

## **Pomen avtonomije v šolskem sistemu**

*Andrej Koren*

*Šola za ravnatelje*

Prispevek obravnava avtonomijo v šolskem sistemu. Predstavljenih je nekaj osnovnih pojmovanj avtonomije in njenega pomena za šolski sistem.

V drugem delu je podana študija primera, ki na podlagi kvalitativne metodologije raziskuje avtonomijo, kot jo sprejemajo in vidijo ravnatelji, učitelji in minister. Pokaže se, da imajo udeleženci raziskave omejen pogled na avtonomijo v celotnem sistemu. Vidljivost znotraj sistema povezuje, izziva in ločuje. Omejena vidljivost ustvari koncept »plavajoče« in spreminjajoče se avtonomije, ki je blizu postmodernističnemu razumevanju organizacij in s tem šol, ter navidezno predstavlja prehod od kolektivnega in timskega k individualnemu. Pri razumevanju avtonomije je pomembno, da upoštevamo razmerje med dano in sprejeto avtonomijo.

### **POJEM AVTONOMIJE V ŠOLI**

Avtonomija je širok pojem, zato lahko nanjo pogledamo z različnih vidikov – filozofskega (Hegel, Kant, Sartre), sociološkega (Weber), pedagoškega (Krofič 1999; Bečaj 2001), političnega in še kakšnega. V šolskem prostoru in z vidika analize šolskih politik povezujemo avtonomijo z decentralizacijo šolskega sistema in s stopnjo svobode, odgovornosti in nadzora – šolsko inšpekcijo (Chubb in Moe 1990). Pojem avtonomije avtorji kot so Kenway in Epstein (1996) ter Trnavčevič in Zupanc Grom (2000) in drugi pogosto povezujejo z razvojem trgov v izobraževanju in z razvojem deregulacije sistema. O avtonomiji znotraj šolskega sistema lahko razmišljamo z vidika šolskega prostora (Mšš 1996), šol kot organizacij (Koren 1999; Mintzberg 1993), učitelja (Fullan and Hargreaves 1999) in, seveda, ravnatelja (Koren 1999). V šolskem prostoru jo pogosto povezujemo z vprašanjem profesionalizma (Sochett 1993; Stronach 2002).

V prispevku bom prikazal nekaj pojmovanj avtonomije (Haydon 1983; Smith 1999; Deardena 1968; Oakeshott 1998) in del spoznanj moje raziskave o percepcijah ravnateljev, učiteljev in oblikovalcev šolske politike v slovenskem prostoru ter vpeljal dva koncepta, za katera menim,

da sta ključna pri razumevanju »avtonomije v praksi«, to sta »videnje« avtonomije in odnos med »dano in sprejeto, vzeto« avtonomijo.

#### TEORETIČNA IZHODIŠČA

Caldwell in Spinks (1993) povezujeta avtonomijo s stopnjo odločanja o sredstvih, virih (sources) v decentraliziranem šolskem sistemu, pri čemer pa odnos med decentralizacijo in avtonomijo ni linearen, saj povečana decentralizacija že sama po sebi ne zagotavlja večje avtonomije. Avtonomijo sredstev in virov avtorja pojmujeta zelo široko, in sicer:

1. znanje (decentralizacija odločitev o kurikulumu, vključno z odločanjem o ciljih in zaključku šolanja),
2. tehnologija (decentralizacija odločitev o učnih sredstvih),
3. moč (decentralizacija sprejemanja odločitev),
4. materialna sredstva (decentralizacija odločitev o uporabi opreme, oskrbe),
5. ljudje (decentralizacija odločitev o zaposlovanju in stalnem strokovnem izpopolnjevanju),
6. čas (decentralizacija odločitev o razporejanju časa) in
7. finance (decentralizacija odločitev o razporejanju denarja).

Avtonomija tako pomeni sprejemanje odgovornih odločitev na podlagi osebnih značilnosti, znanja in položaja. Vezana je na različne udeležence v šolskem sistemu, tako učitelje, ravnatelje in oblikovalce šolske politike kot starše.

O avtonomiji šole ni mogoče razpravljati, ne da bi vključili različne poglede udeležencev v šolskem sistemu ter soočanja le-teh. Posebej pomembni so učitelji – nosilci sprememb v šolskih učilnicah. Fullan and Hargreaves (1999) posebej poudarjata vlogo učiteljev in njihovo razumevanje avtonomije, glede na to da je učiteljevo delo še vedno precej izolirano, kar vpliva na stopnjo njihove avtonomije. Učitelji v razredih lahko delujejo in imajo moč delovati po lastni profesionalni presoji, znanju in sposobnostih. Profesionalizem tako prinaša komponento posameznika v odnos do skupine: učitelj – učiteljstvo ter sistem s strukturami in cilji v odnos do skupine in posameznika. Zato je avtonomija sistema, kot jo opisujejo dokumenti (*Bela knjiga* 1995) hkrati načelo, cilj in sredstvo za doseganje ciljev ter je izražena skozi posameznikovo »videnje« in ra-

zumevanje in ne nazadnje avtonomno delovanje v šolah in v učilnicah. Sama po sebi ne obstaja.

#### AVTONOMIJA RAVNI ŠOLSKEGA SISTEMA

Avtonomija in kakovost sta temi, s katerima se ob določanju svoje šolske politike ukvarjajo skoraj vse države.

Težko si zamislimo zakonodajni paket brez izhodišč o šolski avtonomiji kot načelu, temeljnemu vodilu, ki preveva celoten šolski sistem in določa prostor svobode in s tem avtonomije šol, vrtcev, zavodov ter udeležencev v vzgojno-izobraževalnem procesu. To velja tudi za našo Belo knjigo (Krek 1995) o izobraževanju in za, na njenih temeljih nastalo veljavno izobraževalno zakonodajo, ki določa naslednje:

- avtonomija vrtcev in šol mora biti zagotovljena »z načinom financiranja in načinom zaposlovanja pedagoškega, strokovnega in upravnega kadra«,
- uveljavljeno mora biti načelo profesionalnosti in avtonomnosti učiteljev in vzgojiteljev ter
- avtonomijo šolskega prostora.

Podobno velja za kakovost. V zadnjem času se pojavlja vse več pristopov h kakovosti: Kazalci kakovosti, Ogledalo, Mreže šol in drugi (Koren 2000).

V tem prispevku bom poudaril avtonomijo in jo razumel kot pogoj za uvajanje kakovosti.

Razmišljanje bom začel z *avtonomijo ravnateljev*. Primerjave (Peček 1999; Koren 1999) kažejo, da imajo slovenski ravnatelji in šole na področju upravljanja šole večjo avtonomijo kot v drugih državah – s tem mislim na avtonomijo zaposlovanja strokovnih in drugih delavcev ter na avtonomijo pri razporejanju sredstev. Vprašanje pa je, kako na avtonomijo vplivajo nekateri predpisi in normativi, ki so postali prepodrobni, zato povzročajo njihovo uveljavljanje ravnateljem težave in preobremenitve.

Temu pa se v celoti ni mogoče izogniti. Razlog za to je preprost – obeh področij dela, ki ju pokrivajo ravnatelji – pedagoškega in poslovnega vodenja, ni mogoče popolnoma ločiti saj se obe področji prepletata in vplivata druga na drugo.

Pomembnejša je avtonomija na področju pedagoškega vodenja – možnost razvoja posebnosti v kurikulumu, učnih metod, načina organiziranja dela učiteljev in še česa je srž avtonomnega delovanja ravnatelja in vodi k avtonomiji šole kot celote.

Avtonomija na tem področju je v veliki meri odvisna od ravnateljev samih: ob primerni samozavesti, zakonskih možnostih in usposobljenosti, imajo ravnatelji dovolj prostora za avtonomno delovanje. Vendar raziskave (Koren 1999) kažejo, da te avtonomije ne izkoriščajo v celoti.

Morda ni odveč poudariti, da je avtonomija ravnateljev odvisna tudi od načina njihove reelekcije – čeprav ima obstoječi sistem v Sloveniji tudi slabosti, se je vendarle preveril v praksi. Dosedanje izkušnje ob raznih političnih dogodkih, na primer menjavah vlad, le kažejo, da je načelo, da je odločanje prepuščeno svetom šol in v veliki meri strokovnim delavcem na šolah, še največje zagotovilo avtonomije in edini način, da se omeji razne politične vplive.

Ob ravnateljevi avtonomiji pa so pomembne tudi druge avtonomije, na drugih ravneh izobraževanja.

Vsekakor je temeljna *avtonomija učiteljev*. Njihova avtonomnost po svoje izhaja že iz njihove strokovnosti in profesionalnosti, kljub temu pa je izjemno pomembno, da se učitelji zavedajo svoje avtonomije. To pa je mogoče le, če bomo naša prizadevanja usmerjali v učence in za učence, pri čemer je vloga učitelja silno pomembna.

Zato pomembno je tudi, da se zavedamo, da večanje ravnateljeve avtonomije ne sme posegati v avtonomijo učiteljev – ravnatelji so blizu učiteljem in tako lahko najmočneje vzpodbujajo, a tudi omejujejo njihovo avtonomijo. Ravnatelji morajo svojo avtonomijo in avtonomijo šole znati uporabiti za povezovanje in sodelovanje z vsemi na šoli. Usmerjanje dejavnosti k temeljni nalogi šole – k delu z učenci, k učenju in poučevanju v najširšem pomenu besede.

Naslednja raven, ki jo je potrebno omeniti, je *avtonomija lokalnih skupnosti*. Ta je s centralizacijo na ravni države izgubila veliko svoje nekdanje vloge. Poskušamo jo ponovno uveljavljati, pri čemer pa pogosto naletimo na odpor samih lokalnih skupnosti, ki avtonomijo na nek način zavračajo in se želijo opreti na državo (Koren 1999).

Naj nazadnje omenim še, da ima tudi državna raven svojo avtonomijo. To je *avtonomija ministrstva*, ki jo potrebujemo, saj s svojo centralno vlogo zagotavlja enakost izobraževanja vsem v državi ter zmanj-

šuje nejasnosti pri odgovornosti in določanju temeljnih ciljev. Prav tako lahko preprečuje prevelik vpliv političnih sil na lokalnih ravneh, ki bi lahko delovale tudi v nasprotju s profesionalnimi in temeljnimi učno-vzgojnimi cilji, sprejetimi na nacionalni ravni.

Vlogo države vidim v tem, da določi temeljne cilje in merila za razporeditev sredstev in zaposlenih v skladu s temi cilji, skrbi za merjenje rezultatov, preverja uspeh posameznih šol in izvajanje nagrajevanj ter ukrepa na podlagi zmerjenih rezultatov. Morala pa bi se povsem umaknila pri podrobnejših poseganjih v šole.

Ob poudarjanju pomena avtonomije, pa se moramo zavedati, da tisti, ki so avtonomni, prevzemajo tudi *odgovornost*. Avtonomija pri naša šolam in drugim ravnem izobraževanja tudi več odgovornosti. Pomembno je, da povečevanje odgovornosti šol in učiteljev ne pomeni le odgovornosti zaradi predpisov izven šol in inšpekcije. Odgovornost je tudi odzivnost javni kritiki, ki mora imeti možnost presoje strokovnih odločitev na šolah, odgovornost do staršev in učencev, dijakov in študentov. Ravnanje in delovanje šol tako postane pregledno, odločitve pa pogosto tudi predmet utemeljevanja in rezultat vključevanja različnih udeležencev in tistih, ki so povezani s šolo.

Naj na koncu omenim še *avtonomijo v izobraževanju v Evropski uniji*, v katero se vključujemo. Vemo, da Evropska unija zagotavlja članicam avtonomijo na področju izobraževanja.

Avtonomija, ki jo bomo imeli, bo izziv, kako na vseh ravneh, ki sem jih omenil, uveljavljati naše znanje in kulturo v novi skupni državi.

#### ŠTUDIJA PRIMERA

V letu 2001 sem raziskoval razumevanje avtonomije slovenskih ravnateljev, učiteljev in ministra kot predstavnika oblikovalcev šolske politike.

Študija je bila zastavljena kot eksplorativna študija primera (Yin 1994), pri čemer so »povezan sistem« (Sharan 1998) sestavljale tri skupine udeležencev: minister, šest ravnateljev in šest učiteljev iz šest osnovnih šol. Poleg polstrukturiranih skupinskih intervjujev sem podatke zbral tudi z analizo dokumentov in uporabil refleksijo kot metodo spoznavanja. Spoznanj ne posplošujem.

Spoznanja, misli in razmišljanja iz intervjujev sem razdelil v različne tematske sklope, na primer avtonomija kot načelo ali pogoj dela, avtonomija različnih nivojev v izobraževalni hierarhiji, avtonomija in kon-

trola, avtonomija in decentralizacija ali deregulacija. Pojem avtonomije pa povežem tudi z avtonomnimi odločitvami, dejanji in dejavnostmi posameznikov – s svobodo, ki jo imajo, da odločajo in ustvarjajo svoje delo. To svobodo obravnavam na različnih ravneh šolskega sistema, ki se izkazujejo preko ministra, ravnateljev in učiteljev ter njihovih videnj, percepcije in razumevanja avtonomije.

Študija primera je pokazala, da je vsaka skupina udeležencev v njej »videla« in se v pogovorih usmerjala v različne teme, navkljub vsebinsko enakim vprašanjem. Pokazalo se je, da v odnosu do ravni v izobraževanem sistemu: razred – učitelj, šola – ravnatelj, sistem – minister, to, kar ni v posameznikovi ravni, praktično ni »videno« ali pa je omejeno in nejasno.

*Učitelji* so osredotočeni na delo v razredu in na teme, povezane z njim. Ko govorijo o avtonomiji in decentralizaciji, se osredotočijo na kurikulum, predmetnik, metodiko, hospitacije in starše. Ob razpravi o sistemu učitelji enostavno preklopijo na razred in šolo. Tudi v razpravi o šoli le redko razpravljajo o svojih odnosih do drugih učiteljev. O ministristvu ne razpravljajo, nekaj več pa povejo o Zavodu za šolstvu in njegovi spremenjeni vlogi, odkar ne opravlja več inšpekcije.

*Ravnatelji* se večinoma niso odzvali na vprašanja o avtonomiji, povezani z delom v razredu. Menili so, da so učitelji profesionalci ter kot taki odgovorni za svoje delo. Ravnatelji so bili pozorni na sistemsko raven, a so hkrati pričakovali, da bo sistem rešil njihove specifične, individualne probleme. Ministrstvo in šolski sistem so videli kot nekaj, kar naj olajša, izboljša njihovo delo. Želeli so biti svobodni in so se tudi čutili svobodne, a hkrati omejene. Želeli so odločati o sredstvih in zaposlovanju, a so se hkrati ob vsem tem čutili odvisne, omejene ter na poseben način ogrožene, razen pri pedagoškem delu. Prav tako so izrazili zaskrbljenost in celo jezo nad sedanjo prakso in potekom imenovanja ravnateljev. Njihov pogled je bolj operativen ter vezan na to, kako uveljaviti obstoječe predpise in izpolniti zahteve. Mnogo manj pozornosti pa so posvečali spremembam na njihovi, šolski ravni.

*Minister* je v razpravljajal o procesih, temeljnih načelih in konceptih, ki podpirajo celoten sistem in se uveljavljajo z zakonodajo. Pojasnil je tudi izhodišča, teorije in izkušnje, ki so vodile k razvoju novega, sedaj uveljavljenega šolskega sistema. Ni bil pozoren na posebnosti v sistemu – ne vidi posameznih šol in skupin, vidi sistem.

Pogled celotnega sistema je torej v očeh različnih udeležencev raz-

lično omejen. Učitelji vidijo učilnice in postavljajo vsa vprašanja v povezavi z njimi. Osredotočeni so na kurikulum. Ravnatelji so osredotočeni na operativne zadeve in minister na procese v celotnem sistemu. To značilnost poimenujem kot »omejeno videnje«, ki zajema tako znanje kot vrednote, stališča in prepričanja. Vprašanje pa je, ali posameznik želi spoznati znanje in kaj vodi oz. usmerja njegovo prizadevanje k znanju. Učitelji imajo znanje o mnogih področjih, tudi o avtonomiji, toda to znanje je uokvirjeno z njihovimi izkušnjami, vrednotami in prioritetaми.

Zdi se, da se pregled, vpogled in vidljivost izgubijo, ko gledamo na sistem od zgoraj, in se ne pridobijo, ko gledamo nanj od spodaj, kar pomeni, da je »živeti znanje« pomembno. To pomeni, da se videnje spreminja s časom, se večkrat preoblikuje, je relativno glede na kontekst in se gradi v odnosih z okoljem, z drugimi. S tega vidika postane vprašljiv tudi koncept profesionalizma (kot splet znanj, spretnosti, vrednot in stališč). Spoznanja študija se tako pokrivajo s teoretičnimi spoznanji, na primer Stronach et al. (1999), ki vzbujajo dvom v obstojanje enotnega profesionalnega koncepta. Isti avtorji menijo, da enotnega profesionalizma ni, je le specifično, kontekstualno in individualno razumevanje profesionalnega.

Pričakovati bi bilo, da bi nekdo, ki je »potoval« skozi vse ravni sistema, razumel in videl hkrati vse in vsako raven posebej. Vendar splošna sistemska raven omejuje vidljivost, prav tako sta omejena šolska raven in posamična, učiteljeva raven. S tem ne mislim, da so to znanje in te izkušnje izgubljeni, so le re-kontekstualizirani, re-strukturirani, pojavljajo se v drugih okvirih, zato jih je potrebno dekonstruirati, kar je v osnovi metodološki pristop.

#### RAZMERJE MED DANO IN SPREJETO AVTONOMIJO

Študija je pokazala, da minister sprejema in vidi avtonomijo kot nekaj, kar je dano ravnateljem in učiteljem, kar je dano v sistem. Prav tako izraža presenečenje nad tem, da so ravnatelji in učitelji želeli manj deregulacije, svobode, da so izražali zahteve po jasnih navodilih za delo in po pozornosti do sebe kot posameznikov in posameznih šol. Avtonomija je bila torej dana iz centra, torej vrha skozi zakonodajni paket ravnateljem, ti pa so jo »dali« učiteljem. Študija je pokazala, da je »videnje« avtonomije kontekstualno obarvano, na vsaki posamezni ravni drugače.

Ravnatelji si vzamejo toliko avtonomije, kot je vidijo in jim je pre-

poznavna, isti vzorec se ponovi v odnosu med ravnatelji in učitelji. Percepcije se spremenijo v času in prostoru – tako se spremeni tudi njihov pogled. Te spremembe so udeleženci povezovali z zrelostjo, znanjem in izkušnjami. Vendar so tudi ta znanja in izkušnje kontekstualizirane in torej omejene. Znotraj vidnosti so prožni in spreminjajoči se okviri, vsak vzame, kar mu je dano, kar vidi skozi svoje subjektivne leče.

Vidljivost ustvari koncept »plavajoče« in spreminjajoče se avtonomije, ki je blizu postmodernističnemu razumevanju organizacij, torej tudi šol, in navidezno predstavlja prehod od kolektivnega in timskega k individualnemu. Spremembe vsebujejo razumevanje sistema skozi različne leče; ne mi in oni, ne tukaj in tam, vsi smo podvrženi omejeni vidljivosti. Omejeno je lahko od zgoraj ali spodaj, levo ali desno na kontinuumu ter v centru in obkoljeno s podsistemi. Vidljivost nas povezuje, izziva in ločuje. Vzajem to, kar vidim, čeprav mi morda daješ veliko več, pa tega pač ne vidim.

#### IZZIV ZA PRAKSO

Spoznanja vodijo k drugačnemu razumevanju avtonomije v šolski praksi. Le-ta ni podvržena zgolj temu, kako je koncept definiran v splošnih določilih, zakonih in načelih, niti ne temu, kako smo/so ga »uskladili«, temveč temu, kako ga gradimo v vsakdanjih dejavnostih in delovanju ter kako ustvarjamo pomen skozi konstrukcijo pomena v vsakdanjih interakcijah. Posebej pa izrekam pomisleke v zvezi z idejo enotne šolske kulture, posamične organizacijske kulture enotnega delovanja šol v šolskem okolju in seveda usklajenega, sistemskega pogleda na šolo, vlogo ravnatelja in vlogo učitelja.

#### UPORABLJENA LITERATURA

- Bečaj, J. 2001. Šolska avtonomija kot proces. V *Šolska avtonomija v Evropi*, ur. H. Döbert in G. Geissler, 67–90. Ljubljana: Mohorjeva družba.
- Caldwell, B. J. in J. M. Spinks. 1993. *The self-managing school*. London: Falmer.
- Chubb, J. E. and T. M. Moe. 1990. *Politics, markets, and America's schools*. Washington: The Brookings Institution.
- Dearden, R. 1986. *The philosophy of primary education*. London: Routledge & Kegan Paul.



- Fullan, M. in A. Hargreaves. 1999. *Whats worth fighting out there*. Mississauga: Ontario Public Teachers' Federation.
- Haydon, G. 1983. Autonomy as an aim education and the autonomy of teachers. *Journal of Philosophy of Education*, str. 219–228.
- Kenway, J. in D. Epstein. 1996. The marketisation of school education: feminist studies and perspectives. *Studies in the Cultural Politics of Education* 17 (3): 301–314.
- Koren, A. 1999. *Ravnatelj med osamo in sodelovanjem*. Ljubljana: Šola za ravnatelje.
- Koren, A. 2000. Approaching quality in the slovenian context. V *Ways towards quality in education*, ur. I. Stronach, N. Trunk Širca in N. Dimc. Ljubljana: Open Society Institute Slovenia in Šola za ravnatelje; Koper: Visoka šola za management.
- Kroflič, R. 1999. Avtonomija šole/vrtca in učitelja/vzgojitelja ali kako in kam bomo vozili v skladu z novo zakonodajo? *Vzgoja in izobraževanje* 50 (5): 7–11.
- Krek, J. 1995. *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Mintzberg, H. 1993. *Structures in fives*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Oakeshot, M. 1991. On being conservative in rationalism. V *Politics and other essays*. Indianapolis: Liberty.
- Peček, M. 1999. Novi trendi v sistemih upravljanja šolstva – decentralizacija. *Sodobna pedagogika* 50 (3): 26–39.
- Seddon, T. 1997. Education: de-professionalized? Or re-regulated, re-organized, and re-authorized. *Australian Journal of Education* 41 (3): 228–247.
- Sharan, B. 1998. *Qualitative research and case study applications in education*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Smith, M. 1999. After managerialism: towards conception of the school as an education community. *Journal of Philosophy of Education*, št. 33.
- Socket, H. 1993. *The postmodern turn: new perspectives on social theory*. New York: Cambridge University Press.
- Stronach I., A. Koren, S. Marinšek, J. Erčulj, P. Peček, S. Vaupot - Roncelli, N. Trunk - Širca in A. Trnavčević. 1999. Educational research as an intercultural practice: unloading the dice. V *International congress for*

- school effectiveness and improvement*. San Antonio: European Conference on Education Research.
- Stronach, I., B. Corbin, O. McNamara, S. Stark in T. Warne. 2002. Towards an uncertain politics of professionalism: teacher and nurse identities in flux. *Educational Policy*, str. 1–30.
- Trnavčević, A. in R. Zupanc - Grom. 2000. *Marketing v izobraževanju*. Ljubljana: Šola za ravnatelje.
- Zakon o osnovni šoli*. Uradni list RS, št. 12/1996.
- Yin, R. K. 1994. *Case study research: design and methods*. London: Sage.