

Avtonomija in decentralizacija v izobraževanju

Znanstvene monografije
Fakultete za management Koper

Glavni urednik

prof. dr. Dušan Lesjak

Uredniški odbor

doc. dr. Roberto Biloslavo

izr. prof. dr. Štefan Bojnec

izr. prof. dr. Slavko Dolinšek

doc. dr. Justina Erčulj

doc. dr. Tonči A. Kuzmanič

izr. prof. dr. Zvone Vodovnik

*Monografija je izšla s finančno podporo
Agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije*

Avtonomija in decentralizacija v izobraževanju

Študija vidljivosti
v slovenskem
šolskem sistemu

Andrej Koren



Management

*Avtonomija in decentralizacija v izobraževanju:
študija vidljivosti v slovenskem šolskem sistemu*

doc. dr. Andrej Koren

Strokovna recenzenta · prof. dr. Norbert Jaušovec
in prof. dr. Matjaž Mulej

Izdali in založili · Univerza na Primorskem,
Fakulteta za management Koper, in
Šola za ravnatelje, Ljubljana, 2006

Za založbo · dr. Nada Trunk Širca

Oblikovanje · Alen Ježovnik

© 2006 Fakulteta za management Koper

CIP – Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

37(497.4)

KOREN, Andrej

Avtonomija in decentralizacija v izobraževanju :
študija vidljivosti v slovenskem šolskem sistemu
/ Andrej Koren. - Koper : Fakulteta za management ;
Ljubljana : Šola za ravnatelje, 2006. -
(Znanstvene monografije Fakultete za management Koper)

ISBN-10 961-6573-48-9 (Fakulteta za management)

ISBN-13 978-961-6573-48-1 (Fakulteta za management)

230268160

Kazalo

- 1 Uvod in teoretični vidiki študije · 7
 - 1.1 Globalizacija ter vzgoja in izobraževanje · 8
 - 1.2 Globalizacija, modernost/postmodernost ter vzgoja in izobraževanje · 11
- 2 Pregled literature · 15
 - 2.1 Slovenska tradicija · 16
 - 2.2 Reforma in prestrukturiranje šolstva · 21
 - 2.3 Decentralizacija in centralizacija · 26
 - 2.4 Profesionalizem, profesionalci in politiki · 33
 - 2.5 »Ustrezne« vloge za centralno vlado · 41
 - 2.6 Razmerje med vlado in učitelji · 54
 - 2.7 Avtonomija · 56
 - 2.8 Odgovornost in nadzor · 61
 - 2.9 Kritični pregled literature · 63
- 3 Metodologija · 65
 - 3.1 Slovenska tradicija v raziskovanju izobraževanja · 65
 - 3.2 Izbira paradigme in načrt raziskave · 76
 - 3.3 Vzorec · 81
 - 3.4 Zbiranje podatkov: metode · 84
- 4 Analiza podatkov · 85
 - 4.1 Pomen »avtonomije« · 85
 - 4.2 Profesionalizem · 91
 - 4.3 Avtonomija · 92
 - 4.4 Vidnost · 110
 - 4.5 Šole in imenovanja ravnateljev · 111
 - 4.6 Vloga ministrstva za šolstvo · 114
 - 4.7 Vloga ravnateljev, opredeljena v zakonodaji · 116
 - 4.8 Šole in sredstva · 117
 - 4.9 Odgovornost · 119
 - 4.10 Povzetek analize · 135

- 5 Sklepi in možnosti uporabe · 137
 - 5.1 Kaj je »videl« minister? · 137
 - 5.2 Kaj so »videli« ravnatelji? · 140
 - 5.3 Kaj so »videli« učitelji? · 141
 - 5.4 Kaj so videli udeleženci? Oblikovanje teorije vidljivosti · 142
 - 5.5 Implikacije · 148

Literatura · 153

Kazalo citiranih avtorjev · 165

Monografija odraža postmoderno izhodišče, tako je s stališč modernizma pisana na nekoliko poseben način. Suče se okoli tem, ki se porajajo, pri tem išče bolj neskladne, nasprotno, kot pa potrjujoče si teme. Izbiral sem jih iz svojih virov informacij, kot so intervjuji, literatura, zakonodaja, dokumenti in moja lastna stališča. Namerno ne pojasnjujem stališč, ne delam zaključkov in sklepov, prepuščam in omogočam bralcu, da jih naredi sam. Pri tem nizanju pride morda v raziskavi do navideznega ponavljanja, kar pa je narejeno namerno, da lahko bralec prehodi isto pot, ki je mene pripeljala do »teorije vidljivosti«, bralec pa si bo morda našel druge razlage, poglede in razumevanja. Rečeno drugače z nizanjem obsežnih podatkov raziskave, ne da bi jih sproti zaključeval in razlagal, poskušam omogočiti, da bralec najde in vidi stvari, ki jih sam nisem videl.

Tudi navidezna nepovezanost v pregledu literature ima namen, omejiti hoče pogosto preveč bleščeče prikaze teorije in nudenje danih odgovorov in tako omogočiti bralcu, da jih oblikuje sam.

V zaključkih se namerno ognem oblikovanju spoznanj in receptov, ki bi lahko izhajali iz raziskave. To prepuščam bralcu, kolegom strokovnjakom in jih tako vabim, da naredijo svoje.

Študija obravnava šolske sisteme, njihove značilnosti, centraliziranost in avtonomijo na različnih ravneh. Pri tem izhaja iz pojavov globalizacije in njenega vpliva na izobraževanje v posameznih nacionalnih šolskih sistemih. Metoda raziskave je kvalitativna študija primera slovenskega šolskega sistema. Vsajena je tako v posebnosti naše vzgoje in izobraževanja, političnega razvoja Slovenije kot samostojne države, kot v sodobne globalizacijske pojave in soodvisnost današnjega sveta. Rezultati študije dajejo vpogled na avtonomijo in stopnjo centralizacije, kot jo je bilo možno proučiti na podlagi študija literature, dokumentov, pogledov udeležencev, zajetih v intervjuje in avtorjevega osebnega odnosa do obravnavane teme.

1.1 Globalizacija ter vzgoja in izobraževanje

Globalizacija kulture, gospodarstva in izobraževanja ni preprost proces (Apple 1995) ter se ne napaja pri enem samem viru. To je vsestranski proces, ki je povezan s tokom informacij (Pal 1997) in presega zgolj medsebojno povezanost. V izobraževanju ga pogosto povezujemo s komodifikacijo in tako tudi z marketizacijo vzgoje in izobraževanja (Kenway in dr. 1994; Kenway in Epstein 1996; Dehli 1996). Marketizacija vzgoje in izobraževanja je pogosto opredeljena s štirimi procesi: deregulacijo, devolucijo, dezoniranjem in financiranjem po osebi (Kenway in Epstein 1996). Temelji na predpostavki, da je izobraževanje bolj zasebna kot javna dobrina, čeprav je to vprašanje sicer še vedno jabolko spora med zagovorniki (Tooley 1994) in nasprotniki (Grace 1994) omenjene predpostavke. Trnavčević (2001b), sklicujoč se na Dehli (1996), opozarja, da takšna binarna nasprotja ne prispevajo k rešitvam, saj je razmerje med njimi kompleksno in pogosto sporno. Naše zaznavanje in razumevanje vzgoje in izobraževanja oblikuje procese, kakršen je na primer devolucija oblasti in pristojnosti z državne na lokalno raven. Eden teh procesov je tudi decentralizacija izobraževanja ter s tem povezano vprašanje avtonomnosti šol in učiteljev. Omenjeni spori in vprašanja odsevajo globalne diskurze, vendar so v različnih kulturnih kontekstih različno izraženi, tako v nacionalni izobraževalni politiki kot v različnih izvajalnih načinih.

Apple (1995) se osredotoča na globalizacijo kulture, gospodarstva in izobraževanja ter pri tem trdi, da to ni premočrten proces. V svoji vsestranskosti prežema vsako poro socialnega življenja in je več kot zgolj primer medsebojne povezanosti; poleg tega je, kot meni Pal (1997), povezan s tokom informacij. Globalizacijo pogosto povezujemo s homogenizacijo (Appadurai 1990; Smith 1990) in s »podobo planeta kot enotnega prostora, generativnega sistema enotnosti, v okviru katerega se lahko pojavlja raznovrstnost« (Featherstone 1990, 2). Featherstone razpravlja o globalizacijskih procesih in globalni kulturi ter se pri tem osredotoča na kulturno integracijo in dezintegracijske procese (1990, 1):

Torej bi se bilo mogoče osredotočiti na čezsocialne kulturne procese, ki se pojavljajo v raznovrstnih oblikah, nekateri so starejši od razmerij znotraj države, v katerih naj bi bile usidrane nacionalne države, in na procese, ki podpirajo izmenjavo in pretok blaga, ljudi, informacij, znanja in podob, kar spodbuja komunikacijske procese, ki pridobivajo avtonomijo na globalni ravni.

Featherstone ugotavlja, da globalna kultura dejansko ne obstaja, če kot

globalno kulturo razumemo »nekaj sorodnega kulturi nacionalne države v širšem smislu« (prav tam). Appadurai (1990, 296) razpravlja o novem globalnem kulturnem gospodarstvu, ki

[...] ga je treba razumeti kot kompleksen, prepletajoč se, nezdržljiv red, ki ga ne moremo več razumeti v okviru obstoječih središčno-obrobnih modelov [...] niti ni dovzeten za preproste modele po načelu »rini in vleci« (v okviru migracijske teorije), ali po načelu presežkov in primanjkljajev [...], ali po načelu potrošnikov in proizvajalcev. [...] Kompleksnost sodobnega globalnega gospodarstva je povezana z nekaterimi temeljnimi razhajaji med gospodarstvom, kulturo in politiko, kar smo v teoriji šele začeli opredeljevati.

Zdi se, da globalizacija kulture zajema vse procese v socialnem življenju. Nekako nastaja nov planet ali vsaj podoba o planetu, na katerem vseh tokov ne moremo pojasniti zgolj s sopostavljanjem razmerij. Podobe, kot ugotavlja Appadurai, ustvarjajo neke vrste »zamišljene svetove« (1990, 297), »krajine«, pri čemer avtor poudarja spremenljive in nepravilne oblike teh krajin. Omenja etnokrajine, tehno-krajine, finančne krajine, mediakrajine in ideokrajine, ki se prenašajo iz enega specifičnega konteksta v drugega. Stronach je v neki razpravi na Brdu nakazal, da bi lahko govorili tudi o edukrajinah. V vseh teh »krajinah« so terminološka vprašanja del toka – pomena, ki jim je pripisan v specifičnem kontekstu. Te podobe prikažejo »oblo« kot neke vrste enoto, sistem, opredeljen s fizičnimi mejami, kjer se pojavlja raznovrstnost – raznovrstnost kultur, nacionalnih držav, ras in narodnosti. Te »krajine« ne morejo delovati osamitvi, so povezane, sorodne in nekako soodvisne.

Ta razprava o globalizaciji je pomembna in smotrna tudi v slovenskem kontekstu. Po eni strani je bila vzpostavitev nacionalne države razumljena kot bistvena za zagotovitev etničnega obstoja. Naš jezik in izobraževanje je bilo treba ohraniti, po drugi strani pa je bila Slovenija z gospodarskega vidika na poti na evropski in svetovni konkurenčni trg. Potrebo po tem, da se pri vstopanju v razne mednarodne zveze, na primer Evropsko unijo in NATO, »odpre globalno«, a hkrati nekako vse ohrani na nacionalni ravni, bi lahko označili kot zanimivo navzkrižje. Druga težnja je privedla do »prilagojenih« političnih, gospodarskih in tudi kulturnih področij. Zgodba ni nova – bili smo že del Jugoslavije, ko smo imeli skupno ali vsaj skladno zakonodajo ter istočasno težave zaradi potrebe po »ohranjanju sebe«.

Razmerje med globalnim in lokalnim, splošnim in specifičnim, majh-

nim in velikim vseskozi prehaja iz ene skrajnosti v drugo. To razmerje se sicer nanaša tudi na nacionalno državo v odnosu do globalnega. Globalizacija se pogosto omenja v gospodarskem okviru. Brown in Lauder, na primer, obravnavata oblikovanje globalnega gospodarstva, ki »je privedlo do krepitve gospodarske konkurence med podjetji, regijami in nacionalnimi državami«. Ugotavljata tudi (1996, 1):

Globalizacija gospodarske dejavnosti je postavila pod vprašaj vlogo nacionalne države v prihodnosti in njeno sposobnost zagotavljanja gospodarske rasti in skupne blaginje. Na prvi pogled se morda zdi, da to ni v ničemer povezano z izobraževalno politiko, vendar se dejansko kaže, da je kakovost nacionalnega sistema vzgoje in izobraževanja ter usposabljanja ključna za gospodarski razcvet v prihodnosti.

Globalizacija gospodarstva je večstranska, pa tudi paradokсна. Na eni strani prodira skozi meje in odpira prostor nacionalnemu gospodarstvu in proizvodnji. Ustvarja »proizvodnjo brez meja« (prav tam). Na drugi strani daje več pristojnosti nacionalni državi z usmerjanjem v izobraževanje kot nacionalno, skupno dobrino, ki domnevno zagotavlja globalno konkurenčnost. Green (1994, 68) v svoji razpravi o postmodernizmu in državnem izobraževanju v tem okviru omenja Avstralijo in se sklicuje na eno tamkajšnjih teoretičark, Jane Kenway, ki

[...] ugotavlja, da so kulturna komodifikacija, globalizacija gospodarstva ter zgoščevanje časa in prostora sprožili »informacijsko revolucijo«; vse to pa je privedlo do radikalnih premikov v izobraževanju. To je bilo predvideno že s »komercializacijo« izobraževanja in odmikom od učenja, temelječega na institucijah. Paradigma za to bi lahko bil razvoj v celoti plačljivega izobraževanja v tujini oziroma na daljavo.

Green (1994) se ne strinja z stališčem, da sta komodifikacija in komercializacija povezani z nastajajočimi trgi v izobraževanju, ki jih umešča v širši kontekst globalizacije, ter se razumevanja teh pojavov loteva z bolj postmodernim, dekonstruktivističnim pristopom. Green trdi, da »nedvomno še ne obstaja nič takšnega, kar bi lahko označili kot postmoderno teorijo izobraževanja« (1994, 68). Prvo vprašanje, ki se ob tem pojavlja, pa je, kako sploh razumemo pojme »moderen«, »modernost« in »postmoderen«.

1.2 Globalizacija, modernost/postmodernost ter vzgoja in izobraževanje

Latour (1993, 10) izčrpno obravnava in utemeljuje modernost, kaj ta pojem pomeni in kaj bi bilo, če bi bila del realnosti:

Obstaja toliko različnih opredelitev modernosti, kolikor je mislecev in novinarjev, vse te opredelitve pa so, tako ali drugače, usmerjene v časovno minljivost. Pridevnik »moderen« označuje nov režim, pospešitev, prekinitiv, časovno revolucijo. Z besedami »moderen«, »modernizacija« in »modernost« pravzaprav opredeljujemo nasprotje – arhaično in nespremenljivo preteklost.

To zamisel Latour še izpopolni:

Pojem »moderen« je tako dvojno asimetričen: označuje prelom med zmagovalci in poraženci. Če se toliko naših sodobnikov dandanes upira uporabi tega pridevnika, če ga določujemo s predpono, je to zato, ker nismo prepričani, da smo sposobni ohraniti to dvojno asimetrijo – ne zmoremo ponazoriti časovne enosmernosti niti nagraditi zmagovalcev. [...] Iz tega izhaja dvom, ki ga nenavadno imenujemo »postmoderen«, čeprav se ne ve, ali je sposoben nadaljevati poslanstvo moderne.

Latour razpravo gradi na treh vidikih in postavi tri hipoteze (1993, 12):

1. »Beseda »moderen« označuje dva sklopa popolnoma različnih praks, ki morata ostati različna, da sta lahko učinkovita, vendar sta se nedavno začela mešati.« Avtor ta dva različna sklopa imenuje »čiščenje« (pri čemer se oblikujejo popolnoma različna ontološka področja) in »prenašanje« (pri čemer se oblikujejo mešanice med novimi vrstami obstojev, hibridov narave in kulture).
2. »Čiščenje« omogoča »prenašanje« (posredovanje).
3. »Če smo nehali biti moderni, če ne zmoremo več razlikovati med procesom razmnoževanja in procesom čiščenja, kaj bomo postali?«

Te tri temeljne vidike Latour izčrpno obravnava in izzove bralca oziroma spodbija domnevo, da smo bili moderni in da se sedaj premikamo v postmodernost. Smo bili »moderni«? Smo lahko v nasprotju z modernim sedaj postmoderni? Ali zgolj vnašamo neko novo razsežnost v pojem moderen, ki je vedno temeljil na dveh razsežnostih – »prenašanju« in »čiščenju«, pri čemer je imela prednost oziroma je bila upoštevana samo

ena in opredeljena z izključitvijo druge? Ker ne verjamem v polarizacijo, bi lahko sprejel avtorjev esej *We have never been modern* (Latour 1993).

Hassard in Parker (1999) sta izbrala nekaj esejev o postmodernosti in postmodernem razumevanju organizacij ter obravnavata postmoderen diskurz organizacij. Izobraževanje je del družbe in če družba ni bila moderna, kako je potem izobraževanje lahko postmoderno? Izobraževanje razumem kot skupek modernih in postmodernih konceptov. Beseda moderen se nanaša na nacionalno in načrtovano izobraževanje, medtem ko se postmodernost zrcali v razdrobljenosti znotraj in zunaj nacionalne države. Pri tem se vračam k Latourjevemu konceptu o »čiščenju« kot modernistični težnji in »razmnoževanju« kot postmoderni težnji. Ti težnji se zrcalita tudi v Sloveniji, saj je etnično/nacionalno (nacionalna identiteta) moderna, pa tudi del globalne, evropske skupnosti, kar je postmoderna značilnost.

Globalizacija je privedla do nekaterih sprememb v razmerju med lokalnim in globalnim. Izobraževanje ima nekatere globalne značilnosti, vendar hkrati teži k ohranitvi nacionalnih vrednot in identitete. Smith ugotavlja, da »čeprav posamezne nacionalne kulture ostajajo raznolike in močne, obstajajo tudi širši evropski kulturni vzorci, ki presegajo nacionalne kulturne meje in tako ustvarjajo prekrivajočo se »družino« skupnih elementov« (1990, 187). Halpin in Troyna (1995) se osredotočata predvsem na posebnosti v izobraževanju, ki jih imenujeta »izposojanje politik«. To pomeni, da si nacionalne države izposodijo nekatere elemente izobraževalne politike od drugih držav, od drugih nacionalnih držav. Pri tem pogosto ne upoštevajo tradicije in kulturne usidranosti, kar privede do vrzeli med izobraževalnim sistemom in njegovo težnjo po ohranitvi nacionalnih vrednot, identitete, kulturne usidranosti in tradicije. Nekateri elementi, izposojeni iz globalnega, so lahko na primer skladni z nacionalnimi cilji, vendar ni nujno, da so skladni tudi s tradicijo in kulturnim kontekstom. Na konferenci o inkluziji v Portorožu leta 2001 (Trtnik Herlec 2002) so se udeleženci zlahka sporazumeli o tem, kaj pomenita pojma inkluzija in inkluzivna politika, pa tudi o njunih ciljeh (lokalno sprejeta globalna težnja), niso pa mogli zblížati svojih stališč o ustreznem uresničevanju te politike (lokalni cilji niso tradicionalno uresničeni).

Latourjev vidik (1993) je mogoče razumeti tudi v luči »znanosti« in z njo povezanim razumevanjem resnice.¹ Če je modernost povezana z uni-

1. O »znanosti« in »znanstvenem« običajno pišem kot o nečem, za kar je značilna »objektivnost« in kar je »objektivno« ter se tako »loči od osebnega, posameznega, od

verzalno resnico, potem postmodernost zrcali razdrobljeno znanje in resnico. Če v naši družbi ni nikakršne postmoderne sledi, potem je resnico še vedno mogoče razumeti kot pozitivistično univerzalno resnico, kar pomeni, da je ne spodbija razdrobljena, specifična, kontekstualno oblikovana resnica. Globalni cilji bi morali biti tako neposredno izrazljivi v lokalnih ciljih, modeli pa prenosljivi in uporabljivi po vsem svetu, vendar praksa kaže, da uporaba tujih, nekontekstualnih modelov pogosto ni učinkovita iz mnogih razlogov, med katerimi je eden pogostejših nezdržljivost z lokalno tradicijo in kulturo. Razmerja med lokalnim in globalnim, modernim in postmodernim so tako kompleksna in večstranska.

Kontekstualno in tradicionalno usidranost ter »izposojanje politik« (Halpin in Troyna 1995) lahko povežemo s pojavom, ki ga Stronach in Morris (1994) imenujeta »histerija politik«. Nekateri deli izobraževalnih politik so izposojeni iz drugih tradicij in kultur ter kratkoročno vrednoteni. Heyneman piše o »številnih prizadevanjih mednarodne skupnosti za svetovanje in pomoč novim evropskim in srednjeazijskim državam (ECA) pri reševanju vprašanj, povezanih s fiskalno stabilnostjo in privatizacijo premoženja« (1997, 173). Podobna prizadevanja je mogoče opaziti v vzgoji in izobraževanju. Miron obravnava reforme na Švedskem in ugotavlja, da je »švedska vlada začela izvajati poskus velikih razsežnosti, ki bo imel številne nepričakovane posledice za izobraževalni sistem« (1993, 2). Ugotavlja tudi, da je za sklepanje o reformi in njeno ocenjevanje potreben čas, medtem pa jo je treba obravnavati kot velikopotezni poskus. Rezultati vplivajo na spremembe smeri in preoblikovanje politik ne glede na naravo dolgoročno usmerjenih rezultatov v vzgoji in izobraževanju.

Coulby in Jones v svoji razpravi o postmodernosti, izobraževanju in evropskih identitetah navajata, da je postmodernizem »prestopil od kulturnega relativizma k epistemološkemu relativizmu (Feyerabend 1978). Ni sistema resnice, ki bi bil večvreden. Identiteta ni več edinstvena in junaška, temveč razdrobljena in celo neopazna« (1996, 174). Obstajajo medkulturne razlike med šolskimi sistemi, usidrane v kulturne in tradicionalne – lokalne kontekste (Stronach in dr. 1999). Okrožja so različno velika in korelacije učinkovitosti pogosto ponujajo pravila, kakor da bi bile neodvisne od konteksta in univerzalistične, zato se jih ne sme

čustev in subjektivnosti«. Ta pojem obravnavam, ker moje izkušnje in dosedanje izobraževanje kažejo, da v naši kulturi in tradiciji sprejemamo in verjamemo skozi poznavanje objektivnega sveta ter smo sposobni razumeti samo, če lahko ustrezno uporabimo »znanstveno« metodo. Moje razumevanje tega se je sicer spremenilo, vendar je tradicija »znanstvenega raziskovanja« (prim. Toš 1988) v Sloveniji še vedno zelo močna.

brati naivno. Slovenski strokovnjaki, na primer, razpravljajo o »regionalizmu«. Da bi podprli svoja stališča, uporabljajo argumente, ki veljajo za druge države in kontekste, na primer o ustreznosti velikosti šolskega okrožja, ki lahko ima od 2000 do 200.000 učencev. Kako lahko v Sloveniji obstaja šolsko okrožje z 200.000 učenci, če ima država samo dva milijona prebivalcev?

Ta razprava osvetljuje še en pomemben vidik – vprašanje avtonomije, ki je jedro številnih razprav (Whitty 1997; Garret 1998), v katerih se o njej govori in piše kot o »avtonomiji politik« (Garret 1998, 2), ki pa se ne izraža kot avtonomija *de iure*. To pomeni, da je v politiki, na primer v izobraževalni politiki, avtonomija opredeljena kot ideal, ki v praksi ni priznan niti prenesen v katero koli obliko »praktične« avtonomije – na primer samoupravljanje šol ali podobno. Če povzamemo, vsaka globalna podoba avtonomije se v lokalnih kontekstih, v okviru nacionalne države, zrcali drugače.