već i strateški osmišljena u skladu sa celoživotnom koncepcijom karijernog razvoja.

S aspekta nauka o obrazovanju, značajno je pomenuti i karijerne praktičare kao još jedan važan element koji smo u ovom radu posmatrali. Legislativni okvir Srbije širom otvara vrata po pitanju njihove profesionalne pripadnosti, čime zapravo još jače ističe uočenu potrebu za bližim određenjem njihove kompetentnosti i načina njenog razvoja, posebno u zakonskim dokumentima.

Kako bi uloženi napor u razvoj oblasti KViS imao više smisla, potrebno je da postoji razvijen sistem evaluacije usluga KViS, a posebno njihovih dugoročnih efekata. Suštinski problem zakonskih i podzakonskih akata je što iz svih njih izostaju jasna procedura i indikatori za sprovođenje praćenja i procene efekata usluga KViS, bez čega se ne može očekivati uspešan strateški razvoj KViS u celini. Od celokupne legislative, samo Standardi KViS pozivaju na razradu mehanizama praćenja efekata, a oni su neobavezujući dokument.

Vraćajući se na osnovno istraživačko pitanje, mogli bismo reći da legislativni okvir RS prepoznaje KViS kao fenomen značajan kako za pojedinca tako i za društvo u celini, ali je za kreiranje jedinstvene politike KViS u Srbiji neophodno učiniti niz koraka. Oni se tiču iznalaženja načina da KViS ostane međuresorna delatnost (što ona *de facto* jeste), koja ipak mora do neke mere biti centralizovana u koordinaciji i kontroli, gde se jasno vidi deficit u telu koje bi to realizovalo, kao i u jedinstvenom strateškom dokumentu koji bi objedinio različite interese i tendencije u ovoj oblasti, ali je i jasno orijentisao u pravcu daljeg usmeravanja i razvoja.

Literatura

- Alibabić, Š., Miljković, J. i Ovesni, K. (2012). *Obrazovanje odraslih u regionalnim obrazovnim politikama*. U N. Vujsić Živković, M. Mitrović i K. Ovesni (ur.), *Posebna pitanja kvaliteta u obrazovanju* (str. 9-24). Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
- Bandur, V. i Potkonjak, N. (1999). *Metodologija pedagogije*. Savez pedagoških društava Jugoslavije.
- Branković, N. (2010). Primena modela karijernog vođenja i savetovanja u srednjem stručnom obrazovanju. *Pedagoška stvarnost*, 66 (7-8), 604-616.
- Matović, N. (2013). *Kombinovanje kvantitativnog i kvalitativnog pristupa u pedagoškim istraživanjima*. Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
- Mihajlović, D. (2021). *Obrazovanje kao komponenta karijernog vođenja i savetovanja u tranzicionim periodima profesionalnog obrazovanja odraslih* (doktorska disertacija). NaRDUS (123456789/20650).
- Mihajlović, D. (2014). Karijerno vođenje i savetovanje odraslih u Srbiji – od problema do mogućnosti. U B. Knežić, A. Pejatović i Z. Milošević (ur.), *Modeli procenjivanja i strategije unapređivanja kvaliteta obrazovanja odraslih u Srbiji* (str. 125-140). Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
- Mihajlović, D. i Popović, A. (2012). Karijerno vođenje i savetovanje u evropskim dokumentima. *Obrazovanje odraslih*, 11(2), 27-46.
- Miljević, M. (2007). *Metodologija naučnog rada*. Filozofski fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu.
- Meyer, T. (2013). *Uvod u politiku*. CID, Politička kultura nakladno-istraživački zavod d.o.o.
- Miljković, J., & Alibabić, Š. (2016). Diffusion of Adult Educational Policies in the European Educational Space. In A. Pejatović, R. Egetenmeyer, & M. Slowey (Eds.), *Contribution of Research to Improvement of Adult Education Quality* (pp. 167-182). Institute of Pedagogy and Andragogy & University of Wurtsburg, Dublin City University.
- Ovesni, K. i Pejatović, A. (2012). Savetovanje i vođenje u obrazovanju: potrebe i modeli. U Š. Alibabić, S. Medić i B. Bodroški-Spariosu (ur.), *Kvalitet u obrazovanju: izazovi i perspektive* (str. 167-184). Institut za pedagogiju za andragogiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
- Pastuović, N. (1978). *Obrazovni ciklus: opća metodika obrazovanja zaposlenih*. Andragoški centar.
- Pejatović, A., Orlović Lovren, V., Miljković, J., Mihajlović, D., Robertson, K., Radovanović, B., Čairović Pavlović, N. i Kuzmanović, U. (2023). *Završni izveštaj o sprovedenom istraživanju o implementaciji usluga KViS uključujući i primenu standarda KViS definisanih podzakonskim aktom*. Univerzitet u Beogradu – Filozofski fakultet, IPA.
- Pejatović, A. i Orlović Lovren, V. (2014). *Zaposlenost i obrazovanje posle pedesete*. IPA, DAS. Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofski fakultet Univerziteta u Beogradu i Društvo andragoga Srbije.
- Popović, K. (2014). *Globalna i evropska politika obrazovanja odraslih – koncepti, paradigme i pristupi*. Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu i Društvo obrazovanja odraslih.
- Pravilnik o standardima usluga karijernog vođenja i savetovanja* (2019). Službeni glasnik Republike Srbije, br. 43/2019.

Savićević, D. (2003). *Komparativna andragogija*. IPA. Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

Dokumenta koja čine uzorak istraživanja

Akcionni plan za period od 2021. do 2023. godine za sprovođenje Strategije zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine (2021). Službeni glasnik, br. 30/2021. (analizirano u sklopu Strategije zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine)

Godišnji plan obrazovanja odraslih u Republici Srbiji za 2023. godinu (Predlog). [GPOO 2023]

Izveštaj o realizaciji godišnjeg plana obrazovanja odraslih u Republici Srbiji u 2022. godini. [Izveštaj GPOO 2022]

Nacionalna strategija za mlade za period od 2015. do 2025. godine (2015). Službeni glasnik Republike Srbije br. 22/2015.

Pravilnik o bližim uslovima u pogledu programa, kadra, prostora, opreme i nastavnih sredstava za sticanje statusa javno priznatog organizatora aktivnosti obrazovanja odraslih (2021). Službeni glasnik Republike Srbije, br. 130/2021. [Pravilnik JPOA 1]

Pravilnik o bližim uslovima, načinu rada, aktivnostima i sastavu Tima za karijerno vođenje i savetovanje u srednjoj školi koja realizuje obrazovne profile u dualnom obrazovanju (2019). Službeni glasnik Republike Srbije, br. 2/2019. [Pravilnik Tim DUAL]

Pravilnik o standardima i načinu sprovođenja postupka priznavanja prethodnog učenja (2020). Službeni glasnik Republike Srbije br. 148/2020. [Pravilnik PPU]

Pravilnik o vrsti, nazivu i sadržaju obrazaca i načinu vođenja evidencija i nazivu, sadržaju i izgledu obrazaca javnih isprava i uverenja u obrazovanju odraslih (2022). Službeni glasnik Republike Srbije, br. 102/2022. [Pravilnik JPOA 2]

Strategija karijernog vođenja i savetovanja u Republici Srbiji (2010). Službeni glasnik Republike Srbije, br. 16/2010. [Strategija KViS]

Strategija razvoja obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji do 2030. godine (2021). Službeni glasnik Republike Srbije, br. 63/2021. [SROVRS 2030]

Strategija zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine (2021). Službeni glasnik Republike Srbije, br. 18/21 i br. 36/21 - ispravka. [Strategija ZAPOŠLJAVANJE]

Zakon o dualnom obrazovanju (2020). Službeni glasnik Republike Srbije, br. 6/2020. [Zakon DUAL]

Zakon o mladima (2022). Službeni glasnik Republike Srbije, br. 116/2022. [Zakon MLADI]

Zakon o Nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije (2023). Službeni glasnik Republike Srbije, br. 76/2023. [Zakon NOKS]

Zakon o obrazovanju odraslih (2020). Službeni glasnik Republike Srbije, br. 6/2020. [Zakon OO]

Zakon o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja u Republici Srbiji (2021). Službeni glasnik Republike Srbije, br. 129/2021. [ZOSOV]

Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju (2021). Službeni glasnik Republike Srbije, br. 129/2021. [Zakon OŠ]

Zakon o radu (2017). Službeni glasnik Republike Srbije , br. 113/2017. [Zakon RAD]

Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju (2021). Službeni glasnik Republike Srbije , br. 129/2021. [Zakon SŠ]

Zakon o visokom obrazovanju (2021). Službeni glasnik Republike Srbije , br. 67/2021. [Zakon UN]

Primljeno: 12.07.2024.

Korigovana verzija primljena: 31.08. 2024.

Prihvaćeno za štampu: 08.09.2024.

Jovan Miljković

Odeljenje za pedagogiju i andragogiju, Filozofski fakultet, Univerzitet u Beogradu, Beograd, Srbija
<https://orcid.org/0000-0002-7693-7700>

Neda Čairović Pavlović

Odeljenje za pedagogiju i andragogiju, Filozofski fakultet, Univerzitet u Beogradu, Beograd, Srbija
<https://orcid.org/0000-0001-5758-6979>

Kristina Robertson

Odeljenje za pedagogiju i andragogiju, Filozofski fakultet, Univerzitet u Beogradu, Beograd, Srbija
<https://orcid.org/0009-0001-2576-2541>

Legislative Framework of Career Guidance and Counselling in Serbia¹

Jovan Miljković² 

Department of Pedagogy and Andragogy, Faculty of Philosophy,
University of Belgrade, Belgrade, Serbia

Neda Čairović Pavlović 

Department of Pedagogy and Andragogy, Faculty of Philosophy,
University of Belgrade, Belgrade, Serbia

Kristina Robertson 

Department of Pedagogy and Andragogy, Faculty of Philosophy,
University of Belgrade, Belgrade, Serbia

Abstract

The concept of career has undergone a significant transformation in recent decades. It has become less linear and more heterogeneous and multifaceted, often marked by frequent changes and numerous parallel and lateral paths. Within this context, career guidance and counselling (CGC) has emerged as a leading concept in various sector polities, both in the European Union and in Serbia, and is undoubtedly at the forefront of educational polities. For career guidance and counselling to be managed adequately and to optimize its expected outcomes, it is necessary to have a consistent, carefully designed legislative framework in place. Using a qualitative research approach, we conducted our research with the aim of discovering how the phenomenon of career guidance and counselling is perceived in the legislative documents of the Republic of Serbia. We decomposed the main research question into seven CGC elements to be observed: understanding of the concept, objectives, programmes, carriers of activity, career practitioners, target groups, and effects. We used a descriptive and comparative method to analyse 19 documents in the sectors of youth, education (from primary school to adult education) and employment, with the aim of covering all ages and life roles in which CGC may be relevant. The research results indicate that CGC, as a cross-sectoral activity, is unevenly articulated across different

1 The paper presents part of the results of the research carried out as part of the project 'Implementation of career guidance and counselling (CGC) services' (contract number 404-02-97/2022-08), which lasted from the beginning of November 2022 to the end of November 2023, funded by the Office for Dual Education and the National Qualifications Framework of the Republic of Serbia.

2 jovan.miljkovic@f.bg.ac.rs

polity sectors. There is a predominant orientation towards youth, the education sector, and the service of informing about career, out of the three areas of CGC services. The study highlights the need to adopt an integrating document and to establish a body to coordinate activities of CGC as well as the obligation to apply existing CGC standards.

Keywords: career guidance and counselling, educational policies, educational legislation, career practitioners, Career Guidance and Counselling Standards.

Introduction

In modern society, the area of work and careers is undergoing significant changes, the effects of which are mainly borne by individuals. The modern work environment expects individuals to make continuous and intensive efforts in order to maintain their competitiveness in the labour market (Pejatović & Orlović Lovren, 2014). The concept of a linear, uniform career belongs to a time long past; nowadays, a career path is marked by ups and downs, with many branching secondary lines. Careers now last beyond retirement, meaning that individuals are involved in this dynamic throughout their lives. Career guidance and counselling (CGC) emerges as a *conditio sine qua non* for managing this lifelong process. The challenges of modern careers, as well as the need for appropriate management and assistance, have been recognized on a global scale; as a result, CGC has stirred the interest of all major global educational institutions. 'In political terms, career guidance and counselling is seen as an effective tool, an instrument for resolving numerous challenges, not only related to careers but also to life in the 21st century. This is evident, at global, European, and national levels in almost all of the important documents, strategies, and recommendations relating to education over the last several decades' (Mihajlović, 2021: 25-26). In all fields, including the field of CGC, legislation plays an important role in defining the field, systematically drafting and planning it, and directing its further development. With this in mind, examining how CGC is regulated by the Serbia's legislative framework is important, which, we believe, is also important for educational sciences in our country.

Theoretical framework for the research

In any field, a consistent terminological framework is essential for clear mutual understanding. 'The terms did not arise out of the blue. They are products of social circumstances and philosophical reflections on the essence of human beings and education. In addition to their objective content, they also have a speculative (ideological) dimension' (Savićević, 2003: 207). According to Mihajlović's analysis, CGC has not been spared from the terminological chaos; different terms are employed in the field 'whether they claim to be synonymous or emphasise disparities in relation to career guidance' (Mihajlović, 2021: 13). To avoid terminological ambiguity surrounding CGC, we define it as a service 'that helps individuals in assessing their skills, interests, and values, obtaining information about further education and employment opportunities, and positioning themselves in

the labour market taking into account not only its requirements, but also their personal abilities, interests, and experiences. Working with individuals does not end with finding suitable job for them, but continues with a view to their permanent personal and professional development in line with market trends' (Šećibović, as cited in Branković, 2010: 604). It could be said that this is a lifelong process and that the career often continues and changes even after the individual has retired. The concept of 'lifelong' goes beyond age and implies the availability and adaptability of CGC to individuals with different educational and professional profiles, as well as in different life and career stages and transitions. A perceived shortcoming of the above definition is that it does not consider those career-related demands that do not arise from the world of work; in this sense, the definition could be improved.

Such a significant phenomenon should be addressed by politics, by which we mean 'all activities aimed at preparing and adopting binding decisions and/or decisions oriented towards the common good and the benefit of society as a whole' (Meyer, 2013: 31). It is a complex phenomenon with three dimensions: *polity* (comprising constitution, fundamental rights, state, political system, and political culture), *policy* (comprising policy issues, outcomes, and programmes) and *politics* (comprising interests, actors, conflicts, consensus, legitimacy and power) (Meyer, 2013). Although politics in its full sense cannot disregard any single dimension, for the purposes of this work we will focus on the first dimension, to whose corpus we could add legislation, which is variational while in the process of creation but binding once it has been adopted.

The fate of the CGC, in terms of determining its place in politics, is identical to that of education. 'Education seems to be a necessary condition for achieving various objectives (economic, national, environmental, security, etc.) and, as such, it can be found, and is indeed found, in other politics as their integral part, above all as part of the development politics' (Alibabić et al., 2012: 9-10). In practice, this means that CGC is a cross-sectoral activity; it is not the concern of a single ministry, but rather the responsibility of several sectors, each of which has its own interests and tries to organise this activity as it sees fit. This allows for flexibility in dealing with CGC at the polity level, but also makes deciding and implementing decisions a challenging process. There is another feature shared by CGC and education polity: 'education policy is a collective noun that includes several different education policies' (Alibabić et al., 2012: 10). This means that the CGC polity could also be considered within the framework of specific CGC polities – for example, those aimed at children, adolescents and adults or at specific levels of formal education, or specific target groups (persons with disabilities, the (un) employed, the elderly, etc.). In this paper, we focus on the legislation related to the CGC, which includes all individual CGC polities.

There is no doubt that the politics of global organisations have an impact on CGC polity in the Republic of Serbia (RS). However, it is the attitude of the EU towards this phenomenon that is of particular interest from the perspective of Serbia's official strategic political commitment. The EU places CGC within the paradigm of lifelong development. Focusing on adult education, Ovesni and Pejatović state that 'in the documents of the European Union (Lisbon Strategy), counselling and guidance processes in adult education

are considered a prerequisite for employability, since the employability does not only imply the continuous updating of knowledge and skills, but also the acquisition of completely new, complex competencies needed for new professional and/or occupational profiles' (Ovesni & Pejatović, 2012: 168). The analysis of the EU documentation shows that CGC is 'an important aspect of the concept of lifelong learning and education, which should be permanently available, aiming to 'meet [...] the educational needs of individuals, the economy and the environment, as well as the larger society'' (CEDEFOP, 2009 as cited in Ovesni & Pejatović, 2012: 168).

It is expected that the EU polity towards the CGC will be reflected in the CGC polity of the Republic of Serbia due to polity diffusion, which is the process of adopting a polity that occurs when a country follows the same polity as some other countries, but without coercion (Holzinger et al., 2008, as cited in Popović, 2014). According to the research results of Miljković and Alibabić (2016), the adult education polity shows a high degree of congruence with similar EU polities, sometimes even to the point of convergence; the question is whether this is also the case with CGC polities. The authors state that 'the transferability of educational objectives implies the possibility of transferability of legislative framework and even educational programmes' (Miljković & Alibabić, 2016: 176). In her analysis of CGC in Serbia, Mihajlović emphasises that 'career guidance and counselling at the national level shares the same orientations that can be found at the European level' (Mihajlović, 2014: 127). The question is whether the European guidelines were simply 'transposed' into national polity, or a comprehensive and mutually harmonised legal framework was created on this basis. In view of the many open questions regarding CGC in Serbia, as well as the importance of this phenomenon at all levels of human existence, we consider it necessary to examine the current state of the CGC legislation in RS, aware of the fact that its existence and orientation do not guarantee its implementation, which remains in relations between the aforementioned dimensions *policy* and *politics*.

Methodological research framework

Since the subject of our research is in the field of educational polity, we decided to use a qualitative approach based on the theory of understanding (Matović, 2013). We broke down our basic research question *How is the phenomenon of CGC perceived in the legislative documents of the RS?* into a number of specific research questions in order to have a broader, deeper and more complete view of the phenomenon of our analysis. These are: *How is CGC defined in the legislative documents of the RS? What is the purpose of the CGC according to the legislative documents of the RS, i.e. what is the aim of CGC activities? How does the legislation of the RS define carriers of CGC activities at the macro, meso, and micro levels? Which target groups of CGC service users does the RS legislation emphasise? According to the legislation of the RS, which professional backgrounds and competencies should career practitioners have? How does the RS legislation regulate CGC programmes, their orientation and quality measures? What effects does the RS legislation expect from CGC and how are these effects measured?* The choice of a qualitative research approach, as well as the basic research question, determined the choice of methods and techniques. Descriptive

and comparative methods were used, as well as document analysis. A descriptive method was used to describe the observed phenomenon as accurately as possible; besides, it is economical since it allows us to cover a large number of facts (Bandur & Potkonjak, 1999). Using the comparative method, we compared homogenous phenomena in different legislative documents. As regards document analysis as a research method, we were guided by Miljević's statement that it is an 'operational method found in research in various roles' (Miljević, 2007: 236); we only used it in two of its roles, as a method of data collecting and a method of data processing. Document content analysis as well as narrative and discourse analysis were used as research techniques, because we were dealing with a specific type of documents, both in terms of form and writing style. Our selection of documents to be analysed was guided by the principle of using only primary sources, i.e. official documents produced by the RS authorities. The documents included in the analysis belong to the youth sector, the education sector (from primary school to adult education) and the employment sector, and our ambition was to cover all the ages and roles in life in which CGC may be relevant (the analysed documents are listed in the bibliography with their full titles and the abbreviations used throughout the text). One important document, the Bylaw on Standards of Career Guidance and Counselling Services (CGC Standards), was not included in the sample, but was used as a reference point for the analysis of other legislation. The research was carried out in 2023, and a specially developed protocol was used as the instrument.

Presentation and analysis of research results

By analysing 19 documents of the legislative body of the RS that deal or should deal with the subject of CGC, we tried to map the regulation of this area. We began the research by identifying certain elements (see Table 1) that are significant factors of CGC and observing their presence and definition in the legislation of Serbia. By looking at the Table 1, we can get first impression of the support that CGC practice has in the legislative framework. In the following chapters, each element will be discussed in more detail.

Definition of CGC in RS legislative documents

The data in Table 1 show that CGC is clearly defined only in a few documents, primarily in the education sector and at the level of strategic documents. The legal regulation either does not recognize CGC, or its definition is known indirectly through the text of the law. In certain laws concerning education, the situation is somewhat brighter, but a precise definition is still lacking.

The analysis of the present definitions shows that CGC is viewed broadly, as in the definition given in the Law AE, where CGC means 'providing professional support to adults for personal and professional development and employment' (Article 7); or, on the other hand, the definitions given in the documents contain narrowed objectives of CGC, reduce their content or include very specific target groups, based on the sector or thematic orientation of the document.

Table 1
Representation of CGC elements in analysed documents

	Law ESP	SDES 2030	Law EE	Law SE	Law DE	Bylaw Dual	Law HE	Law AE	Bylaw PAPAE 1	Bylaw PAPAE 2	Bylaw RPL	Report AE 2022	APAE 2023	NQFS Law	Law LABOUR	EMPLOYMENT Strategy	Law YOUTH	YOUTH Strategy	CGC Strategy		
CGC definition	+/-		+/-		+/-			+					+			+				+	
Aim and purpose			+/-		+			+					+								+
Activity carriers	+		+	+	+	+	+	+	+		+	+	+	+							+
Target groups of service users	+		+	+	+	+	+	+/-				+	+	+	+/-						+
Professional background of career practitioners			+	+	+/-						+										+
Competencies of career practitioners											+/-										
Career guidance skills	+/-					+/-															+/-
Service type – informing			+	+		+					+	+	+								+
Service type – counselling				+		+					+										+
Service type – career education	+/-					+						+	+								
Programme			+	+		+/-					+	+	+								+
Organisation of services						+/-															
Effects	+/-					+															+

LEGEND: Dark grey colour and the plus sign – the element is completely, almost completely, or clearly and directly defined and regulated
 Light grey colour and plus/minus sign – the element is incompletely or indirectly defined and regulated
 Empty fields – the given document completely lacks definition, regulation, and even mention of the element

Source: Pejatović et al. (2023: 16).

Conceptual inconsistency is accompanied by insufficient terminological alignment. In some documents, *career guidance and counselling* is consistently accepted, while other documents use the terms *career guidance*, *counselling in career planning*, *professional orientation*. The relationship between these terms is not always clear, and they are often tacitly considered synonyms. Terminological diversity is present not only across different documents, but also in one and the same document (e.g. CGC Strategy).

Legislation in the education sector, especially adult education (where CGC is most represented) directly places CGC in the current concept of lifelong learning as its 'integral part' (Annual plan for Adult Education 2023, 2023: 32). This requires that CGC be available to all individuals, regardless of their age, education, work status, etc., which makes it a cross-sectoral activity and the subject of various sector polities. However, the existing legal and by-law regulations in the RS show a different picture, one in which CGC is fragmented, making it difficult to create a unified CGC polity. Many aspects of CGC are still at the level of recommendations precisely because the legislation leaves too much space for different interpretations of the concept of CGC.

Purpose and goals of CGC in RS legislative documents

The answer to our second research question (which purpose and goals RS legislative documents intend for CGC) results in a picture similar to that in the case of the definition of the concept. Although the objectives of CGC can be found in a somewhat larger number of documents (see Table 1), in a significant number of documents they are not mentioned at all or can only be inferred from the accompanying narrative of the document. The purpose and goals are often recognised indirectly – through defining the concept of CGC, through the proposed scope of the work of career practitioners and work of the school CGC Team, etc.

The analysis identified the following CGC goals:

- personal development;
- management of learning and work processes, career changes and other aspects of personal development;
- individuals' self-understanding in the context of professional development, making decisions about education, study and work, researching opportunities for work and study, career management – improving career management skills;
- professional development;
- improving employability and employment;
- ability to pass through the levels of the National Qualifications Framework of Serbia (NQFS), allowing easier mobility of the workforce.

Whether directly or indirectly defined, the purpose assigned by the RS legislation to CGC is to provide support to individuals, empowering them to become 'managers of their own careers' (Mihajlović & Popović, 2012: 30; Strategy for Career Guidance and Counselling, 2010: 11). Each legislative document, in accordance with the area it regulates, provides more specific goals within this general goal. For example, the Law NQFS (2023)

sees as the goal of the CGC service the 'support to the individual to acquire the ability of passing through the levels of the NQFS...' (Article 10); The Law EE specifies support for 'the choice of secondary school and profession in accordance with the student's preferences and abilities' (Article 43) (it is important to emphasize that this refers to professional orientation, not CGC), etc.

The goals of CGC indicate its importance for the individual and for society; this is particularly visible in the employment sector legislation, where the goals of CGC include the improvement of employment, easier mobility of the workforce and similar.

Institutional Bearers of CGC in the Legislation of the RS

Based on data in Table 1, this component seems better regulated compared to others. However, looking at the list of CGC activities carriers, one could conclude that it conforms with the prevailing discourse of CGC, which is 'an orientation mostly directed towards youth, with a slight shift toward the employment sector' (Pejatović et al., 2023: 20).

Given that CGC is an cross-sectoral activity, responsibilities at the macro level are divided between different ministries, agencies, and other nation-level organisations. This division of responsibilities undermines the possibility of creating a unified CGC system, turning it into a set of separate activities that correspond to the interests and needs of a specific sector. A step toward more efficient management of the CGC system was the passing of the new NQFS Law, which delegated primary management responsibilities to the Qualification Agency (QA) and partly to the NQFS Council. However, it is unclear which one of QA's three existing centres (RKiPSB Centre – Centre for the Development of Qualifications and Support to the Sectoral Councils of NQFS, ENIC/NARIC Centre – the Qualification Agency's centre that implements the process of recognition of foreign school documents, JPOA Centre – Centre for accreditation of publicly recognised organisers of adult education activities) is responsible for CGC, raising concerns about QA's capacity to perform this task.

At the meso level, the list should include organisations outside of the education system and youth sector. There are no companies mentioned as CGC activity carriers, and the Law on Labour (2017) does not include any reference to any activity carrier. Mihajlović and Popović stress that implementing CGC within companies is essential for promoting lifelong learning and active employment policy (Mihajlović & Popović, 2012). Both the economic and civil sectors must be involved more actively, which is recognised by the new Law NQFS.

At the micro level, activity carriers include *career practitioners* (Law NQFS, 2023), as well as individuals implementing CGC activities within the school system. It seems that all individuals can be career practitioners, but there is no specification of how to become one. Their qualifications and competencies are not thoroughly specified, which we shall address later.

A potential strategy for more efficient management of the CGC system at all three levels is to create a network of its activity carriers, which 'could be the answer to meeting different needs for career guidance and counselling' (Mihajlović & Popović, 2012: 38-39).

Table 2
CGC activity carriers at the macro, meso, and micro level

LEVEL	ACTIVITY CARRIERS
MACRO (national) LEVEL	Ministry in charge of education
	Ministry in charge of youth
	Ministry in charge of employment
	Youth councils
	National Youth Council of Serbia
	National Association of the Local Youth Offices
	Qualification Agency
	Institute for the Improvement of Education
	Institute for Education Quality and Evaluation
	Council for Vocational and Adult Education
	NQFS Council
	Sector councils
	Serbian Chamber of Commerce
	National Employment Service
National Academy of Public Administration	
Foundation Tempus	
MESO (local) LEVEL	Local organisations involved in CGC and collaborating with schools
	Primary and secondary schools or other organisations with the status of publicly recognised organisers of adult education activities and activities of CGC for adults
	Centre for Career Development and Student Counselling
	Youth associations and organisations for youth
	Federation of youth associations and organisations for youth
	Provincial and local government youth councils
	Youth offices
	Civil society organisations involved in CGC
	Employment agencies
	Youth agency
Other legal entities	
MICRO LEVEL (individuals)	Career development practitioners
	Parents and other legal representatives of children
	Professional orientation team in primary schools
	Career guidance and counselling team in middle schools
	Career guidance and counselling team in a dual education setting

Note 1. Adjusted based on Pejatović et al., 2023: 19-20.

Note 2. The names of CGC activity carriers are listed based on how they were named in the legislative documents.

Target Groups of CGC Services in the RS Legislation

According to our definition, CGC is a lifelong process that ‘helps individuals of all ages in all periods of life to make decisions relevant for their career development, including both personal and professional domains’ (Pejatović et al., 2023: 17). Based on this, everyone is a potential CGC user. However, analysis shows that the legislative framework of the RS sets limits and that the target group is not as diversified as it should be.

The target groups can be defined based on three criteria (that emerged during the analysis):

- age;
- education level;
- work status – (un)employed.

In terms of age, the legislative documents of the RS highlight youth and young adults (ages 15–30) as CGC service users. Legislation also recognises differentiation of career needs of youth; hence, documents like the CGC Strategy further divide this user group into subgroups based on age (14 and under, 15-18, 19-30, 30+). Although the same Strategy recognises the 45+ age group as vulnerable, there is no further differentiation of the offer of CGC services for them. Similarly, the documents on adult education do not differentiate between adults as a target group. Considering the differences between youth and adults, Mihajlović emphasises the ‘need for additional and different career guidance and counselling activities for adults’ (Mihajlović, 2014: 130).

The RS legislation not only highlights youth but also focuses specifically on youth in the education system. Consequently, the level of education has become a main criterion, with students emerging as a dominant target group. Only the National Youth Strategy mentions *youth outside the education system* as a target group.

In terms of employment status, CGC activities are usually intended for the unemployed. Although the EMPLOYMENT Strategy cites employed persons as beneficiaries of the active employment policy, sections of the document specifically addressing CGC activities emphasise that these services are intended for youths and adults without employment. As with CGC activity carriers, where the analysis indicated the need to recognise employers as relevant CGC service providers, data on target groups also indicate the need to further develop the CGC system in the economic and employment sectors.

Career practitioners emerge as a specific target group. They are referred to as CGC activity users in terms of activities designed to develop their competencies for performing this role. This includes teachers and professional associates who implement CGC activities in schools, career practitioners in the National Employment Service, civil society organisations, educators, youth workers, social workers...

After considering all the criteria, we can conclude that the CGC legislation is directed to youth as end users, particularly youth in the education system, and unemployed individuals. This orientation contrasts with how CGC is presently viewed and promoted, reducing it to merely one component, albeit an important one.

Legislative Determination of Professional Backgrounds and Competence of Career Practitioners

The previous sections mentioned career practitioners and the unsolved issue of their professional backgrounds and competence. The Law NQFS does not solve this problem, but it clearly states that career practitioners can be persons with a variety of qualifications regardless of the kind or level of qualification. While some documents specify pedagogues and psychologists as carriers, others allow teachers of any subject to implement CGC activities, erasing the boundaries between the professional backgrounds of career practitioners.

The needed competence of career practitioners is slightly better defined, but the analysis points to several unresolved issues. The CGC Standards cover practitioners' competencies, which includes sets of general and more specific competencies dependent on the field of work. Although CGC Standards establish the required competencies, they are not mentioned in other documents (see Table 1). There is also an obvious necessity to define the process of acquiring competencies. Although the legislation does not specify the process, there are possibilities to develop career practitioner competencies in practice. The AAEP 2023 proposes a variety of activities with this goal. The findings indicate that there is an aspiration to improve the competencies of career practitioners at the strategic documents level, but this type of document does not presuppose mandatory implementation.

CGC Programmes in the RS Legislation

The legislative framework must address the following two features of CGC programmes:

1. targets and objectives of CGC programmes (programme orientation)
2. how legislative documents ensure the quality of CGC programmes (quality criteria).

The CGC Standards make up the starting point for regulating both issues. The application of these Standards will mostly depend on the support ensured through other legislative documents which, as our analysis has shown, is mostly lacking. CGC programmes are mentioned in several documents, mostly strategic, and they are mostly related to primary and secondary education, in accordance with the observed tendency of developing CGC in the education sector (Pejatović et al., 2023). The documents governing the employment and youth sectors do not specifically address CGC programmes.

In terms of programme orientation, since the issue of target groups has already been discussed, here we focus on the programme content. According to CGC Standards, programmes should develop Career Guidance Skills (CGS). These skills are not mentioned at all in most of the analysed documents (Table 1), and in some documents, they appear only indirectly. The exception is the Bylaw CGC Dual, as it specifies that the CGC Team 'organises and conducts activities of counselling, informing, and training for career guidance skills development in accordance with the Standard' (Article 4).

Two additional criteria can be used to examine programme orientation: domain of personal development and orientation toward certain CGC service types. The program's focus on personal development is only obvious in the AAEP 2023, whereas other documents limit it to improving employment and employability.

The fragmented approach also applies when it comes to CGC fields of work. CGC services can be grouped into informing, counselling, and career education. The most effective approach is applying these services holistically, as a cohesive set of actions. For these reasons, one would expect the legislative body to treat them in the same manner. However, as shown in Table 1, the three CGC fields of work are unevenly addressed in documents, and this fragmentation is exacerbated by the fact that different documents cover different types of services. Only the Law YOUTH, albeit broadly, and the Bylaw CGC Dual, address all three types of services. The other documents omit one piece of the puzzle. The observed imbalance in programme orientation in terms of CGC services 'reflects a lack of strategy in building the CGC regulative framework, or on the contrary, strategic planning of the implementation of CGC cheapest activity (informing), implicitly demonstrating how decision-makers ranked CGC' (Pejatović et al., 2023: 26-27).

The second important question related to CGC programmes is whether the RS legislative framework provides mechanisms for establishing and monitoring the quality of CGC programmes, and if so, how.

CGC Standards specify that a comprehensive CGC programme has a defined goal and results, that it is based on the examined educational needs of the target group, has a defined approach and length, and a programme assessment and effects measurement plan, which are all indicators of quality of an education programme. Thus, we examined the extent to which the legislative framework considers these elements and what support it provides to realise the sophisticated demands set by CGC Standards. The results paint an unfavourable picture, showing that the examined documents 'very rarely, if ever, slightly touch upon the mentioned elements of the programme' (Pejatović et al., 2023: 23). Even the rare documents that explicitly mention CGC programmes do not provide a comprehensive and detailed exposition of the programme based on all elements.

The very existence of CGC Programme Standards entails legislation governing programme quality. However, their insufficient incorporation into other legal documents, particularly binding ones, points to the lack of obligation to ensure quality, rendering the existence of CGC Standards meaningless. The RS legislative framework specifies indicators of programme quality through the existing CGC Standards; however, methods for ensuring and monitoring them, or supporting their implementation, are lacking. Aligning legislative texts with current CGC Standards, particularly those requiring mandatory application, would be an improvement in this regard.

Essential to ensuring the quality of the overall CGC system is monitoring its effects, which is why this issue is treated as a separate research question.

Effects of CGC

Career guidance and counselling can be understood as an education cycle that starts with examining the end users' (educational) needs and ends with assessing the success of the service implementation. Assessment is a crucial step in ensuring successful implementation (Pastuović, 1978), involving the evaluation of several elements and aspects of the education cycle. The most important aspects that indicate the achieved value of the education cycle are its long-term effects. The CGC Standards recognise the importance of evaluating effects and state that their cornerstone is the application of a 'policy of ensuring evidence for the achieved effects of CGC' (Article 1). As a special indicator, the CGC Programme Standards cites a 'clearly defined way of measuring effects' (paragraph 7.3.).

Table 1 shows that effect monitoring is mentioned only in the document about dual education. Although it is mentioned in the CGC Strategy as well, this document dates back to 2010, hence it cannot be taken as an indicator of the current state of CGC polities.

According to strategic documents, the proposed method to measure CGC effects on pre-university education is to use indicators like continuation with education and the employment of individuals who had acquired a specific qualification (Strategy for the Development of Education in Serbia by 2030, 2020); or, indirectly, based on student retention in education or the time needed to complete a level of education (Law on the Education System Foundation, 2021). Within the dual education system, CGC services are typically assessed based on the degree of attained Career Guidance Skills, i.e. based on the attained *outcomes*, whereas *effects* monitoring is lacking. One may expect student employability to be measured as a form of achieved effects, but there is no formalized mechanism for doing so.

A positive step towards regulating CGC was granting Qualification Agency the responsibility of evaluating the work of organisations involved in CGC nationwide (Law on the National Qualifications Framework of the Republic of Serbia, 2023 as cited in Pejatović et al., 2023). However, in the proposed procedures for organisations to report on implemented CGC activities, there is no mention of reporting on the long-term effects of these activities. In addition to these issues, there is also the question of QA's capacity to studiously track the quality of CGC services across all sectors. The Law on the Education System Foundation (2021) states that the Council of Vocational and Adult Education is in charge of the assessment of CGC development and CGC programme implementation. There are no further details on how this Council will do this or whether it will work with the QA.

Concluding remarks

Given the changes in the concept of career, CGC has evolved into a lifelong process and support for individuals to become managers of their own careers, from a young age to the end of their lives, in order to achieve personal and professional growth. Considering the complexity of CGC as a cross-sectoral activity, and in order to create a unified, efficient and effective system, a harmonised and in the same time diversified legislation is needed. For this reason, we explored in this paper how the legislative framework in Serbia governs CGC.

Our analysis points to a fragmented and uneven approach to CGC polities in Serbia as a result of the cross-sectoral nature of the service, as well as the lack of a unified, integrated body and document that would encompass, coordinate, and direct the various interests and activities of the many stakeholders in this process. The legislative framework provides a basis for CGC in Serbia, but many documents still fail to address the numerous important CGC-related issues, or they are only indirectly addressed, leaving us to read between the lines. Inconsistencies in defining the very concept of CGC often occur, as does overlapping between documents regarding target groups, responsibilities, etc. While attempts to improve legal regulation in this field can be observed, the current state indicates that Serbia has not sufficiently developed a unique, integral CGC polity.

In terms of the three observed sectors (education, youth and employment), CGC is most extensively addressed in documents relating to education. At the same time, the greatest need for improved transparency and integrity is seen in the employment sector. In terms of target groups, the emphasis is on youth, particularly those in the formal school system, which leaves room for further expansion of target groups. Additionally, in terms of the type of service, the most common is informing (on further educational and employment opportunities). The other two types (counselling and career education) are only sporadically mentioned and regulated. Such an approach, narrow in content and target groups, runs counter to the lifelong learning model that includes CGC, both in the EU official narrative and in Serbia. Based on research results, it appears that we have at play the concept of lifelong *education* rather than *learning* since the CGC policy is predominantly integrated through the formal education system, as well as partially through adults' informal education (through Publicly Accredited Providers of Adult Education and Recognition of Prior Learning that are currently prevalent in Serbia's educational polity).

Furthermore, a discrepancy can be perceived between the actual and promoted CGC models. CGC is promoted as a developmental process that encompasses the holistic development of individuals (including personal and professional domains); however, the model that the analysis found can be described as more neoliberal and compensatory (with the primary goal of employing and compensating educational and career disadvantages). While the CGC goals identified by the analysis focus on the individual's personal development, this approach seems to be absent in the other elements (target groups – youth, unemployed; informing as the primary activity, a programme orientation toward greater employability). CGC elements must not only be handled more extensively and integratively within the RS legislative framework but also strategically envisioned in accordance with the lifelong notion of career development.

From the viewpoint of educational sciences, the findings about career practitioners are significant. The legislative framework of Serbia is open in terms of their professional background, which only emphasizes the observed need for a closer specification of their required competencies and the way they could be acquired, particularly in binding documents such as laws.

For the efforts put into developing CGC to be meaningful, a developed CGC service evaluation system must be in place, particularly for its long-term effects. The problem is that legally binding acts and sub-legal acts lack a defined mechanism and indicators for CGC service monitoring and evaluation, which is necessary for the successful strategic

development of CGC. Only the CGC Standards, which are a non-binding document, call for developing mechanisms for effect monitoring.

Returning to the main research question, we may conclude that the RS legislative framework recognises CGC as a phenomenon that affects both individuals and society as a whole. However, to create a unified CGC polity in Serbia, several steps need to be made. The most important is to find a way to keep CGC a cross-sectoral activity (which it is *de facto*) while still centralising it for coordination and control purposes. However, there is no proper body to take over this duty, nor is there a strategic document that would unify the varying interests and tendencies in this field while still leaving space for further direction and development.

References

- Alibabić, Š., Miljković, J., & Ovesni, K. (2012). Obrazovanje odraslih u regionalnim obrazovnim politikama. U N. Vujisić Živković, M. Mitrović, & K. Ovesni (ur.), *Posebna pitanja kvaliteta u obrazovanju* (str. 9–24). Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
- Bandur, V., & Potkonjak, N. (1999). *Metodologija pedagogije*. Savez pedagoških društava Jugoslavije.
- Branković, N. (2010). Primena modela karijernog vođenja i savetovanja u srednjem stručnom obrazovanju. *Pedagoška stvarnost*, LVI(7–8), 604–616.
- Matović, N. (2013). *Kombinovanje kvantitativnog i kvalitativnog pristupa u pedagoškim istraživanjima*. Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
- Mihajlović, D. (2021). *Obrazovanje kao komponenta karijernog vođenja i savetovanja u tranzicionim periodima profesionalnog obrazovanja odraslih* (doktorska disertacija). NaRDUS (123456789/20650).
- Mihajlović, D. (2014). Karijerno vođenje i savetovanje odraslih u Srbiji – od problema do mogućnosti. U B. Knežić, A. Pejatović, & Z. Milošević (ur.), *Modeli procenjivanja i strategije unapređivanja kvaliteta obrazovanja odraslih u Srbiji* (str. 125–140). Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
- Mihajlović, D., & Popović, A. (2012). Karijerno vođenje i savetovanje u evropskim dokumentima. *Obrazovanje odraslih*, XI (2), 27–46.
- Miljević, M. (2007). *Metodologija naučnog rada* Filozofski fakultete Univerzitet u Istočnom Sarajevu.
- Meyer, T. (2013). *Uvod u politiku*. CID i Politička kultura nakladno-istraživački zavod d.o.o.
- Miljković, J., & Alibabić, Š. (2016). Diffusion of Adult Educational Policies in the European Educational Space. In A. Pejatović, R. Egetenmeyer, & M. Slowey (eds.), *Contribution of Research to Improvement of Adult Education Quality* (pp. 167–182). Institute for Pedagogy and Andragogy Faculty of Philosophy, University of Belgrade, University of Wurtsburg, Dublin City University.
- Ovesni, K., & Pejatović, A. (2012). Savetovanje i vođenje u obrazovanju: potrebe i modeli. U Š. Alibabić, S. Medić, & B. Bodroški-Spariosu (ur.), *Kvalitet u obrazovanju: izazovi i perspektive* (str. 167–184). Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
- Pastuović, N. (1978). *Obrazovni ciklus: opća metodika obrazovanja zaposlenih*. Andragoški centar.
- Pejatović, A., Orlović Lovren, V., Miljković, J., Mihajlović, D., Robertson, K., Radovanović, B., Čairović Pavlović, N., & Kuzmanović, U. (2023). *Završni izveštaj o sprovedenom istraživanju o implementaciji usluga KViS uključujući i primenu standarda KViS definisanih podzakonskim aktom*. Univerzitet u Beogradu – Filozofski fakultet, Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu

- Pejatović, A., & Orlović Lovren, V. (2014). *Zaposlenost i obrazovanje posle pedesete*. Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Društvo andragoga Srbije.
- Popović, K. (2014). *Globalna i evropska politika obrazovanja odraslih – koncepti, paradigme i pristupi*. Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu i Društvo za obrazovanje odraslih, Beograd
- The Minister of Education, Science and Technological Development (2019). *Bylaw on Standards of Career Guidance and Counselling Services*. [Pravilnik o standardima usluga karijernog vođenja i savetovanja (2019). Službeni glasnik RS, br. 43/2019.] [CGC Standards]
- Savićević, D. (2003). *Komparativna andragogija*. Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu

Documents included in research analysis

- Action plan for the period from 2021 to 2023 for the realisation of the Strategy for the Employment for the period from 2021 to 2026* (2021). The Government of the Republic of Serbia. (analysed as part of *Strategy for the Employment for the period from 2021 to 2026*) [Akcioni plan za period od 2021. do 2023. godine za sprovođenje Strategije zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine (2021). Službeni glasnik, br. 30/2021.]
- Annual Plan for Adult Education 2023* (2023). The Government of the Republic of Serbia. [Godišnji plan obrazovanja odraslih u Republici Srbiji za 2023. godinu (Predlog)] [APAE 2023]
- Report on the Implementation of the Annual Plan for Adult Education 2022*. [Izveštaj o realizaciji godišnjeg plana obrazovanja odraslih u Republici Srbiji u 2022. godini] [Report AE 2022]
- National Strategy for the Youth for the period from 2015 to 2025* (2015). The Government of the Republic of Serbia. [Nacionalna strategija za mlade za period od 2015. do 2025. godine (2015). Službeni glasnik RS, br. 22/2015.] [YOUTH Strategy]
- Bylaw on Detailed Conditions Concerning the Programme, Staff, Space, Equipment and Teaching Aids for Acquiring the Status of Publicly Accredited Providers of Adult Education* (2021). The Minister of Education, Science and Technological Development. [Pravilnik o bližim uslovima u pogledu programa, kadra, prostora, opreme i nastavnih sredstava za sticanje statusa javno priznatog organizatora aktivnosti obrazovanja odraslih (2021). Službeni glasnik RS, br. 130/2021.] [Bylaw PAPAE 1]
- Bylaw on Closer Conditions, Methods, Activities and Composition of the Career Guidance and Counseling Team in the Secondary School* (2019). The Minister of Education, Science and Technological Development. [Pravilnik o bližim uslovima, načinu rada, aktivnostima i sastavu Tima za karijerno vođenje i savetovanje u srednjoj školi koja realizuje obrazovne profile u dualnom obrazovanju (2019). Službeni glasnik RS, br. 2/2019.] [Bylaw CGC Dual]
- Bylaw on Standards and Implementation of the Recognition of Prior Learning Process* (2020). The Minister of Education, Science and Technological Development. [Pravilnik o standardima i načinu sprovođenja postupka priznavanja prethodnog učenja (2020). Službeni glasnik RS, br. 148/2020.] [Bylaw RPL]
- Bylaw on Type, Title and Content of Forms and Record Keeping and Type, Title and Appearance of Public Forms and Certificates in Adult Education* (2022). The Minister of Education, Science and Technological Development. [Pravilnik o vrsti, nazivu i sadržaju obrazaca i načinu vođenja evidencija i nazivu, sadržaju i izgledu obrazaca javnih isprava i uverenja u obrazovanju odraslih (2022). Službeni glasnik RS, br. 102/2022.] [Bylaw PAPAE 2]

- Strategy for Career Guidance and Counselling* (2010). The Government of the Republic of Serbia. [*Strategija karijernog vođenja i savetovanja u Republici Srbiji* (2010). Službeni glasnik RS, br. 16/2010.] [CGC Strategy]
- Strategy for Development of Education in Serbia by 2030* (2021). The Government of the Republic of Serbia [*Strategija razvoja obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji do 2030. godine* (2021). Službeni glasnik RS, br. 63/2021.] [SDES 2030]
- Strategy for the Employment for the period from 2021 to 2026* (2021). The Government of the Republic of Serbia [*Strategija zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine* (2021). Službeni glasnik RS, br. 18/21 i br. 36/21 - ispravka.] [EMPLOYMENT Strategy]
- Law on Dual Education* (2020). The National Assembly of the Republic of Serbia. [*Zakon o dualnom obrazovanju* (2020). Službeni glasnik RS, br. 6/2020.] [Law DE]
- Law on Youth* (2022). The National Assembly of the Republic of Serbia. [*Zakon o mladima* (2022). Službeni glasnik RS, br. 116/2022.] [Law YOUTH]
- Law on the National Qualifications Framework of the Republic of Serbia* (2023). The National Assembly of the Republic of Serbia. [*Zakon o Nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije* (2023). Službeni glasnik RS, br. 76/2023.] [Law NQFS]
- Law on Adult Education* (2021). The National Assembly of the Republic of Serbia. [*Zakon o obrazovanju odraslih* (2020). Službeni glasnik RS, br. 6/2020.] [Law AE]
- Law on the Education System Foundation* (2021). The National Assembly of the Republic of Serbia. [*Zakon o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja u Republici Srbiji* (2021). Službeni glasnik RS, br. 129/2021.] [Law ESF]
- Law on Elementary Education* (2021). The National Assembly of the Republic of Serbia. [*Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju* (2021). Službeni glasnik RS, br. 129/2021.] [Law EE]
- Labour Law* (2017). The National Assembly of the Republic of Serbia. [*Zakon o radu* (2017). Službeni glasnik RS, br. 113/2017.] [Law LABOUR]
- Law on Secondary Education* (2021). The National Assembly of the Republic of Serbia. [*Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju* (2021). Službeni glasnik RS, br. 129/2021.] [Law SE]
- Law on Higher Education* (2021). The National Assembly of the Republic of Serbia. [*Zakon o visokom obrazovanju* (2021). Službeni glasnik RS, br. 67/2021.] [Law HE]

Article received: 12.07. 2024.

Updated version received: 31.08. 2024.

Accepted for publishing: 08.09. 2024.

Jovan Miljković

Department of Pedagogy and Andragogy, Faculty of Philosophy, University of Belgrade, Belgrade, Serbia
<https://orcid.org/0000-0002-7693-7700>

Neda Čairović Pavlović

Department of Pedagogy and Andragogy, Faculty of Philosophy, University of Belgrade, Belgrade, Serbia
<https://orcid.org/0000-0001-5758-6979>

Kristina Robertson

Department of Pedagogy and Andragogy, Faculty of Philosophy, University of Belgrade, Belgrade, Serbia
<https://orcid.org/0009-0001-2576-2541>