

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

mag. Urška Štremfel

**Nova oblika vladavine v Evropski uniji  
na področju izobraževalnih politik**

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

mag. Urška Štremfel

Mentor: izr. prof. dr. Damjan Lajh

Somentorica: dr. Mojca Štraus

**Nova oblika vladavine v Evropski uniji  
na področju izobraževalnih politik**

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2013

## **POVZETEK**

### **Nova oblika vladavine v Evropski uniji na področju izobraževalnih politik**

V razvoju evropskega izobraževalnega prostora je dolgo veljalo načelo subsidiarnosti, saj države članice niso bile pripravljene Evropski uniji (EU) priznati politične moči in vpliva na javnopolitičnem področju, ki je ključno za nacionalno identiteto in kulturo posameznega naroda. Prelomnica v okrepitvi sodelovanja je Lizbonska strategija, v kateri je izobraževanje prvič prepoznano kot nujen pogoj za večanje učinkovitosti EU. Zaradi narave izobraževanja kot javnopolitičnega področja, nad katerim želijo države članice ohraniti suverenost, in hkratnega zavedanja pomena izobraževanja za doseganje strateških ciljev EU, za katere se je predvidevalo, da jih s sedemindvajsetimi nekonsistentnimi nacionalnimi izobraževalnimi sistemi ne bo mogoče doseči, je bila z Lizbonsko strategijo kot nova oblika vladavine opredeljena odprta metoda koordinacije (OMK). Delovanje OMK po načelu t. i. mehkega prava oziroma prostovoljnega sodelovanja držav članic je v akademskih razpravah izzvalo številna vprašanja glede načina, ki ga OMK v odsotnosti obvezujočih pravil uporablja za evropeizacijo (usmerjanje in oblikovanje) nacionalnih izobraževalnih politik, v nasprotni smeri pa vprašanje njenih potencialov za doseganje skupnih ciljev in razvoj demokratične kulture v evropskem izobraževalnem prostoru. Čeprav je OMK s svojo relativno novostjo, inovativnostjo in kompleksnostjo v politološki znanosti sprožila širok spekter raziskav, je bistveni problem navedenih preučevanj še vedno odprto in nepojasnjeno vprašanje njenega vpliva na države članice (npr. Zeitlin 2009; Chakroun 2010; Alexiadou in Lange 2013).

V disertaciji s problemsko naravnanim raziskovanjem, na znanstveno relevanten način, z ustreznimi teoretskimi pristopi in koncepti, inovativnim analitičnim modelom ter s poglobljeno študijo primera pojasnimo vpliv OMK na nacionalni izobraževalni prostor ob upoštevanju medsebojno povezanega dvosmernega procesa oz. vzajemnega vpliva EU in nacionalne ravni. V disertaciji oblikujemo kompleksen mnogonivojski okvir analize, s katerim pojasnimo pogoje, pod katerimi OMK spodbuja doseganje ciljev EU v državah članicah in s tem (lahko) sproža konvergenco s cilji na ravni EU. S tem odgovarjamo na zahteve avtorjev (Citi in Rhodes 2007), da se mora teoretsko in empirično raziskovanje odmakniti od preučevanja normativne zasnovanosti OMK in se osredotočiti na bistvene dejavnike, ki usmerjajo delovanje držav članic k doseganju skupno zastavljenih ciljev EU.

V disertaciji OMK v EU na področju izobraževalnih politik in njen vpliv na države članice osmislimo in pojasnimo s teoretskim okvirom, ki predstavlja kombinacijo teoretskih postulatov koncepta (nove oblike) vladavine kot vladavine dosežkov, vladavine primerjav, vladavine reševanja problemov in vladavine znanja, teorije javnopolitičnega učenja in koncepta na podatkih temelječega oblikovanja politik. Avtorji (npr. Radaelli 2008) so si namreč enotni, da nove oblike vladavine v odsotnosti pravno zavezujočih norm temeljijo na javnopolitičnem učenju. Z uporabo teorije javnopolitičnega učenja v disertaciji odgovorimo na bistvene kritike, da je preučevanje OMK premalo teoretsko osmišljeno, a jo zaradi njene širine in kompleksnosti zamejimo s konceptom na podatkih temelječega oblikovanja politik. S tem se osredotočimo na prevladujoče akterje v OMK – eksperte ter njihove odnose z javnopolitičnimi odločevalci in deležniki ter bistvene instrumente OMK, ki temeljijo na ekspertnem znanju – kazalnike in ciljne vrednosti, mednarodne raziskave znanja in dobre prakse. Pri tem upoštevamo predpostavke, da gre v OMK, kljub teoretskemu poudarjanju njene odprtosti do širokega kroga akterjev, predvsem za javnopolitično učenje med visokoprofesionalizirano tehnokratsko (nad)nacionalno elito (Cohen in Sabel 2003; Zeitlin in drugi 2005).

Na podlagi temeljitega pregleda teoretskih predpostavk in lastnih predhodnih raziskovalnih ugotovitev (Štremfel 2010a; Lajh in Štremfel 2011a) za odgovor na raziskovalno vprašanje in s tem doseganje ciljev disertacije postavimo naslednjo izhodiščno tezo: *Odperta metoda koordinacije kot nova oblika vladavine v evropskem izobraževalnem prostoru predstavlja javnopolitično učenje v obliki na podatkih temelječega oblikovanja politik.* V pomoč pri preverjanju izhodiščne teze uporabimo več medsebojno povezanih podtez:

- a) V evropskem izobraževalnem prostoru ima prevladujočo vlogo epistemska skupnost ekspertov z vseh ravni mnogonivojske vladavine. (*»Kdo (se) uči?«*)
- b) Osnova za javnopolitično učenje v evropskem izobraževalnem prostoru so nevtralne znanstveno dokazane ekspertize. (*»Kaj (se) uči?«*)
- c) V odsotnosti pravno zavezujočih norm eksperti svoje znanje, podatke in prepričanja prenašajo neposredno na deležnike in s tem zagotavljajo vpliv OMK na nacionalni izobraževalni prostor. (*»Kako (se) uči?«*)
- d) Eksperti in ekspertno znanje so v evropskem izobraževalnem prostoru uporabljeni z namenom identifikacije javnopolitičnih problemov in oblikovanja javnopolitičnih rešitev. (*»Zakaj (se) uči?«*)
- e) S proizvajanjem ekspertnega znanja in podatkov eksperti usmerjajo potrebe in poglobljenost sodelovanja na posameznem področju evropskega izobraževalnega prostora. (*»S kakšnim učinkom (se) uči?«*)

V skladu s kvalitativno orientacijo disertacije pri sledenju njenih ciljev ter za preverjanje (pod)tez uporabimo metodološki okvir, ki vključuje naslednje metode in tehnike: analizo relevantne literature in sekundarnih virov, analizo formalnih dokumentov in pravnih virov, metodo poglobljenega polstrukturiranega družboslovnega intervjuja, metodo usmerjenega skupinskega intervjuja, anketni vprašalnik, opazovanje z udeležbo ter analizo obstoječih statističnih podatkov. Navedene metode in tehnike uporabimo na poglobljeni študiji primera sprejemanja rezultatov raziskave PISA 2009 (Program mednarodne primerjave dosežkov učencev) v slovenskem izobraževalnem prostoru. Kot ključno strategijo presojanja kakovosti znanstvenih spoznanj kvalitativnega raziskovanja uporabimo triangulacijo, ki nam poleg preverjanja veljavnosti znanstvenih spoznanj omogoči tudi popolnejše razumevanje preučevanega pojava.

Temeljne rezultate raziskovalnega dela v disertaciji povezujemo z ugotovitvami, ki izhajajo iz testiranja postavljenih (pod)tez. Na podlagi izsledkov izbrane študije primera lahko potrdimo, da je v evropskem izobraževalnem prostoru prevladujoča vloga ekspertov, ki s proizvajanjem in prenašanjem ekspertnega znanja na nacionalno raven državam članicam omogočajo doseganje evropskih ciljnih vrednosti na področju izobraževanja, pri tem pa prevladujeta javnopolitično in družbeno učenje. (*»Kdo (se) uči?«*)

Prevladujoča vloga ekspertov v evropskem izobraževalnem prostoru je pogojena z uporabo instrumentov, ki prevladujejo v OMK (kazalniki in ciljne vrednosti, mednarodne raziskave znanja in dobre prakse). Ti namreč za svoje oblikovanje, javnopolitično razpršitev in javnopolitični prenos zahtevajo uporabo ekspertnega znanja, ki ga premorejo predvsem eksperti. Na podlagi izsledkov izbrane študije primera potrjujemo pomembno vlogo navedenih instrumentov pri presojanju in izboljševanju dosežkov učencev v slovenskem izobraževalnem prostoru in s tem doseganju ciljnih vrednosti EU. Pri tem zasledimo javnopolitično učenje, katerega bistvena lastnost je instrumentalno doseganje javnopolitičnih ciljev (izboljševanje izobraževalnih praks) na podlagi ekspertnih podatkov. (*»Kaj (se) uči?«*)

Če novo obliko vladavine razumemo kot vladavino dosežkov, vladavino primerjav, vladavino reševanja problemov in vladavino znanja, ugotovimo, da s svojim delovanjem na daljavo ustvarja evropski izobraževalni prostor in s tem k doseganju skupnih evropskih ciljev na področju izobraževanja poziva ne le vlade držav članic, temveč tudi posamezne akterje (Ozga in drugi 2011). V skladu z izsledki izbrane študije primera lahko potrdimo, da na podlagi izkazane odgovornosti za lastne dosežke in dosežke države na mednarodnih primerjalnih lestvicah dosežkov deležniki v slovenskem izobraževalnem prostoru svoje izobraževalne prakse izboljšujejo na podlagi ekspertnega znanja, ki jim ga na različne načine in v različnih oblikah posredujejo eksperti. Pri tem potrjujemo, da mednarodne institucije z uporabljenimi javnopolitičnimi instrumenti vzpostavljajo odnose neposredno z individualnimi akterji in organizacijami, in ne nujno hierarhično prek vlad posameznih držav. (*»Kako (se) uči?«*)

Objektivna presoja kakovosti nacionalnega izobraževalnega sistema je temeljni motiv držav za vključenost v mednarodne raziskave znanja. Na drugi strani ne moremo zanemariti javnopolitične orientiranosti navedenih raziskav (npr. PISA), ki sodelujočim državam članicam, ko te zaznajo javnopolitične probleme na podlagi svojih (podpovprečnih) dosežkov, že narekujejo možnosti njihovega reševanja (Martens in Niemann 2010; Nóvoa in Yariv-Mashal 2003; Grek 2010). Na podlagi izsledkov izbrane študije primera lahko potrdimo, da so mednarodne raziskave znanja v Sloveniji videne kot objektivni pokazatelj znanja slovenskih učencev ter da omogočajo identifikacijo javnopolitičnih problemov v primeru podpovprečnih dosežkov Slovenije glede na mednarodno (EU in OECD) povprečje. Ne moremo pa potrditi tudi obstoja in vpliva javnopolitičnih rešitev, ki bi bile v izbrani študiji primera oblikovane na nadnacionalni ravni. (*»Zakaj (se) uči?«*)

Na podlagi izsledkov izbrane študije primera je vpliv OMK na nacionalni izobraževalni prostor viden predvsem v krepitvi diskurza (ključne kompetence, pismenost, vseživljenjsko učenje, na dosežkih temelječe izobraževanje), vnosu tega diskurza v ključne in v skladu s spoštovanjem načela subsidiarnosti skrbno varovane vsebinske dokumente izobraževalnega sistema – kurikulumne, sprejemu naraščajočega števila strateških dokumentov na nacionalni, lokalni in šolski ravni (Strategija vseživljenjskosti učenja, Strategija za razvoj pismenosti itd.) ter celotnem paradigmatskem premiku k na dosežke usmerjenemu izobraževanju. Z navedenimi zaznanimi vplivi OMK na nacionalni izobraževalni prostor v disertaciji potrjujemo poglobljanje skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja v preučevanem obdobju od leta 2000 do leta 2010 (Gornitzka 2006; Alexiadou in Lange 2013). (*»S kakšnim učinkom (se) uči?«*)

V disertaciji torej z odgovori na raziskovalna vprašanja *»Kdo (se) uči?«*, *»Kaj (se) uči?«* in *»Kako (se) uči?«* na podlagi izsledkov izbrane študije primera lahko potrdimo, da je v evropskem izobraževalnem prostoru prevladujoča vloga ekspertov, ki s proizvajanjem in prenašanjem ekspertnega znanja na deležnike zagotavljajo doseganje evropskih ciljnih vrednosti na področju izobraževanja, pri tem pa prevladujeta javnopolitično in družbeno učenje. Pri raziskovalnih vprašanjih *»Zakaj (se) uči?«* in *»S kakšnim učinkom (se) uči?«* v evropskem izobraževalnem prostoru pa na podlagi izsledkov izbrane študije primera uvidimo, da predvsem na ravni EU ne moremo govoriti o čistih znanstveno dokazanih razlogih za javnopolitično učenje. Navedeno v disertaciji utemeljimo s pomanjkanjem ključnega podatka o definiciji na znanju temelječega gospodarstva ter vloge posameznih ključnih kompetenc za vseživljenjsko učenje pri njegovem doseganju. V okoliščinah, v katerih tudi empirični podatki številnih drugih avtorjev (npr. Lange in Alexiadou 2010) potrjujejo, da gre v skupnem evropskem sodelovanju na področju izobraževanja predvsem za željo EU po poglobitvi in razširitvi tega sodelovanja, lahko zaključimo, da Evropska komisija eksperte in ekspertno

znanje ter promocijo na podatkih temelječega oblikovanja politik ne uporablja zgolj v namene instrumentalnega doseganja znanstveno dokazanega cilja na znanju temelječega gospodarstva (javnopolitično učenje), temveč tudi z namenom vplivanja na države članice, poglobljanja skupnega sodelovanja ter poglobitve konvergence na ravni EU ob krepitevi njenih pristojnosti na javnopolitičnih področjih, kjer ji formalno niso priznane (politično učenje). Ne glede na to, kakšne (objektivne ali politične cilje) EU pri tem zasleduje, OMK v disertaciji opredelimo kot metainstrument (sklop javnopolitičnih instrumentov), ki ji omogoča navedene cilje učinkovito doseči (Dehousse 2004; Radaelli 2008).

Dejstvo, da smo v disertaciji kot študijo primera izbrali ciljno vrednost EU (zmanjšanje deleža učencev, ki ne dosegajo temeljne ravni bralne pismenosti), ki je v slovenskem izobraževalnem prostoru ob objavi rezultatov PISA 2009 sprožila velik odziv, omogoča, da na podlagi raziskovalnih ugotovitev disertacije identificiramo in izpostavimo kombinacijo dejavnikov, s katero lahko v odsotnosti pravno zavezujočih norm oziroma v okoliščinah delovanja t. i. mehkega prava pojasnimo (velik) vpliv OMK na nacionalno raven. Ta, v disertaciji lastno izoblikovana kombinacija dejavnikov, vključuje: (ne)merjenost ciljne vrednosti EU z mednarodno raziskavo znanja, podpovprečne dosežke države članice na mednarodni primerjalni lestvici dosežkov, odstopanje dejanskih od pričakovanih dosežkov države članice, pomembnost ter politična vidnost merjenega področja na nacionalni ravni in visoka stopnja negotovosti reševanja zaznanega javnopolitičnega problema na nacionalni ravni.

Disertacija s svojim v številnih pogledih inovativnim pristopom predstavlja alternativni način preučevanja in s svojimi izsledki vsaj z enega vidika (v slikanju družbene stvarnosti) pojasni vpliv OMK na države članice in posledično konvergenco evropskega izobraževalnega prostora ter tako prispeva k sicer živim teoretskim razpravam na tem področju. S predstavljenim teoretskoanalitičnim okvirom in z raziskovalnimi izsledki disertacija v širšem smislu predstavlja številna nova izvirna spoznanja v razvoju politološke znanosti in še posebej na področju analize politik in javne uprave. Disertacija s kritično izpostavljenimi omejitvami uporabljenih teoretskih pristopov in konceptov na podlagi izsledkov izbrane študije primera prispeva k njihovi izpopolnitvi in konceptualni jasnosti. Disertacija še posebej prispeva h konceptualni jasnosti teorije javnopolitičnega učenja, v smislu tega, za kakšno obliko javnopolitičnega učenja v novih oblikah vladavine gre. Pri tem smo v disertaciji prikazali nezadostnost vprašanj »Kdo (se) uči?«, »Kaj (se) uči?« in »S kakšnim učinkom (se) uči?«, na katere so se do zdaj prevladujoče osredotočali drugi avtorji (npr. Howlett in Bennet 1992). Izpostavili in ponazorili smo smiselnost razlikovanja na učitelje in učeče se v okviru javnopolitičnega učenja (Bomberg 2007) ter smotrnost vpeljave vprašanj »Kako (se) uči?« in »Zakaj (se) uči?«, ki lahko bistveno vplivata na razumevanje zvrsti in s tem konceptualne jasnosti javnopolitičnega učenja v novi obliki (mnogonivojske) vladavine. Disertacija prispeva k razumevanju vpliva t. i. mehkega prava v odsotnosti pravno zavezujočih norm na države članice, pri čemer smo oblikovali lastno inovativno kombinacijo nadnacionalnih in nacionalnih dejavnikov, s katerimi lahko pojasnimo vpliv in sprejemanje OMK v državah članicah. Disertacija je prispevek k razvijajočemu se konceptu javnopolitičnega prostora, ki na področju politološke znanosti še ni razširjen in ustrezno utemeljen, a z dinamičnostjo multidimenzionalnih, fluidnih in prekrivajočih se odnosov med akterji v mnogonivojski vladavini, ki jih izpostavlja, nudi alternativnen pogled na razumevanje odnosov med akterji v novi obliki (mnogonivojske) vladavine.

**Ključne besede:** nova oblika vladavine, odprta metoda koordinacije, javnopolitično učenje, na podatkih temelječe oblikovanje izobraževalnih politik in praks, eksperti, ekspertno znanje, Evropska unija, Slovenija

## **SUMMARY**

### **New modes of governance in the European Union in the field of education policy**

The principle of subsidiarity has for a long time denoted the construction of the European educational space since member states were not willing to recognize the political power and influence of the EU in the policy field which is key to the national identity and culture of each nation. The turning point in strengthening common European cooperation in the field of education was the presentation of the Lisbon Strategy, where education was first recognized as requisite for increasing the efficiency and effectiveness of the EU. The new mode of governance – open method of coordination (OMC) – was introduced in order to reach the common EU strategic goals in education policy, where member states would still like to maintain their sovereignty over their national education systems. Since OMC works on the basis of soft law and voluntary cooperation between member states, it has triggered academic discussions about the way it influences member states' policies and practices on the one hand and questioning its potential for reaching common EU goals and the development of democratic culture in the European educational space on the other. Although OMC with its relative innovativeness and complexity has triggered a wide variety of academic discussions, the question of its influence on member states remains open (e.g. Zeitlin 2009; Chakroun 2010; Lange in Alexiadou 2013).

The main aim of the dissertation, using problem-oriented research, in a scientific relevant way, with corresponding theoretical approaches and concepts, innovative analytical model and in-depth case study, is to explicate the OMC influence on the national educational space. Thus we take into consideration the two-way process of interrelation and mutual influence of the EU and the national level. In the dissertation we use a complex multilevel framework of analysis, which serves us for the explanation of conditions under which OMC triggers member states to reach EU goals and therefore initiate the convergence of the European educational space. In that way we answer the suggestion of some authors (e.g. Citi and Rhodes 2007) of shifting the theoretical and empirical research of OMC from studying its normative framework to focus on the main factors which direct member states into reaching common EU goals in the field of education policy.

In the dissertation we study OMC in the field of education policy and its influence on member states within a theoretical framework which presents the combination of theoretical postulates of the concept of a new mode of governance as the outcome-oriented governance, governance of comparisons, governance of problems and governance of knowledge, theory of policy learning and the concept of evidence-based policy making. Authors (e.g. Radaelli 2008) argue that new modes of governance in the absence of the legally binding norms are based on policy learning. We thus introduced the policy learning theory into our theoretical framework in order to answer the basic criticism that OMC is not theoretically supported enough. Since the scope of policy learning theory is very wide, we restrict it by using the concept of evidence-based policy making. This enables us to focus firstly on the actors, who have a prevailing role in OMC in the field of education policy – experts and their relationship with policy makers and stakeholders – and secondly on the basic OMC instruments – indicators and benchmarks, international comparative assessment studies and good practices, which are based on expert knowledge. In that way we take into consideration assumptions that although OMC is theoretically considered as very open to various actors, actually it presents a forum for policy learning among highly professionalized technocratic elite (Cohen and Sabel 2003; Zeitlin and others 2005).

Based on a thorough review of theoretical assumptions and our own previous research findings (Štremfel 2010a; Lajh in Štremfel 2011a) and with the aim of answering the research question and therefore reach the dissertation goals, we formed the following thesis: *OMC as a new mode of governance in the European education space presents policy learning in the form of evidence-based policy making*. Additionally, we have also stated five sub-theses, which help us to confirm the main thesis:

- a) An epistemic community of experts, which are situated at all levels of multilevel governance, are the prevailing actors in the European educational space. (*"Who learns?"*)
- b) The main object of policy learning in the European educational space presents neutral scientifically proved areas of expertise. (*"Learn what?"*)
- c) In the absence of formally binding norms, experts transfer their knowledge, evidence and beliefs directly to stakeholders and therefore ensure OMC's influence on the national educational space. (*"Learn how?"*)
- d) Experts and expert knowledge in the European educational space are used for the identification of policy problems and framing policy solutions. (*"Learn why?"*)
- e) With the production of expert knowledge, experts direct the needs and depth of cooperation in the particular field of the European educational space. (*"Learn with what effect?"*)

To follow the dissertation's aims and test theses according to the qualitative orientation of the dissertation we employ the methodological framework, which includes the following methods and techniques: analysis of the relevant literature and secondary sources, analysis of formal documents and legal sources, in-depth semi-structured social science interviews, stakeholder meetings, questionnaires, observation by participation and the analysis of already existing statistical data. We use the above-mentioned research methods and techniques on the in-depth case study of the reception of PISA 2009 (Programme for International Comparison of Student Assessment) results in the Slovenian educational space. As the key strategy for the quality assessment of research findings we employ triangulation, which enables us not only to test the validity of research results but also gain a more complete understanding of the studied phenomenon.

The key research results of the dissertation are interrelated with the findings derived from the testing of the theses. On the basis of the results of the case study we can confirm that experts have the prevalent role in the European educational space. They produce expert knowledge at the EU level and transfer it to the national level, which enables member states to reach the common EU goals. In this process policy and social learning prevails. (*"Who learns?"*)

The prevalent role of experts can be explained by the policy instruments which are significant for OMC (indicators and benchmarks, international comparative assessment studies and good practices) since their development, framing, policy diffusion and transfer require the use of expert knowledge, which mainly experts possess. On the basis of the results of the case study we can confirm the important role of these instruments in the assessment and improvement of students' results in the Slovenian educational space and therefore in reaching common EU goals in the field. In this process we identify policy learning whose main characteristic is the active attempt to reach policy goals. (*"Learn what?"*)

If we understand the new mode of governance as output-oriented governance, governance of comparison, governance of problems and governance of knowledge, we realize that it creates a unique policy space – the European educational space. By operating at a distance, it directs common EU goals to be followed not only by governments of member states but also various other (individual and collective) actors (Ozga et al. 2011), which are situated at all levels of



multilevel governance. On the basis of the results of the case study we can confirm that Slovenian stakeholders actually improve their educational practices and therefore contributed to the realization of EU goals on the basis of the expert knowledge they receive through communicating with experts. In that way a strong sense of accountability for its own achievement and the achievement of the member state in international league tables was detected. Therefore we can confirm that international institutions in the field of education by various policy instruments establish a relationship directly with individual actors and not necessarily indirectly through national governments. (*“Learn how?”*)

Objective assessment of the quality of the national education system presents the key motivation of member states to be involved in comparative assessment studies. On the other hand we need to be aware of the policy orientation of such studies (e.g. PISA). Policy orientation means that when the member state identifies its policy problem (usually on the basis of their below-average result in the international league table), international institutions in many cases suggest and also provide the appropriate policy solutions for them (Nóvoa and Yariv-Marshall 2003; Grek 2010; Martens and Niemann 2010). On the basis of the results of the case study we can confirm that international comparative assessment studies results are seen as an objective indicator of Slovenian students' knowledge and enable the identification of policy problems in the case of below-average results in comparison to the international (EU or OECD) average. But on the other hand key Slovenian actors are not aware (or are not able to detect) the existence of concrete policy solutions, which are framed at the international level and which influence the Slovenian educational space. (*“Learn why?”*)

On the basis of the results of the case study the OMC influence on the national educational space is mainly seen in the introduction and strengthening of the specific discourse (e.g. key competences, literacy, lifelong learning, evidence-based education), incorporation of such discourse in key and, according to the principle of subsidiarity, carefully protected content documents of the educational system (such as curricula), increasing number of adoption of the strategic documents at the national, local and also at the school level (e.g. Strategy on lifelong learning, Strategy for increasing the level of literacy) and the whole paradigmatic shift towards an outcome-based education. With the identified OMC influence on the national educational space in the dissertation, we can confirm that the common EU cooperation in the field of education in the studied period from 2000 to 2010 has widened and deepened (Gornitzka 2006; Lange in Alexiadou 2013). (*“Learns with what effect?”*)

In the dissertation, by answering the questions *“Who learns?”*, *“Learns what?”* and *“Learns how?”*, on the basis of the results of the case study we can confirm that experts have a prevalent role in the European educational space. We have identified their important role in the production of expert knowledge at the EU level and in transferring it to the national level. Here we identified that experts in the Slovenian educational space transfer their knowledge directly to the stakeholders and therefore ensure that Slovenia successfully reaches the EU goals. By answering the questions *“Learns why?”* and *“Learns with what effect?”* we conclude that especially at the level of the EU, we cannot speak only about neutral (scientifically based) motives for policy learning. We argue that with the absence of a clear and detailed definition of knowledge-based economy and the clear causal relationship of the role that different key competences play by following such overreaching goal. Therefore we can confirm the assumptions of some other authors (e.g. Lange and Alexiadou 2010) that common European cooperation in the field of education is characterized by the European Commission's willingness to deepen and widen such cooperation. Expert knowledge is therefore used not only for the purpose of reaching a scientifically proved goal of a

knowledge-based economy (policy learning), but also has the aim of influencing member states' traditions, deepening the common cooperation and the convergence of national educational spaces of member states (political learning). No matter which (objective or political) goals the OMC follows, we argue that OMC is a meta-instrument (toolkit) which enables the effective reaching of EU strategic goals (Dehousse 2004; Radaelli 2008).

The fact that in the dissertation we chose the EU benchmark (the reduction in the number of students who do not reach the basic level of reading literacy), which has triggered a lot of attention in the Slovenian educational space, after the PISA 2009 results were published, enabled us to identify and expose the combination of factors which explain the great influence OMC has at the national level. These combination of factors include: (non)measurement of the EU benchmark with international comparative assessment studies, member states' below-average results in the international league table, the deviation of the member states' actual results from the expected result, the importance and political salience of the measured topic at the national level and the huge level of uncertainty about how to solve the identified policy problem at the national level.

The dissertation with its various innovative approaches presents the alternative way of researching OMC influence on member states and with its conclusions from one perspective explains the social reality (OMC's impact on member states and the convergence of the European educational space). With the theoretical-analytical framework and research findings we present, the dissertation in the wider sense proposes various new original arguments in the development of political science, especially in the field of public policy analysis and public administration. Firstly, on the basis of the results of the case study, the dissertation exposes the limits of the theoretical approaches and concepts used (new modes of governance, OMC, policy learning, evidence-based policy making) and therefore contributes to their development and conceptual clarity. Secondly, the dissertation especially contributes to the conceptual clarity of policy learning theory in the sense of clarifying which type of policy learning is significant for new modes of governance in the EU in the field of education policy. Therefore in the dissertation we expose the deficiency of the questions "*Who learns?*", "*Learns what?*" and "*Learns with what effect?*" (e.g. Howlett and Bennet 1992) in clarifying policy learning in the EU. We expose and illustrate the suitability of employing the questions "*Learns how?*" and "*Learns why?*" and the reasonableness of the distinction between the subject and object of policy learning (Boomberg 2007). Therefore we argue that focusing on these additional questions can significantly change our understanding of different types of policy learning and the conceptual clarity of policy learning in the new mode of governance in the EU in the field of education policy. Thirdly, on the basis of the case study, the dissertation provides the understanding of the influence of soft law on the member states in the absence of legally binding norms. To enable such understanding we frame our own innovative combination of EU and national factors, which can explain OMC's influence and reception in member states. Fourthly, the dissertation contributes to the understanding of the developing concept of policy space, which is not yet widely recognized and analysed in the political science field. We argue that with the dynamic of multidimensional, fluid and overlapping relationships between actors that it emphasizes (Ozga 2011), we present an important alternative approach to understanding the complex relationship between various actors and policy instruments in multilevel governance.

**Key words:** new mode of governance, open method of coordination, policy learning, evidence-based (education) policy and practice, experts, expert knowledge, European Union, Slovenia

## KAZALO VSEBINE

<b>POVZETEK</b> .....	<b>2</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>7</b>
<b>KAZALO PREGLEDNIC IN SLIK</b> .....	<b>14</b>
<b>SEZNAM KRAJŠAV</b> .....	<b>15</b>
<b>PREDGOVOR</b> .....	<b>17</b>
<b>1 UVOD</b> .....	<b>18</b>
<b>1.1 OPREDELITEV RAZISKOVALNEGA PROBLEMA IN ZNANSTVENA RELEVANTNOST TEMATIKE</b> .....	<b>18</b>
<b>1.2 ZAMEJITEV PODROČJA RAZISKOVANJA IN CILJI DISERTACIJE</b> .....	<b>20</b>
<b>1.3 RAZISKOVALNE IN METODOLOŠKE PRAZNINE IN PREMISLEKI NJIHOVEGA PRESEGANJA</b> .....	<b>25</b>
<b>1.4 TEORETSKI IN ANALITIČNI RAZISKOVALNI OKVIR</b> .....	<b>29</b>
<b>1.5 RAZISKOVALNO VPRAŠANJE IN TEZA</b> .....	<b>35</b>
<b>1.6 OPIS IN UTEMELJITEV RAZISKOVALNE METODOLOGIJE, METOD IN TEHNIK</b> .....	<b>36</b>
<b>1.7 RAZUMEVANJE IN DEFINICIJE KLJUČNIH POJMOV</b> .....	<b>46</b>
<b>1.8 STRUKTURA DISERTACIJE</b> .....	<b>49</b>
<b>2 TEORETSKI OKVIR</b> .....	<b>52</b>
<b>2.1 OD VLADAVINE DO NOVE OBLIKE VLADAVINE</b> .....	<b>52</b>
2.1.1 VLADAVINA .....	52
2.1.2 NOVA OBLIKA (MNOGONIVOJSKE) VLADAVINE.....	59
2.1.2.1 ... temelji na mehki zakonodaji .....	67
2.1.2.2 Vladavina dosežkov .....	69
2.1.2.3 Vladavina primerjav .....	73
2.1.2.4 Vladavina reševanja problemov .....	76
2.1.2.5 Vladavina znanja.....	79
<b>2.2 JAVNOPOLITIČNO UČENJE</b> .....	<b>83</b>
2.2.1 IZVOR IN RAZVOJ TEORIJE JAVNOPOLITIČNEGA UČENJA .....	83
2.2.2 DEFINICIJA JAVNOPOLITIČNEGA UČENJA .....	85
2.2.2.1 Kdo (se) uči?.....	86
2.2.2.2 Kako (se) uči? .....	87
2.2.2.3 Kaj (se) uči? .....	90
2.2.2.3.1 Pozitivistični pristop k razumevanju znanja v javni politiki .....	91
2.2.2.3.2 Konstruktivistični pristop k razumevanju znanja v javni politiki .....	92
2.2.2.4 Zakaj (se) uči?.....	94
2.2.2.5 S kakšnim učinkom (se) uči? .....	95
2.2.3 ZVRSTI JAVNOPOLITIČNEGA UČENJA.....	95
2.2.3.1 Javnopolitično učenje .....	96
2.2.3.2 Družbeno učenje .....	97
2.2.3.3 Politično učenje.....	98
2.2.4 KONCEPTI, POVEZANI S PROCESOM JAVNOPOLITIČNEGA UČENJA .....	99
2.2.4.1 Javnopolitična razpršitev .....	99
2.2.4.2 Javnopolitični prenos .....	101
2.2.4.3 Javnopolitična konvergenca .....	102
2.2.5 JAVNOPOLITIČNO UČENJE V EU NA PODROČJU IZOBRAŽEVALNIH POLITIK.....	104
<b>2.3 NA PODATKIH TEMELJEČE OBLIKOVANJE POLITIK</b> .....	<b>112</b>
2.3.1 IZVOR IN RAZVOJ KONCEPTA .....	112
2.3.2 OPREDELITEV KONCEPTA .....	114
2.3.3 NA PODATKIH TEMELJEČE POLITIKE.....	117
2.3.4 NA PODATKIH TEMELJEČE PRAKSE .....	120
2.3.5 OMEJITVE IN KRITIKE KONCEPTA .....	125pri
2.3.6 NA PODATKIH TEMELJEČE IZOBRAŽEVANJE V EU .....	130
<b>2.4 (JAVNOPOLITIČNI) AKTERJI IN NOVE OBLIKE VLADAVINE</b> .....	<b>132</b>
2.4.1 EKSPERTI .....	136
2.4.1.1 Definicija .....	138
2.4.1.2 Vloga ekspertov v procesu oblikovanja politik.....	140
2.4.1.3 Odnosi med eksperti in javnopolitičnimi odločevalci .....	143

2.4.2	EKSPERTI V EU .....	146
2.4.3	EPITEMSKE SKUPNOSTI .....	152
2.4.4	VLOGA EKSPERTOV IN EPITEMSKIH SKUPNOSTI NA PODROČJU IZOBRAŽEVALNIH POLITIK V EU .....	160
<b>2.5</b>	<b>JAVNOPOLITIČNI INSTRUMENTI .....</b>	<b>164</b>
2.5.1	PRISTOP JAVNOPOLITIČNIH INSTRUMENTOV .....	164
2.5.2	(EKSPERTNO) ZNANJE KOT JAVNOPOLITIČNI INSTRUMENT .....	166
2.5.3	JAVNOPOLITIČNI INSTRUMENTI V EU .....	174
2.5.4	JAVNOPOLITIČNI INSTRUMENTI V EU NA PODROČJU IZOBRAŽEVALNIH POLITIK ....	181
2.5.4.1	Kazalniki in ciljne vrednosti .....	181
2.5.4.2	Mednarodne raziskave znanja .....	185
2.5.4.2.1	Mednarodne primerjalne lestvice dosežkov .....	191
2.5.4.3	Dobre prakse (kot rezultat vzajemnega pregleda in metode z gledovanja) .....	193
<b>2.6</b>	<b>EVROPEIZACIJA V NOVI OBLIKI VLADAVINE .....</b>	<b>196</b>
2.6.1	VPLIV MEHKE ZAKONODAJE EU NA DRŽAVE ČLANICE .....	198
2.6.2	DEJAVNIKI SPREJEMANJA MEHKE ZAKONODAJE EU V DRŽAVAH ČLANICAH .....	203
<b>3</b>	<b>EMPIRIČNI DEL .....</b>	<b>211</b>
<b>3.1</b>	<b>ČE ŽELIMO RAZUMETI SEDANJOST, MORAMO GOVORITI O PRETEKLOSTI.....</b>	<b>211</b>
3.1.1	RAZVOJ SKUPNEGA EVROPSKEGA SODELOVANJA NA PODROČJU IZOBRAŽEVANJA.....	211
3.1.1.1	Od na znanju temelječe družbe k na znanju temelječemu gospodarstvu .....	214
3.1.2	RAZVOJ IZOBRAŽEVANJA NA OBMOČJU DANAŠNJE SLOVENIJE .....	217
<b>3.2</b>	<b>ODPRTA METODA KOORDINACIJE NA PODROČJU IZOBRAŽEVANJA KOT NOVA OBLIKA VLADAVINE, JAVNOPOLITIČNO UČENJE IN NA PODATKIH TEMELJEČE OBLIKOVANJE POLITIK V EU .....</b>	<b>226</b>
3.2.1	RAZVOJ OMK .....	226
3.2.2	OMK NA PODROČJU IZOBRAŽEVANJA .....	230
3.2.3	OPREDELITEV OMK .....	232
3.2.4	MNOŽICA TEORETSKIH OSMISLITEV OMK .....	234
3.2.4.1	OMK kot nova oblika vladavine .....	237
3.2.4.2	OMK kot javnopolitično učenje .....	238
3.2.4.3	OMK kot na podatkih temelječe oblikovanje politik .....	243
3.2.4.4	Akterji OMK .....	246
3.2.4.5	Instrumenti OMK, OMK kot javnopolitični instrument .....	248
3.2.4.6	Vpliv OMK na nacionalno raven .....	253
<b>3.3</b>	<b>ŠTUDIJA PRIMERA – OMK NA PODROČJU BRALNE, MATEMATIČNE IN NARAVOSLOVNE PISMENOSTI V SLOVENIJI.....</b>	<b>258</b>
3.3.1	UTEMELJITEV IZBIRE ŠTUDIJE PRIMERA .....	258
3.3.2	VLOGA IN JAVNOPOLITIČNA ORIENTIRANOST RAZISKAVE PISA V EVROPSKEM IZOBRAŽEVALNEM PROSTORU .....	261
3.3.3	PREUČEVANJE VPLIVA OMK PO POSAMEZNIH ELEMENTIH .....	264
3.3.3.1	Oblikovanje skupnih usmeritev ter rokov za doseganje kratko-, srednje- in dolgoročnih ciljev EU .....	264
3.3.3.1.1	Opredelitev elementa .....	264
3.3.3.1.2	Dejavnosti v EU .....	265
3.3.3.1.3	Dejavnosti v Sloveniji .....	269
3.3.3.1.4	Vloga akterjev oz. ekspertov .....	271
3.3.3.1.5	Vloga (ekspertnega) znanja .....	273
3.3.3.2	Vzpostavitev kakovostnih in količinskih kazalnikov ter ciljnih vrednosti .....	274
3.3.3.2.1	Opredelitev elementa .....	274
3.3.3.2.2	Dejavnosti v EU .....	275
3.3.3.2.3	Dejavnosti v Sloveniji .....	277
3.3.3.2.4	Vloga akterjev oz. ekspertov .....	279
3.3.3.2.5	Vloga (ekspertnega) znanja .....	282
3.3.3.3	Prenos evropskih usmeritev v nacionalne in regionalne politike .....	284
3.3.3.3.1	Opredelitev elementa .....	284
3.3.3.3.2	Dejavnosti v EU .....	285
3.3.3.3.3	Dejavnosti v Sloveniji .....	286
3.3.3.3.4	Vloga akterjev oz. ekspertov .....	290
3.3.3.3.5	Vloga (ekspertnega) znanja .....	292

3.3.3.4	Periodično spremljanje in vrednotenje.....	293
3.3.3.4.1	Oprelitev elementa.....	293
3.3.3.4.2	Dejavnosti v EU in v Sloveniji v okviru kvantitativnih poročil .....	294
3.3.3.4.3	Dejavnosti v EU in v Sloveniji v okviru kvalitativnih poročil .....	297
3.3.3.4.4	Vloga akterjev oz. ekspertov .....	300
3.3.3.4.5	Vloga (ekspertnega) znanja .....	301
3.3.3.5	Izmenjava izkušenj, organizirana kot medsebojni učni proces .....	304
3.3.3.5.1	Oprelitev elementa.....	304
3.3.3.5.2	Dejavnosti v EU .....	305
3.3.3.5.3	Dejavnosti v Sloveniji .....	310
3.3.3.5.4	Vloga akterjev oz. ekspertov .....	311
3.3.3.5.5	Vloga (ekspertnega) znanja .....	313
<b>4</b>	<b>SKLEPI.....</b>	<b>315</b>
4.1.1	VREDNOST TEORETSKEGA IN ANALITIČNEGA RAZISKOVALNEGA OKVIRA ZA POJASNJEVANJE VPLIVA OMK NA NACIONALNO RAVEN .....	315
4.1.2	VELJAVNOST, POTRDITEV IN ZAVRNITEV HIPOTEZ .....	318
4.1.3	PRISPEVEK UGOTOVITEV ŠTUDIJE PRIMERA K RAZUMEVANJU VPLIVA OMK NA NACIONALNO RAVEN .....	326
4.1.4	OMEJITVE DISERTACIJE.....	331
4.1.5	IZVIRNI PRISPEVEK DISERTACIJE .....	333
4.1.6	KRITIČNO-REFLEKSIVNI SINTETIČNI ZAKLJUČEK .....	337
<b>5</b>	<b>VIRI IN LITERATURA .....</b>	<b>344</b>
<b>6</b>	<b>STVARNO KAZALO .....</b>	<b>388</b>
<b>7</b>	<b>IMENSKO KAZALO .....</b>	<b>393</b>
<b>8</b>	<b>PRILOGE .....</b>	<b>400</b>
	Priloga A: Seznam izvedenih intervjujev med pripravljanjem disertacije .....	400
	Priloga B: Seznam opazovanih dejavnosti v okviru metode z opazovanjem .....	401
	Priloga C: Razvoj in ključni mejniki skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževalnih politik ....	402
	Priloga Č: Sodelovanje Slovenije v mednarodnih raziskavah znanja .....	404
	Priloga D: Poročilo o napredku držav članic (kazalniki in ciljne vrednosti).....	405
	Priloga E: Analiza dosežkov Slovenije pri doseganju ciljnih vrednosti I&U 2010.....	410
	Priloga F: Analiza dosežkov Slovenije v raziskavi PISA .....	411
	Priloga G: Struktura kvalitativnih poročil o napredku držav članic .....	412
	Priloga H: Grozdi in delovne skupine I&U 2010 ter AVU v okviru grozdov ključne kompetence ter matematika, naravoslovje in tehnologija.....	416
	Priloga I: Udeležba držav članic in Slovenije v AVU v okviru I&U 2010 .....	418
	Priloga J: Analiza anketnega vprašalnika.....	420

## KAZALO PREGLEDNIC IN SLIK

Preglednica 2.1: Premik od Webrove birokratske države k postmoderni državi.....	54
Preglednica 2.2: Preprosta tipologija oblik vladavine .....	55
Preglednica 2.3: Premik od vlade k vladavini na področju izobraževanja .....	58
Preglednica 2.4: Definicija javnopolitičnega učenja .....	86
Preglednica 2.5: Pozitivistični in konstruktivistični pristop k razumevanju znanja v javni politiki.....	91
Preglednica 2.6: Zvrsti javnopolitičnega učenja .....	96
Preglednica 2.7: Vloga ekspertov v javnopolitičnem procesu .....	139
Preglednica 2.8: Epistemske skupnosti, negotovost in politična vidnost .....	159
Preglednica 2.9: Oblike javnopolitično relevantnega znanja .....	169
Preglednica 2.10: Vpliv mednarodnih primerjav na nacionalne države.....	209
Preglednica 3.1: Ključna obdobja razvoja slovenskega izobraževalnega sistema.....	218
Preglednica 3.2: Razvoj slovenskega izobraževalnega sistema od osamosvojitve Slovenije dalje.....	220
Preglednica 3.3: Oblike mednarodnega sodelovanja Slovenije na področju izobraževanja.....	222
Preglednica 3.4: Multilateralno sodelovanje Slovenije na področju izobraževanja .....	224
Preglednica 3.5: Razvoj OMK .....	227
Preglednica 3.6: Zvrsti javnopolitičnega učenja v OMK .....	240
Preglednica 3.7: Kazalniki za identifikacijo posameznih zvrsti javnopolitičnega učenja v OMK.....	243
Preglednica 3.8: Dolgoročni strateški cilji in konkretni cilji EU v okviru I&U 2010 .....	267
Preglednica 3.9: Kazalniki in ciljne vrednosti I&U 2010 .....	276
Preglednica 3.10: Evropski referenčni okvir ključnih kompetenc .....	286
Preglednica 3.11: Doseganje ciljnih vrednosti I&U 2010 (primerjava celotne EU in Slovenije) .....	296
Preglednica 3.12: Pregled kvalitativnih poročil o izvajanju I&U 2010 .....	298
Preglednica 3.13: Grozdi in delovne skupine I&U 2010 .....	305
Slika 1.1: Pristopi preučevanja OMK v smislu njene demokratičnosti in učinkovitosti .....	23
Slika 1.2: Teoretski okvir preučevanja.....	33
Slika 1.3: Shematski prikaz identifikacije preučevanih elementov .....	33
Slika 1.4: Analitični model preučevanja .....	34
Slika 2.1: Vladavina reševanja problemov.....	77
Slika 2.2: Odnos med akterji v konceptu na podatkih temelječega oblikovanja politik.....	117
Slika 2.3: Pot znanja v konceptu na podatkih temelječega oblikovanja politik .....	118
Slika 2.4: Evropeizacija v okoliščinah delovanja mehke zakonodaje .....	202
Slika 3.1: Ključni akterji v OMK na področju izobraževalnih politik .....	247

## SEZNAM KRAJŠAV

AVU	aktivnost vzajemnega učenja (angl. <i>peer learning activity</i> )
CECE	Srednjeevropsko sodelovanje v izobraževanju (Central-European Cooperation in Education)
CEDEFOP	Evropski center za razvoj poklicnega usposabljanja (European Centre for the Development of Vocational Training)
CEEP	Evropski center za javna podjetja (European Centre for Public Enterprises)
CRELL	Center za raziskovanje izobraževanja in vseživljenjskega učenja (Centre for Research on Education and Lifelong learning)
DG EAC	Generalni direktorat Evropske komisije za izobraževanje in kulturo (Directorate General for Education and Culture)
EAEA	Evropsko združenje za izobraževanje odraslih (European Association for Education of Adults)
EMU	Ekonomska in monetarna unija (Economic and Monetary Union)
ES	Evropska skupnost (European Community)
Evalvacija VIZ	Raziskovalni projekt Ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti v izobraževanju in usposabljanju – Evalvacija vzgoje in izobraževanja na podlagi mednarodno priznanih metodologij
ETF	Evropska fundacija za usposabljanje (European Training Foundations)
ETUC	Evropska konfederacija sindikatov (European Trade Union Confederation)
ETUCE	Odbor evropskega sindikata na področju izobraževanja (European Trade Union Committee for Education)
EU	Evropska unija (European Union)
EUCEN	Mreža evropskih univerz za nadaljnje izobraževanje (European Universities Continuing Education Network)
EUROSTAT	Evropski statistični urad
EURYDICE	Evropsko informacijsko omrežje na področju izobraževanja
IEA	Mednarodno združenje za evalvacijo izobraževalnih dosežkov (International Association for the Evaluation of Educational Achievement)
IKT	informacijsko-komunikacijska tehnologija
I&U 2010	Delovni program Evropske komisije »Izobraževanje in usposabljanje 2010«
I&U 2020	Delovni program Evropske komisije »Izobraževanje in usposabljanje 2020«
MIZKŠ	Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport
MŠŠ	Ministrstvo za šolstvo in šport
NPZ	nacionalno preverjanje znanja
NVO	nevladne organizacije (angl. <i>non governmental organisations</i> )
OECD	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (Organisation for Economic Cooperation and Development)
OMK	odprta metoda koordinacije (angl. <i>open method of coordination</i> )

OŠ	osnovna šola
PIRLS	Mednarodna raziskava bralne pismenosti (Progress in International Reading Literacy Study)
PISA	Program mednarodne primerjave dosežkov učencev (Programme for International Student Assessment)
Posledice OMK	Temeljni raziskovalni projekt Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije »Odprta metoda koordinacije: analiza njenih (javno)političnih posledic« (J5-2030), 1. 5. 2009–30. 4. 2012. Ljubljana: Center za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani.
RS	Republika Slovenija
SGIB	Stalna delovna skupina za kazalnike in ciljne vrednosti (Standing Group on Indicators and Benchmarks)
SŠ	srednja šola
Svet	Svet Evropske unije (Council of the European Union)
TIMSS	Mednarodna raziskava trendov znanja matematike in naravoslovja (Trends in International Mathematics and Science Study)
UEAPME	Evropsko združenje obrti, malih in srednje velikih podjetij (The European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises)
UNESCO	Organizacija Združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation)
VIZ	vzgoja in izobraževanje
VŽU	vseživljenjsko učenje (angl. <i>lifelong learning</i> )
ZDA	Združene države Amerike
ZRSŠ	Zavod Republike Slovenije za šolstvo



## **PREDGOVOR**

V doktorski disertaciji združujemo prizadevanja politoloških in edukacijskih znanosti pri preučevanju nove oblike vladavine v Evropski uniji na področju izobraževalnih politik. Pri tem v središče postavljamo odprto metodo koordinacije in njeno vlogo pri evropeizaciji nacionalnega izobraževalnega prostora. Osredotočamo se na kognitivni vidik oblikovanja javnih politik, ki v nasprotju z vidikom politične moči pogosto ostaja v ozadju raziskovalne pozornosti. Čeprav preučujemo primer slovenskega izobraževalnega prostora v t. i. prvem lizbonskem obdobju skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja (od leta 2000 do 2010), verjamemo, da doktorska disertacija s svojo poglobljenostjo predstavlja pomemben del preučevanja nove oblike vladavine v Evropski uniji ter inovativen vpogled v razumevanje nove oblike vladavine v slovenskem izobraževalnem prostoru.

V doktorski disertaciji nadgrajujemo magistrsko delo, s katerim smo leta 2008 začeli orati ledino pri preučevanju odprte metode koordinacije na področju izobraževanja v Sloveniji. Prav tako rezultati doktorske disertacije pomembno izhajajo iz sodelovanja v raziskovalnem projektu »Odprta metoda koordinacije: analiza njenih javnopolitičnih in političnih posledic« (Temeljni raziskovalni projekt Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (J5-2030), ki je od 1. 5. 2009 do 30. 4. 2012 potekal pri Centru za politološke raziskave) in v katerem je nastala predvsem teoretska osnova in podlaga za empirični del doktorske disertacije. Tega pa zagotovo ne bi bilo brez sodelovanja v raziskovalnem projektu »Ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti v vzgoji in izobraževanju – Evalvacija vzgoje in izobraževanja na podlagi mednarodno priznanih metodologij« (Projekt Evropskega socialnega sklada Evropske unije in Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, ki od 20. 8. 2008 do 31. 12. 2013 poteka na Pedagoškem inštitutu v Ljubljani). Doktorsko disertacijo bogatijo tudi povratne informacije, ki smo jih prejeli pri predstavitvi njenih delnih izsledkov na znanstvenih konferencah v Sloveniji in drugih državah Evropske unije.

Iskrena hvala spoštovanima mentorju izr. prof. dr. Damjanu Lajhu in somentorici dr. Mojci Štraus za ekspertno in moralno podporo pri pripravi doktorske disertacije. Hvala tudi predsednici komisije red. prof. dr. Danici Fink Hafner za razvoj moje politološke poti in članu komisije red. prof. dr. Pavlu Zgagi, ki je s svojimi prijaznimi besedami in komentarji dodal zadnje podrobnosti pričujoči doktorski disertaciji. Seveda velika hvala tudi vsem vam, ki ste me tukaj in tam spremljali na moji doktorandski poti.

# 1 UVOD

## 1.1 OPREDELITEV RAZISKOVALNEGA PROBLEMA IN ZNANSTVENA RELEVANTNOST TEMATIKE

Evropska unija (EU) je nastala kot rezultat procesa prostovoljnega gospodarskega in političnega povezovanja in sodelovanja evropskih držav. Začelo se je na področju premoga in jekla, dozorelo pa v široko ekonomsko, socialno in politično regionalno integracijo, ki je razvila sklop skupnih ustanov na nadnacionalni ravni in sklop skupnih politik, ki pokrivajo praktično celoten javnopolitični spekter. Od začetne vloge ekonomske skupnosti EU trenutno odloča o zadevah, ki pokrivajo skoraj vse vidike družbe (Wallace 2000). Značilna za EU je torej nenehna širitev njenih pristojnosti in pooblastil na nova javnopolitična področja, kar za države članice pomeni vsakokratni dodaten prenos pristojnosti z nacionalne na nadnacionalno raven. Evropska integracija se torej povečuje ne le s pridružitvijo novih članic, temveč tudi s širjenjem (angl. *widening*) in poglobljanjem (angl. *deepening*) področij, ki spadajo pod pristojnost EU. Razlike med logiko povezovanja (t. i. evropeizacije) in logiko nacionalnih različnosti so vpete v institucionalni ustroj posameznih javnopolitičnih sektorjev.

V razvoju evropskega izobraževalnega prostora je dolgo veljalo načelo subsidiarnosti, saj članice niso bile pripravljene EU priznati politične moči in vpliva na področju, ki je ključno za nacionalno identiteto in kulturo posameznega naroda. Evropsko sodelovanje na področju izobraževanja se je od leta 1971, ko se je prvič sestalo šest pristojnih evropskih ministrov, do danes bistveno okrepilo. Prelomnica v okrepitvi sodelovanja je Lizbonska strategija, v kateri je izobraževanje prvič prepoznano kot nujen pogoj za večanje učinkovitosti EU. Zaradi narave izobraževanja kot javnopolitičnega področja, nad katerim želijo države članice ohraniti suverenost, in hkratnega zavedanja o pomenu izobraževanja za doseganje strateških ciljev EU, za katere se je predvidevalo, da jih s sedemindvajsetimi nekonsistentnimi nacionalnimi izobraževalnimi sistemi ne bo mogoče doseči, je bila z Lizbonsko strategijo kot nova oblika vladavine opredeljena odprta metoda koordinacije (OMK).<sup>1</sup> Metoda deluje na podlagi t. i. mehkega prava na področjih, na katerih pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti dajejo zelo malo ali nič pristojnosti za neposredno delovanje institucij v okviru EU oziroma so

---

<sup>1</sup> Leta 2000 je EU sicer štela 15 t. i. starih držav članic (Belgija, Nemčija, Francija, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Danska, Irska, Velika Britanija, Grčija, Španija, Portugalska, Avstrija, Finska in Švedska), a se je na podlagi že začelih pristopnih pogajanj predvidevalo, da se jim bo kmalu pridružilo še 12 t. i. novih držav članic (Češka, Estonija, Ciper, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška, Slovenija, Romunija in Bolgarija).

pristojnosti omejene na spodbujanje sodelovanja med državami članicami. S svojim deklarativnim namenom predstavlja sredstvo za doseganje večje konvergence pri zasledovanju skupnih evropskih ciljev ter vzpostavlja skupni evropski izobraževalni prostor, v katerem so se do tedaj popolnoma heterogeni izobraževalni sistemi združili v enotno jedro vseživljenjskega učenja (Beukel 2001; Hingel 2001; Nòvoa in Lawn 2002; Chalmers in Lodge 2003; Halász 2003; Walkenhorst 2005; Gornitzka 2006; Alexiadou 2007; de Ruiter 2007; Jones 2007; Lange in Alexiadou 2007; Larionova 2007; Pépin 2007; Humburg 2008).

OMK, ki je po ugotovitvah Zeitlina in drugih (2005) sprožila daleč največ zanimanja, razprav in polemik v celotnem razvoju evropskih integracij, je bila do zdaj preučevana predvsem kot nova oblika vladavine (Rodrigues 2001; Chalmers in Lodge 2003; Armstrong 2006; Jones 2007; Altrichter 2010), rešitev za odpravo demokratičnega primanjkljaja EU (Syrpis 2002; Armstrong 2005; Duina in Raunio 2006; Smismans 2008), regulacija konfliktov (Tucker 2003; Haahr 2004; Schäfer 2005; Rogowski 2006) ter ne nazadnje kot proces javnopolitičnega učenja (de la Porte in drugi 2001; Ferrera in drugi 2002; Knill in Lenschow 2003; Mosher in Trubek 2003; Eberlein in Kerwer 2004; Radaelli 2004; Kan 2005; Kerber in Eckardt 2007).

Delovanje OMK po načelu t. i. mehkega prava oziroma prostovoljnega sodelovanja držav članic je v akademskih razpravah izzvalo številna vprašanja glede načina, ki ga OMK v odsotnosti obvezujočih pravil uporablja za evropeizacijo (usmerjanje in oblikovanje) nacionalnih izobraževalnih politik (Spanou 1998; Jacobsson 2003; Radaelli 2003; Sacchi 2004; Alexiadou 2007; Büchs 2008a; Heidenreich in Bischoff 2008; Munkholm in Kjølsten Olsen 2009; Zeitlin 2009), v nasprotni smeri pa vprašanje njenih potencialov za doseganje skupnih ciljev in razvoj demokratične kulture v evropskem izobraževalnem prostoru. Čeprav je OMK s svojo relativno novostjo, z inovativnostjo in s kompleksnostjo v politološki znanosti sprožila širok spekter raziskav, je bistveni problem navedenih preučevanj še vedno odprto in nepojasnjeno vprašanje vpliva na države članice (Héritier 2001; Radaelli 2003; López-Santana 2004; Sacchi 2004; Armstrong 2005; Alexiadou 2007; Ioannidou 2007; Jones 2007; Chakroun 2010). Na podlagi navedenega je znanstvena relevantnost disertacije umeščena v razpetost med aktualnostjo, dinamiko in odprtostjo navedenih razprav politološke znanosti na eni strani ter pomanjkanjem ustreznih empiričnih raziskav na drugi strani.

## 1.2 ZAMEJITEV PODROČJA RAZISKOVANJA IN CILJI DISERTACIJE

Preden pojasnimo teoretski in analitični okvir preučevanja disertacije, je smiselno, da v kontekstu široke znanstvene relevantnosti disertacije ustrezno zamejimo področje našega raziskovanja ter predstavimo cilje disertacije. Tako kot pri preučevanju vsake družbene stvarnosti, ki v sodobnem svetu postaja čedalje kompleksnejša in zapletenejša, smo se tudi pri okvirjanju področja preučevanja pričujoče disertacije soočili s potrebo po ustrezni zamejitvi področja raziskovanja. V nadaljevanju zato predstavljamo nekatera področja, ki so s širšega politološkega in edukacijskega konteksta prav tako (lahko) povezana z obravnavano tematiko, in izpostavimo tista področja, ki (ni)so predmet podrobnejšega preučevanja v disertaciji.

Področje izobraževanja je tradicionalno povezano z nacionalno suverenostjo in s pristojnostjo nacionalnih držav na navedenem javnopolitičnem področju. Kljub temu se nacionalne države pri soočanju z zdajšnjimi in novimi javnopolitičnimi problemi pri iskanju optimalnih rešitev tudi na področju izobraževanja vedno pogosteje obračajo v mednarodno okolje. Pri tem postajajo vedno bolj povezane in vključene v različne oblike nadnacionalnega javnopolitičnega sodelovanja, bodisi v okviru globalnih ali regionalnih medvladnih organizacij (Fink Hafner in drugi 2010, 18). Navedeno odpiranje nacionalnih izobraževalnih sistemov in naraščajoče mednarodno sodelovanje držav članic na področju izobraževanja je v akademski literaturi označeno kot internacionalizacija,<sup>2</sup> globalizacija in evropeizacija izobraževanja. V okviru preučevanja globalizacije in evropeizacije izobraževalnih sistemov so si avtorji (Castells 2000; Rosamond 2005; Ozga in Lingard 2007; Dale in Robertson 2009; Grek in drugi 2009; Fink Hafner in drugi 2010) iz različnih zornih kotov na eni strani enotni, da je razlike med globalizacijo in evropeizacijo izobraževanja mogoče zaznati,<sup>3</sup> a hkrati tudi, da njunih vplivov na nacionalne izobraževalne sisteme ne moremo strogo razločiti.<sup>4</sup> V

---

<sup>2</sup> Internacionalizacija izobraževanja je najširši izmed navedenih treh pojmov; vključuje povezave in sodelovanje med različnimi sistemi, ki lahko ostanejo različni, celo nekompatibilni (Zgaga 2011a, 336). Med razloge za internacionalizacijo poleg akademskih in kulturnih razlogov uvrščamo tudi diplomatske, politične in ekonomske razloge, ki prevladujejo predvsem v zadnjem času, čeprav namen internacionalizacije ni ogrožanje nacionalnih sistemov, temveč odpiranje novih perspektiv ter spodbujanje novih pogledov, ki pa se nanašajo na družbeno blaginjo in razvoj, ki sta bila v osnovi razumljena kot nacionalni interes. S tem je izobraževanje izstopilo iz okvirov nacionalnega.

<sup>3</sup> Castells (2000) meni: »Evropska integracija je hkrati reakcija na proces globalizacije in njena najbolj izpopolnjena oblika«. Grekova in drugi (2009) menijo, da čeprav je evropeizacija lahko prenašalka globalnih agend v nacionalno areno, je hkrati osrednja točka podpore evropskega socialnega modela kot odgovor na neoliberalne pritiske iz drugih mednarodnih organizacij (OECD). Fink Hafnerjeva in drugi (2010) globalizacijo in evropeizacijo razlikujejo tudi glede na stopnjo institucionalizacije in implementacijskega imperativa.

<sup>4</sup> Grekova in drugi (2009, 7) ugotavljajo, da je učinke evropeizacije težko ločiti od drugih globalnih vplivov, ki vplivajo na nacionalne sisteme tako, da skušajo uspeh prikazati v smislu merljivih rezultatov. Navedeno po

disertaciji svoje preučevanje zamejimo na proces evropeizacije, pri tem pa se zavedamo, da določenih sprememb v nacionalnem kontekstu ne moremo pripisati zgolj učinkom evropeizacije, saj so ti močno povezani z drugimi (globalizacijskimi) vplivi.<sup>5</sup>

Na kompleksne odnose med EU in nacionalno ravno je mogoče gledati na različne načine. Od izbire zornega kota opazovanja pa je v veliki meri odvisna izbira teoretskega izhodišča za opazovanje (Puchala 1972).<sup>6</sup> V okviru politološke znanosti med najpomembnejše teoretske usmeritve preučevanja EU uvrščamo t. i. teorije velikega obsega, ki skušajo zaobjeti evropske integracije kot enovit fenomen in tvorijo teoretsko osnovo za preučevanje procesov evropskih integracij (vanje uvrščamo predvsem razpravo med neofunkcionalizmom in intergovernmentalizmom) ter t. i. mezoteorije in pristope, ki se ob upoštevanju kompleksnosti EU osredotočajo na raven posameznih javnih politik ter na procese in spremembe odnosov med akterji znotraj EU (vanje uvrščamo koncept mnogonivojske vladavine ter z njim povezana pristopa javnopolitičnih omrežij in novega institucionalizma).<sup>7</sup> Predvsem v okviru slednjih je pomembna vloga pristopa analize politik, ki ga uporabimo tudi v disertaciji.<sup>8</sup> Analiza politik je postala prevladujoč pristop pri preučevanju EU predvsem v zadnjih dveh desetletjih, ko se je preučevanje EU iz analize procesa integracije v veliki meri preusmerilo k preučevanju delovanja, oblike in značilnosti vladavine EU kot novega edinstvenega političnega sistema (*sui generis*) (Kohler-Koch in Eising 1999; Hooghe in Marks 2001;

---

njihovem mnenju nakazuje tudi, da se je EU od projekta skupne identitete premaknila v projekt vladavine, v kateri se projekt »ljudje Evrope« počasi premika v smer individualizacije – Evrope posameznikov, ki skušajo doseči cilje Delovnega programa Evropske komisije »Izobraževanje in usposabljanje 2010« (I&U 2010).

<sup>5</sup> Čeprav v disertaciji upoštevamo prepletenost navedenih vplivov, cilj disertacije ni osredotočen na razlikovanje navedenih vplivov. Zaključki avtorjev (Noaksson in Jacobsson 2003; Groenendijk 2009), ki so v preteklosti preučevali različen vpliv globalizacije in evropeizacije na nacionalne sisteme, so bolj ali manj omejeni.

<sup>6</sup> V okviru preučevanja evropskih povezovalnih procesov zasledimo številne pravne, upravne, ekonomske, sociološke, kulturološke, komunikološke in politološke pristope, EU pa je pogosto preučevana tudi v okviru mednarodnih odnosov.

<sup>7</sup> Razlikovanje med t. i. teorijami velikega obsega in t. i. mezoteorijami in pristopi je le ena izmed tipologij preučevanja evropskih povezovalnih procesov. Obstaja namreč tudi model za razumevanje različnih ravni analize odločanja na ravni EU, v katerem Peterson (1995) ravni analize razdeli na supersistemsko, sistemsko in subsistemsko oziroma mezoraven, ter model, v katerem Kiser in Ostromova (1982) ravni analize razdelita na raven ustavnih izbir, raven kolektivnih izbir ali odločanja in operativno raven.

<sup>8</sup> Analiza politik je multidisciplinaren pristop, ki pri preučevanju javnih politik različno znanje združuje v uporabno celoto. Namen pristopa je razumevanje procesov sprejemanja javnih politik in njihovega vpliva po tem, ko so sprejete (Majchrzak 1984, 13). Za pristop analize politik je značilno, da v največji možni meri izrablja prednosti različnih raziskovalnih metod in tehnik, saj le tako lahko zajame kompleksnost javnopolitičnega procesa. Še posebej je pomemben v povezavi s teoretskimi in z empiričnimi preučevanji javnopolitičnih procesov in demokracije v okoliščinah zadnjega vala globalizacije ter vladavine EU. Mezoraven preučevanja oblikovanja, izvajanja in vrednotenja javnih politik (še posebej v okoliščinah regionalnega političnega sistema EU) je umeščena v sodobne empirične in teoretskonormativne politološke razprave o eksperimentalistični demokraciji, kakovosti demokracije in njene kazalnike. Pri tem je sodobna lasswelljanska analiza politik obravnavana in upoštevana v soočenju s postmoderno prakso in teoretizacijo mnogonivojske vladavine (Fink Hafner 2010).

Jachtenfuchs 2001; Kohler-Koch in Rittberger 2006). Ne le po presoji akademskih razprav temveč tudi v vsakodnevnem delovanju se je v devetdesetih letih prejšnjega stoletja EU začela soočati s pomanjkanjem učinkovitosti in demokratičnim primanjkljajem. Kot odgovor na navedene primanjkljaje, s katerimi se je soočala EU, je bila uvedena nova oblika vladavine, t. i. OMK, ki je po mnenju Zeitlina (2005a) sprožila največ akademske pozornosti v celotni zgodovini evropskih integracij. V okoliščinah dokaj novega polja preučevanja se kljub veliki akademski pozornosti področje še vedno sooča s teoretsko podhranjenostjo in z empirično podzastopanostjo (Alexiadou in Lange 2013). Analiza politik ima tako kot pri preučevanju klasične oblike mnogonivojske vladavine tudi v razpravah o obnovitvi integracijskih tehnik oz. o novi obliki vladavine pomembno vlogo.<sup>9</sup> V skladu z njenim primarnim fokusom razumevanja kompleksnosti javnopolitičnega procesa predstavlja izjemno primeren pristop tako za preučevanje demokratičnosti (in s tem vhodne legitimnosti) na eni strani kot tudi učinkovitosti (in s tem izhodne legitimnosti) nove oblike vladavine (Scharpf 1998, 2002; Schmitter 2000; Bursens in Helsen 2005; Bovens 2007; Borrás 2008).<sup>10</sup> Tudi pri preučevanju OMK lahko pogosto zasledimo razlikovanje med preučevanjem demokratičnosti in učinkovitosti OMK.<sup>11</sup> V skladu z navedenimi razpravami in razlikovanji sva Lajh in Štremflová (2011a) potenciale OMK razdelila na tiste, ki vodijo k doseganju kvantitativnih ciljev in posledično izhodni legitimnosti OMK, ter tiste, ki vodijo h kvalitativnim ciljem demokratičnosti in spoštovanja načel dobrega vladanja in s tem vhodni legitimnosti OMK.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Jachtenfuchs in Kohler-Kochova (2004, 98) menita, da je pojasnjevalni cilj analize politik ugotoviti, kako so razrešeni javnopolitični problemi v različnih institucionalnih kontekstih in v različnih tipih političnega procesa. Priznavata velik prispevek analize politik k preučevanju vladavine, a kljub temu predlagata komplementarnost s klasično teorijo integracij in konstitucionalno razpravo (angl. *constitutional debate*).

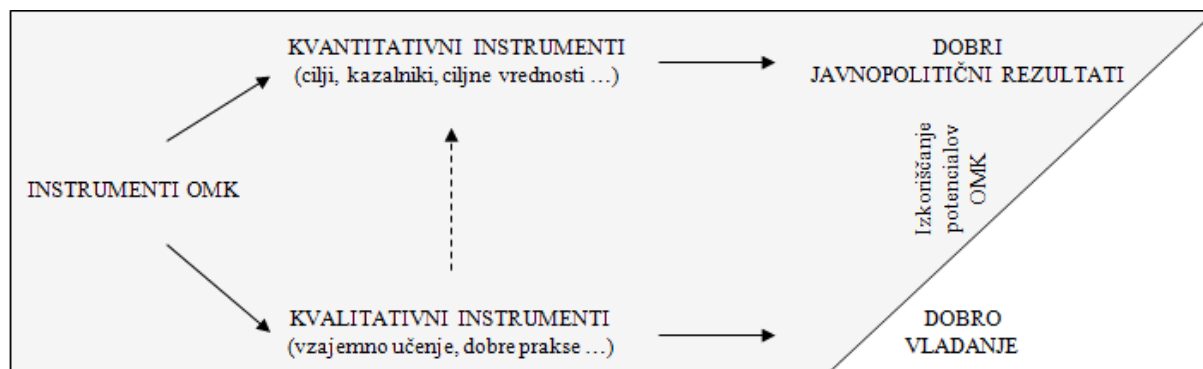
<sup>10</sup> Navedeno razlikovanje je uvedel Scharpf v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja. Javne politike so izhodno legitimne, če proizvajajo rezultate, ki so v interesu državljanov, torej so legitimne, ker so učinkovite (za ljudi). Javne politike so vhodno legitimne, ko odražajo voljo državljanov, ki je po navadi izražena s proceduralnimi pravili, kot je pravilo večine (z ljudmi) (Scharpf 1999, 6). Nova oblika vladavine naj bi sicer zagotavljala oboje. Vhodna legitimnost naj bi predstavljala predvsem demokratično naravo novih oblik vladavine in obljube o odpravi demokratičnega deficita. Pri tem se Borrásova in Conzelmann (2007) sprašujeta, ali sta ti vrsti legitimnosti lahko komplementarni. Čeprav v literaturi zasledimo nedvomne dokaze o potrebi upoštevanja obeh (vhodne in izhodne legitimnosti) za uspešno izvajanje javnih politik (glejte npr. Lajh 2006; Büchs 2008b), v skladu z usmeritvami disertacije ugotavljamo, da je za naše preučevanje (instrumentalnega doseganja ciljev na podlagi javnopolitičnega učenja) relevantna predvsem izhodna legitimnost.

<sup>11</sup> Avtorji (npr. Citi in Rhodes 2007, 5; Kröger 2009) menijo, da se razprave prevladujoče osredotočajo predvsem na njeno demokratičnost, medtem ko je pogosto zapostavljen vidik njene učinkovitosti (doseganja zastavljenih ciljev). Pomen preučevanja njene učinkovitosti utemljujejo ne le s podzastopanostjo navedenih preučevanj v primerjavi s preučevanjem njene demokratičnosti, temveč tudi z odstopanjem med pogosto retoriko, ali OMK zaradi svoje prostovoljnosti res lahko deluje in kako deluje, ter odsotnostjo sistematičnih raziskav na tem področju. Hkrati na navedenem področju zasledijo predvsem preučevanje njene normativne zasnovanosti in odsotnost kritičnega pristopa pri analizi njenega delovanja v praksi. Menijo, da je glede na fokus preučevanja (demokratičnost ali učinkovitost OMK) treba ustrezno prilagoditi tudi izbor teoretskih pristopov k navedenemu preučevanju.

<sup>12</sup> V skladu z opredelitvijo OMK v Lizbonski strategiji lahko izločimo naslednje elemente oz. instrumente OMK: skupne cilje, kazalnike, ciljne vrednosti, vzajemno učenje, dobre prakse in periodično spremljanje (Laffan in

Kot je razvidno s slike 1.1, se v disertaciji osredotočamo na učinkovitost OMK, ki jo razumemo kot stopnjo, do katere instrumenti OMK lahko dosegajo konvergenco v javnopolitičnem izidu (angl. *policy output*) pri zasledovanju skupnih evropskih ciljev na področju izobraževanja (Citi in Rhodes 2007, 7).

Slika 1.1: Pristopi preučevanja OMK v smislu njene demokratičnosti in učinkovitosti



Vir: Lajh in Štremfel (2011a, 513)

Področje vpliva OMK na države članice številni avtorji (Héritier 2001; Radaelli 2003; López-Santana 2004; Sacchi 2004; Armstrong 2005; Alexiadou 2007; Ioannidou 2007; Jones 2007; Chakroun 2010) vidijo kot najbolj problematično, a hkrati najpomembnejše za razumevanje OMK in njenega delovanja ali učinkovitosti kot celote. Poleg vpliva OMK Warleigh-Lack in Drachenberg (2011) kot bistveni področji preučevanja OMK opredelita še vpeljavo OMK v evropski integracijski proces ter delovanje OMK na nadnacionalni ravni. V tem pogledu svoje preučevanje usmerjamo in zamejujemo na vpliv OMK na države članice ter deloma na samo delovanje OMK na ravni EU, v obsegu, kot je to potrebno za razumevanje njenega vpliva na države članice.

---

Shaw 2005, 15). Na sliki 1.1 je prikazano, da vpeljavo ali uporaba vseh instrumentov OMK omogoča državi članici izboljšati izobraževalne politike in prakse v dveh smereh: rezultatov izobraževalnih politik (doseganje kazalnikov in ciljnih vrednosti EU) ter procesa oblikovanja izobraževalnih politik (upoštevanje načel dobrega vladanja). Na podlagi teh dveh področij izboljšav lahko instrumente OMK razdelimo v kvantitativne (skupni cilji, kazalniki, ciljne vrednosti, spremljanje), ki omogočajo predvsem izboljšanje rezultatov, ter kvalitativne (vzajemno učenje, dobre prakse), ki prispevajo predvsem k izboljšanju procesa oblikovanja izobraževalnih politik. Na podlagi preteklega raziskovanja (Lajh in Štremfel 2011a) smo ugotovili, da navedena potenciala OMK nista nujno medsebojno povezana, saj se je izkazalo, da je Slovenija na nekaterih področjih izobraževanja dosegla cilje EU brez upoštevanja načel dobrega vladanja. Ker navedena potenciala nista nujno medsebojno povezana, raziskovalno pozornost namenjamo le enemu izmed njih. Od navedenega fokusa je namreč močno odvisna prilagoditev teoretsko-analitičnega modela raziskovanja. Čeprav demokratičnost OMK ni v središču preučevanja disertacije (zahtevala bi drugačen teoretskoanalitičen pristop itd.), bodo njeni bistveni postulati delno lahko ocenjeni tudi na podlagi ugotovitev disertacije.

Obseg literature o tem, kako OMK in njeni potenciali učinkujejo na države članice, vedno bolj narašča (npr. de la Porte in Pochet 2003b; Borrás in Jacobsson 2004; Zeitlin in drugi 2005). Akademske razprave o vplivu OMK nas vodijo do različnih argumentov kot tudi različnih teoretskih razumevanj in analitičnih okvirov (Borrás in Greve 2004). Številni raziskovalci so si kljub temu enotni, da so poglobljeni podatki o tem, kako nove oblike vladavine delujejo znotraj držav članic, manjkajoči (Zeitlin 2005a; Alexiadou in Lange 2013). Menijo, da je pri tem najbolj pereče pomanjkanje podatkov o tem, kako v državah članicah poteka prilagoditev novi obliki vladavine oziroma kako prihaja do inovacije/spremembe nacionalnega javnopolitičnega procesa (Borrás in Jacobsson 2004). De la Portejeva in drugi (2001, 292) menijo, da vpeljava OMK lahko povzroči bistvene posledice na spremembo vladavine EU in držav članic, vendar so te lahko v veliki meri odvisne od načina njenega sprejemanja v državah članicah. V okoliščinah pomanjkljivih empiričnih podatkov, ki bi bili dovolj poglobljeni, disertacija prispeva k navedenim razpravam s svojo osredotočenostjo na sprejemanje nove oblike vladavine v slovenskem izobraževalnem prostoru. Izbor ene države pri tem sicer lahko omeji moč teoretskih argumentov, a hkrati omogoča empirično poglobljenost (Andersen 2003, 7; Ragin 2007, 101).

Cilj disertacije je s problemsko naravnanim raziskovanjem, na znanstveno relevanten način, z ustreznimi teoretskimi pristopi in koncepti, inovativnim analitičnim modelom ter poglobljeno študijo primera pojasniti vpliv OMK na nacionalni izobraževalni prostor ob upoštevanju medsebojno povezanega dvosmernega procesa oz. vzajemnega vplivanja EU in nacionalne ravni, pri čemer nas bo zanimalo predvsem, *kdo* ima prevladujočo vlogo pri zagotavljanju vpliva OMK na nacionalno raven, *kaj* oz. kateri javnopolitični instrumenti pri tem prevladujejo, *kako* in *zakaj* OMK ta vpliv dosega ter *kako učinkuje* na spremembe v nacionalnem in evropskem izobraževalnem prostoru.

Namen disertacije je oblikovati kompleksen mnogonivojski okvir analize, ki razkriva pogoje, pod katerimi OMK spodbuja doseganje ciljev EU v državah članicah, in s tem (lahko) sproža konvergenco s cilji na ravni EU. Pri tem posebno pozornost namenjamo prepletenosti dejavnikov na ravni EU in na nacionalni ravni. S tem odgovarjamo na zahteve avtorjev (Citi in Rhodes 2007), da se mora teoretsko in empirično raziskovanje odmakniti od preučevanja normativne zasnovanosti OMK k osredotočanju na bistvene dejavnike, ki usmerjajo delovanje držav članic k doseganju skupno zastavljenih ciljev.



### 1.3 RAZISKOVALNE IN METODOLOŠKE PRAZINE IN PREMISLEKI NJIHOVEGA PRESEGANJA

Na področju izobraževanja so učinki globalizacije in evropeizacije nacionalnih izobraževalnih sistemov, konvergence in standardizacije ter ne nazadnje nova oblika vladavine v zadnjih letih pritegnili veliko pozornost akademikov, vendar kljub temu niso zadostno preučevani (Green in drugi 1999; Lawn in Lingard 2002; Dale 2003; Schriewer 2003; Steiner-Khamsi 2004; Martens in Balzer 2004; Altrichter in drugi 2007; Hudson 2007, 268; Kröger 2009; Amos 2010). Walters in Haahr (2005) menita, da je področje izobraževanja v okviru preučevanja EU manj izpostavljeno, poleg tega pa je večina raziskav še vedno osredotočena na področje delovanja trde zakonodaje (angl. *hard law*). Jordan in drugi (2005, 480) ugotavljajo, da je analitični fokus pri preučevanju nove oblike vladavine EU dokaj razpršen in da se osredotoča predvsem na raven EU, ne da bi zadostno pozornost namenil načinom, po katerih nova oblika vladavine deluje v državah članicah. Borrásova in Radaelli (2010, 28) sta na podlagi analize 52 izvirnih znanstvenih člankov o OMK ugotovila, da se jih le 11 osredotoča na specifično študijo določene države, pri čemer prevladujejo predvsem t. i. velike in stare države članice (Francija, Nemčija, Velika Britanija, Švedska). Drugi znanstveni članki preučujejo delovanje OMK na splošno in primere iz različnih držav uporabijo zgolj površno za osvetlitev določene teoretske trditve. V navedenem pogledu disertacija prispeva k zapolnitvi raziskovalne praznine s svojo osredotočenostjo in poglobljenim preučevanjem nove oblike vladavine na področju izobraževalnih politik v Sloveniji kot novi državi članici.

Veliko pozornost akademikov na eni strani ter še vedno odprto in nepojasnjeno vprašanje vpliva OMK na države članice na drugi strani ter dejstvo, da v literaturi lahko zasledimo veliko več raziskav o procesu OMK kot pa poglobljenih prizadevanj, da se razišče njen vpliv na nacionalno raven, raziskovalci (Büchs 2003; Barbier 2004; Borrás in Greve 2004; Eberlein in Kerwer 2004; Goetschy 2005; Zeitlin 2005a, 8; Alexiadou 2007; Citi in Rhodes 2007; Heidenreich in Bischoff 2008) pripisujejo različnim medsebojno povezanim dejavnikom: a) relativni novosti večine procesov OMK (nekajletno delovanje procesa ne omogoča ugotavljanja neposrednih sprememb v javnopolitičnih izidih); b) nejasnosti zaželenih javnopolitičnih izidov (doseganje ciljnih vrednosti na nacionalni ravni ali javnopolitična konvergenca na ravni EU); c) horizontalni in vertikalni kompleksnosti procesa OMK, v katerem sodeluje 27 držav članic na številnih javnopolitičnih področjih; d) neobveznosti procesa OMK, ki ne predvideva pravnih oziroma formalnih sankcij za države članice, ki si ne

prizadevajo doseči skupno dogovorjenih ciljev; e) številčni in potencialno močni zbirki virov, v kateri dokumenti Evropske komisije in nacionalnih držav ter poročila udeležencev skoraj povečujejo njen vpliv in učinkovitost.

Navedeni dejavniki po mnenju avtorjev (Büchs 2003, 32, 33; de la Porte in Pochet 2003b; Goetschy 2005; Haverland 2005; Zeitlin 2005a; Trubek in Trubek 2005; Visser 2005; Borrás in Radaelli 2010, 30; Haar in Copeland 2010) sprožajo številne metodološke probleme pri preučevanju vpliva OMK na nacionalno raven. Kot najtežavnejšo pri tem navedeni avtorji izpostavljajo vzpostavitev vzročnih povezav<sup>13</sup> med obstojem OMK in spremembami, do katerih (ne) prihaja v državah članicah. Iz tega izhajajoče metodološke probleme lahko povzamemo tako:

- 1) OMK ne sproža le sprememb v vsebini javnih politik, temveč tudi spremembe v kognitivnih in normativnih okvirih javnih politik, ki pa jih je težko zaznati in preučevati.
- 2) Spremembe na nacionalni ravni je težko (če ne nemogoče) pripisati izključno vplivom OMK. OMK namreč predstavlja le del širših javnopolitičnih reform, ki potekajo na nacionalni ravni, zato je treba upoštevati tudi druge dejavnike oziroma obstoječe javnopolitične procese v nacionalnem prostoru.<sup>14</sup> Metodološko je zato težko ali celo nemogoče vrednotiti vplive OMK na nacionalni izobraževalni prostor ločeno od nacionalnega javnopolitičnega procesa. Dodatna ovira pri preučevanju vpliva OMK je dejstvo, da OMK temelji na t. i. mehki zakonodaji EU, ki ne zahteva/predvideva prenosa usmeritev EU v nacionalne zakone ali druge dokumente, zaradi česar je spremembam, ki izhajajo iz vpliva OMK, težko slediti. Pri preučevanju je treba biti pozoren tudi na to, da v primeru širokega sprejemanja določenih idej OMK v nacionalnem prostoru<sup>15</sup> politični akterji ideje OMK (lahko) predstavijo kot lastne,

---

<sup>13</sup> Glejte tudi Haverland (2005), problem vzročnosti (angl. *causality problem*). Haverland (prav tam) trdi, da je poleg drugih dejavnikov vzročnost težko dokazati že zaradi izbora primera preučevanja, zato mu je treba nameniti posebno pozornost. Problem pri dokazovanju vzročnosti je, da je EU pojmovana kot neodvisna in fiksna spremenljivka, pri tem pa ni sistematičnega nadzora nad potencialnimi vplivi, kot je npr. globalizacija. Določene spremembe v nacionalnem kontekstu namreč lahko pripišemo vplivu EU, pri tem pa se ne vprašamo, ali bi do njih prišlo tudi brez EU. V izbrani študiji primera (glejte str. 38 in 258) se prepletata vpliv EU in OECD, a razlikovanje njunega vpliva ni eksplicitni cilj disertacije.

<sup>14</sup> Poleg tega lahko države članice začnejo intenzivneje uporabljati OMK zaradi popolnoma drugih notranjih dejavnikov, kot so spremembe v javnopolitični orientaciji države ali makroekonomske spremembe v državi. Prav tako so lahko države javnopolitično dejavne na področjih, ki sovpadajo z njihovimi domačim sistemom blaginje (Haas 2000; de la Porte in Pochet 2003b, 54–61). Dejavnost držav članic pri sprejemanju OMK zato v tem primeru lahko pripišemo skladnosti z nacionalno politiko (angl. *goodness of fit*) in ne OMK.

<sup>15</sup> V okviru neobvezujočega sodelovanja držav članic na ravni EU se je v literaturi s področja analize politik (Armstrong 2006; Lajh in Štremfel 2011a; Alexiadou in Lange 2013) uveljavil termin sprejemanje (angl. *the reception*) vpliva EU na nacionalni ravni, saj o izvajanju (angl. *implementation*) politik EU v odsotnosti pravno zavezujočih norm (zakonodaje EU) ne moremo govoriti. Pons (2012) meni, da sprejemanje ne pomeni preprostega vertikalnega prenosa sporočil z mednarodne ravni na nacionalno raven, temveč kognitivno dejavnost

brez sklicevanja na smernice OMK. Prav tako se lahko zgodi, da se v primeru težav pri pridobivanju podpore za določeno reformo nacionalni politični akterji sklicujejo na zahtevo po sprejetju politik v skladu s smernicami OMK, citirajo primere uspešnih politik v drugih državah članicah in s tem upravičujejo svojo držo, četudi reforma ni izvorno motivirana z OMK. Zgolj sklicevanje na OMK torej še ne omogoča sklepov o vplivu ali učinkovitosti OMK (Büchs 2003, 32, 33; Visser 2005).

3) OMK deluje sočasno s podobnimi mednarodnimi oblikami javnopolitičnega sodelovanja, kot so OECD, Svet Evrope in UNESCO. Preučevanje vpliva OMK na nacionalni izobraževalni prostor mora zato poleg notranjih dejavnikov držav članic upoštevati tudi sočasno delovanje in vpliv drugih mednarodnih organizacij. Pri tem avtorji menijo, da si je pomembno zastaviti predvsem vprašanje, katere spremembe v državi članici bi se zgodile, če OMK ne bi obstajala.

4) Politični kontekst, v katerem deluje OMK na javnopolitičnih področjih, kjer značilnosti teh področij onemogočajo zavezujočo moč EU in vpeljavo sankcij. V odsotnosti pravno zavezujočih pravil je spremembe namreč težko preučevati.

Po mnenju Tuckerja (2003) dejstvo, da je nekaj (vpliv OMK) težko dokazati, še ne pomeni, da tega vpliva dejansko ni, zato nas navedene ovire ne smejo odvrniti od raziskovanja, temveč nas morajo spodbuditi k njihovem preseganju. V nadaljevanju navedeni avtorji predlagajo, da jih presežemo na v nadaljevanju opisane načine.

Biegelbauer (2011, 2) meni, da je glede na številna odprta vprašanja in kompleksnost OMK najsmiselneje odgovore poiskati z analizo oblikovanja politik na določenem javnopolitičnem področju v majhnem političnem sistemu v daljšem časovnem obdobju.<sup>16</sup> V takem raziskovalnem načrtu je politični sistem pojmovan kot stabilen (z določenimi notranjimi dejavniki, ki se spreminjajo dokaj počasi) in z dinamični spremembami zunanjega okolja skozi čas.<sup>17</sup>

Laffanova in Shaw (2005) ugotavljata, da je zaradi številnosti in različnosti procesov znotraj OMK pri preučevanju treba uporabiti induktivni pristop, saj ni enotne šablone njenega

---

stalnega procesa redefiniranja, v kateri so sporočila konstantno sprejeta, razširjena in predmet ponovnih pogajanj med vključenimi akterji.

<sup>16</sup> Razumevanje interaktivnosti EU in nacionalne vladavine nas pogosto zavede k temu, da želimo presojati učinek vladavine EU na spremembo nacionalnega sistema vladavine takoj v zelo kratkem časovnem obdobju, vendar so spremembe v vladavini pogosto videne šele v daljšem obdobju (srednje- in dolgoročno) (Kohler-Koch in Rittberger 2006, 39).

<sup>17</sup> Kot študijo primera predstavi tehnološki razvoj in inovacije v Avstriji od sredine osemdesetih dvajsetega stoletja do sredine prvega desetletja enaindvajsetega stoletja.

delovanja. Zaradi pomanjkanja pravnih dokumentov je otežena analiza vsebine, zato mora biti analiza osredotočena na izmenjavo mnenj med akterji o delovanju metode, akterjih in uporabljenih javnopolitičnih instrumentih. Cilj raziskave o vplivu OMK na nacionalni javnopolitični proces mora zato odpreti to »črno škatlo«, s prizadevanjem opisati in analizirati proces javnopolitičnega razvoja na določenem javnopolitičnem področju. Cilj disertacije je tako identificirati vključene javnopolitične akterje, oceniti njihov prispevek v procesu ter preveriti, ali vzpostavljajo nove odnose kot rezultat OMK in posledično spreminjajo javnopolitični proces (Büchs 2003, 33). Pri tem se je treba zavedati, da so ti akterji vključeni v relativno slabo raziskane procese javnopolitičnega učenja, ki jih lahko zaznamo predvsem z opazovanjem z udeležbo (Gilardi in Radaelli 2012, 162).

Zavedajoč se osrednje vloge znanja in informacij v novi obliki vladavine, si Ozgova (2011a, 220) zastavi vprašanje, ali novo obliko vladavine lahko razumemo kot mobilizacijo znanja. Meni, da pri tem relativno slabo razumemo proces, v katerem so integrirani znanje in interesi, toliko bolj pa je zato zapleteno tudi vprašanje, kako so različni viri informacij in načini vedenja mobilizirani v sprejemanje odločitev. Radaelli (1995) meni, da ima vzročno modeliranje javnopolitičnega procesa z znanjem kot neodvisno spremenljivko številne omejitve. Nasprotno, oceni, da je preučevanje interakcije znanja z bistvenimi elementi javnopolitičnega procesa (javnopolitični problemi, javnopolitični stil, pravila odločanja) obetajoč pristop k razumevanju vloge znanja v novi obliki vladavine. Cooperjeva in drugi (2009, 168) menijo, da so empirične raziskave, ki so do zdaj preučevale razmerje med ekspertnim znanjem in javnopolitičnimi odločitvami, nezadostne.<sup>18</sup> Omejitve dozdejšnjih empiričnih raziskav vidijo predvsem v tem, da so temeljile na opravljanju intervjujev z različnimi akterji, ki pa ne morejo prikazati celotne slike o tem, kako akterji razmišljajo in kako se prakse spreminjajo na podlagi novih podatkov, saj se vključeni akterji teh procesov pogosto ne zavedajo. Cooperjeva in drugi (2009) zato predlagajo dopolnitev empiričnih raziskav tudi z drugimi metodami, ki v središče postavljajo delovanje akterjev. Ocenjujejo namreč, da te lahko bistveno prispevajo k razumevanju vpliva OMK na razmišljanje in prepričanje akterjev ter s tem na spremembo javnopolitičnega procesa. Izbor primernih dodatnih metod pa je po njihovem mnenju odprt izziv (prav tam, 168).

---

<sup>18</sup> Bridges (2009, 190) v razpravi o primernem teoretskem ozadju za preučevanje odnosa med ekspertnim znanjem in javnopolitičnimi odločevalci kot primerne navaja naslednje teorije: teorijo (javnopolitičnega) učenja, teorijo racionalne izbire, teorijo moralne izbire in politično sociologijo.

## 1.4 TEORETSKI IN ANALITIČNI RAZISKOVALNI OKVIR

Izhajajoč iz bistvenih kritik, da je preučevanje OMK premalo teoretsko osmišljeno in posledično njeno delovanje v državah članicah nepojasnjeno, smo izmed številnih mogočih opredelitev v disertaciji pojasnjevanje OMK omejili na proces javnopolitičnega učenja.<sup>19</sup> V raziskovanje smo tako vpeljali teorijo javnopolitičnega učenja,<sup>20</sup> katerega korenine so že v samem začetku analize politik, kjer uporaba znanja pri sprejemanju javnopolitičnih odločitev predstavlja alternativo odločitvam na podlagi politične moči (Bennet in Howlett 1992; Conzelmann 1998).<sup>21</sup> Zavedajoč se številnih kritik, ki jih je v svojem razvoju doživela teorija,<sup>22</sup> ta predstavlja bogato teoretsko osnovo za pojasnjevanje evropskega sodelovanja na področju izobraževanja. Avtorji (npr. Kan 2005; Radaelli 2008; Hartlapp 2009; Zito in Schout 2009) so si namreč enotni, da v procesih globalizacije, nove oblike vladavine (torej tudi OMK) v odsotnosti pravno zavezujočih norm temeljijo na javnopolitičnem učenju. Pri tem so ponovno v ospredju številne prepletajoče se klasifikacije javnopolitičnega učenja glede na akterje, ki so nosilci izmenjave znanja (Etheredge in Short 1983; Hemerijck in Visser 2003; Dunlop in James 2007; Grin in Loeber 2007, Hartlapp 2009); vrste javnopolitičnega prenosa (Dolowitz in Marsh 1996) ter vrsto sprememb, ki jih ta prinaša (Argyris in Schön 1978; Hall 1993; Olsen in Peters 1996; Eising 2002). Ugotavljamo, da navedene razprave in klasifikacije lahko povzamemo v vprašanjih »Kdo (se) uči?«, »Kaj (se) uči?« in »S kakšnim učinkom (se) uči?«, ki sta si jih v klasifikaciji izvornih teorij javnopolitičnega učenja prvotno zastavila

---

<sup>19</sup> Pri tem se zavedamo, da proces javnopolitičnega učenja lahko rezultira tudi v drugih opredelitvah OMK – predstavlja sredstvo za odpravo demokratičnega deficita in izraz eksperimentalne demokracije, ki pa nista osrednji predmet preučevanja disertacije.

<sup>20</sup> Učenje v/o (javni) politiki je v širšem smislu pogosto pojmovano kot javnopolitično učenje. Hkrati pa je javnopolitično učenje v ožjem smislu tudi posebna/nasprotujoča si kategorija družbenemu, vladnemu in političnemu učenju ter učenju lekcij (glejte Bennet in Howlett 1992). V disertaciji izraz rabimo v širšem smislu, saj vrste učenja v OMK ne želimo prejudicirati – ravno nasprotno, s poglobljeno študijo primera skušamo preveriti predpostavke, za kakšno obliko javnopolitičnega učenja gre, in tako prispevati h konceptualni jasnosti javnopolitičnega učenja v mnogonivojski vladavini.

<sup>21</sup> Govorimo o t. i. pluralističnem, marksističnem in elitističnem modelu oblikovanja politik (Ham in Hill 1984; Dye 1995; Parsons 1997). S teorijo javnopolitičnega učenja pa se ne ukvarja le analiza politik, temveč tudi socialna psihologija, sociologija, edukacijske študije, mednarodni odnosi in teorija organizacij (Freeman 2006; Nedergaard 2007; Egan 2009; Zito in Schout 2009). V okviru analize politik sta koncepta moči in znanja pogosto razumljena kot nasprotna, v skladu z navedenim nasprotjem pa so se razvili tudi različni pristopi k preučevanju javnopolitičnega procesa (Radaelli 1995, 160). Pri tem Radaelli opaža, da so navedeni pristopi vedno bolj komplementarni, in ne nasprotujoči si, a da prevladujejo predvsem pristopi, ki se osredotočajo na vlogo moči, oziroma da so pristopi, ki se osredotočajo na vlogo znanja, manj pogosti (King 1973; Hecló 1974; Hecló in Wildavsky 1974).

<sup>22</sup> Usmerjene so predvsem v njeno preveč poudarjeno zmožnost predvidevanja in obvladovanja negotovosti, ki naj je v (javni) politiki ne bi bilo mogoče doseči. Tudi če javnopolitično učenje ne zmore obvladovati negotovosti, velja prepričanje, da so javnopolitični odločevalci v obdobju negotovosti dostopnejši za javnopolitično učenje (DiMaggio in Powell 1991; Dunlop in Radaelli 2010).

Bennet in Howlett (1992).<sup>23</sup> Zaradi celostnejšega razumevanja procesa javnopolitičnega učenja pa smo med pripravo disertacije v raziskovalni okvir dodali še vprašanji »Kako (se) uči?« in »Zakaj (se) uči?«. Razumevajoč OMK kot proces javnopolitičnega učenja, smo za jasne odgovore na navedena vprašanja vpeljali v nadaljevanju predstavljeni koncept.<sup>24</sup>

OMK kot odprt pristop v svojem procesu učenja predvideva vključenost širokega nabora akterjev (uradnikov, politikov, ekspertov, nevladnih organizacij, civilne družbe, deležnikov) tako na evropski kot nacionalni, regionalni in lokalni ravni (Evropski svet 2000; Evropska komisija 2001; Dehousse 2002; Jacobsson 2003; Goetschy 2005; Gornitzka 2006; Jones 2007).<sup>25</sup> Pri tem se zastavlja vprašanje, kdo izmed njih ima v procesu OMK prevladujoč vpliv, s čim oz. s katerimi javnopolitičnimi instrumenti, kako in zakaj ta vpliv dosega ter s kakšnim učinkom na države članice in s tem na konvergenco evropskega izobraževalnega prostora.<sup>26</sup> Kljub teoretskemu poudarjanju odprtosti do širokega kroga akterjev so vedno bolj v ospredju predpostavke oz. dileme, da gre v okviru OMK predvsem za učenje med visokoprofesionalizirano tehnokratsko (nad)nacionalno elito (Cohen in Sabel 2003; Zeitlin in drugi 2005).<sup>27</sup> Proces in instrumenti, ki jih OMK uporablja, ter predpostavke o vključenosti visokoprofesionalizirane tehnokratske elite predstavljajo elemente koncepta, s katerim želimo odgovoriti na zastavljena vprašanja in ki ga pri pojasnjevanju vpliva OMK na nacionalni izobraževalni prostor uporabimo v disertaciji – t. i. na podatkih temelječe oblikovanje politik (angl. *evidence based policy making*).<sup>28</sup>

Čeprav se zdi, da se je paradigmatski premik k takemu načinu oblikovanja zgodil predvsem v 90. letih prejšnjega stoletja z nastopom laburistične vlade v Združenem kraljestvu in

---

<sup>23</sup> Na podlagi pregleda literature ugotavljamo, da vse nadaljnje opredelitve in klasifikacije (npr. Dolowitz in Marsh 1996; Grin in Loeber 2007; Zito in Schout 2009), izhajajo iz teh prvotnih opredelitev in se na njihovi podlagi prepletajo. Dunlopova in Radaelli (2010) tako zasledita kar 16 različnih tipov (definicij) učenja, ki se medsebojno prepletajo.

<sup>24</sup> Poleg nevtralnosti in objektivnosti javnih politik pristop poudarja tudi njihovo učinkovitost, ki je v središču našega preučevanja.

<sup>25</sup> Menimo, da je ravno zaradi velikega poudarka na široki participaciji različnih akterjev ter demokratičnosti OMK vloga ekspertov v procesih OMK pri akademskih preučevalcih ostala (dokaj) prezrta.

<sup>26</sup> Konvergenco avtorji (Dolowitz in Marsh 1996; Büchs 2004; Radaelli 2008) različno opredeljujejo. Najširše jo vidijo kot usklajenost nacionalnih politik s cilji EU. Da bi jo prikazali v merljivi obliki, jo razdelijo v konvergenco diskurza, instrumentov in izidov. Holzingerjeva in Knill (2005) poudarita tudi časovno komponento in smer (od zgoraj navzdol, od spodaj navzgor), v kateri konvergenca nastaja, kar se povezuje z gradnjo javnopolitičnega prostora.

<sup>27</sup> Na EU kot tehnokratsko obliko vladavine sta pred uvedbo OMK opozorila že Majone (1996) in Radaelli (1999).

<sup>28</sup> Kot slovenski prevod za »*evidence based policy making*« v literaturi oz. dokumentih zasledimo tudi na znanju temelječe oblikovanje politik (Evropska komisija 2007b), oblikovanje politik, temelječe na dejstvih (Svet Evropske unije 2009), kultura na dokazih temelječega odločanja (Statistični urad Republike Slovenije 2007).

posledično sprožil tudi številne akademske razprave, je koncept mnogo starejši in izhaja iz t. i. racionalističnega pristopa oblikovanja javnih politik (Simon 1957; Bridges 2009). Če pustimo ob strani bistveni paradoks,<sup>29</sup> ki ga tak način oblikovanja politik prinaša, ob pregledu literature ugotovimo, da so se dozdajšnje razprave osredotočale predvsem na področja, ki so nam lahko v precejšnjo pomoč pri odgovarjanju na raziskovalna vprašanja, in sicer:

a) odnos med proizvajalci podatkov (eksperti) in njihovimi uporabniki (javnopolitičnimi odločevalci in deležniki) (Davies 2000; Nutley in drugi 2002; Pawson 2002; Sanderson 2002b; Dederling 2009; Cort 2010; Jones 2010), ki jih lahko povzamemo v vprašanju »*Kdo (se) uči?*«;

b) vsebino, relevantnost, kakovost, nevtralnost podatkov, namenjenih javnopolitičnim odločevalcem in deležnikom (Huberman 1994; Hillage in drugi 1998; Clarence 2002; Fitz-Gibbon 2002; Taylor 2002; Pollard 2004; Pierre 2006; Pollitt 2006; Steyer 2007; Banks 2009), ki jih lahko povzamemo v vprašanju »*Kaj (se) uči?*«;

c) način prenosa in uporabe podatkov med vključenimi akterji (Mintrom 2000; Levin 2004; Cooper in drugi 2009), ki jih lahko povzamemo v vprašanju »*Kako (se) uči?*«;

d) motive in razloge prenosa podatkov (Apple 2001; Ball 2003; Ozga 2009), ki jih lahko povzamemo v vprašanju »*Zakaj (se) uči?*«;

e) in ne nazadnje vplivu ekspertov in ekspertnega znanja na oblikovanje javnih politik (glede na druge vplive) oz. s kakšnim ciljem je ekspertno znanje uporabljeno (Jackson 2006; Boswell 2008; Bridges 2009; Marier 2009; Wiseman 2010), ki jih lahko povzamemo v vprašanju »*S kakšnim učinkom (se) uči?*«.

Evropske institucije (Evropska komisija, Svet EU) uporabo na podatkih temelječega oblikovanja politik utemeljujejo s potrebo po jasni (znanstveno utemeljeni) določitvi dejavnikov, ki prispevajo k uspešnosti in učinkovitosti nacionalnih izobraževalnih sistemov ter s tem predstavljajo podporo doseganju skupnih strateških ciljev, kazalnikov in ciljnih vrednosti EU. Pri tem ni bistvena vloga le ekspertov držav članic, temveč tudi evropskih ekspertov (prisotnih v številnih aktivnostih vzajemnega učenja) ter mednarodnih združenj in organizacij (npr. CRELL, IEA, OECD), ki kazalnike razvijajo, utemeljujejo in njihovo doseganje v državah članicah merijo ter s tem ustvarjajo osnovo za medsebojno učenje. V tem pogledu so znanje in ekspertize postale nov instrument vladavine v evropskem

---

<sup>29</sup> Na eni strani je njegova uporaba za oblikovalce sredstvo obvladovanja negotovosti, doseganja zastavljenih ciljev in legitimiranja svojih odločitev (Majone 1989; March 1994; Boaz in drugi 2008), na drugi strani pa predstavlja mehaničnost ter omejitev demokratičnosti oblikovanja politik (Laswell 1951; Schön 1973; Parsons 2002; Boswell 2008).

izobraževalnem prostoru ter sredstvo za usmerjanje nacionalnih izobraževalnih politik<sup>30</sup> (de Peuter 2007; Ioannidou 2007; Dunlop in Radaelli 2010).

Če želimo evropski izobraževalni prostor pojasniti kot javnopolitični prostor, ugotovimo, da je koncept prostora (angl. *policy space*) sicer pogosto uporabljen, vendar teoretsko dokaj nerazvit in neosmišljen. Proces njegove gradnje je nejasen, pri tem je še toliko redkejša njegova uporaba v razmerju do OMK kot njegovega gradnika (Lawn 2003). Namen disertacije je v kontekstu zavedanja nerazvitosti koncepta javnopolitičnega prostora na podlagi raziskovanja vpliva OMK na nacionalni izobraževalni prostor, ki je primarni fokus doktorske disertacije, in ob upoštevanju pristopa od spodaj navzgor prikazati, kakšen javnopolitični prostor (upoštevajoč študijo primera) evropski izobraževalni prostor predstavlja, ter s tem prispevati delček v razvijajočem se konceptu javnopolitičnega prostora.<sup>31</sup>

Teoretsko zasnovanost pričujočega dela ponazarjamo s teoretskim okvirom (z osnovno shemo), v katerem je prikazano, da bomo OMK kot novo obliko vladavine in njen vpliv na države članice skušali pojasniti s kombinacijo teorije javnopolitičnega učenja in koncepta na podatkih temelječega oblikovanja politik (glejte sliko 1.2). Pri tem smo na podlagi študija literature izvedli razčlenitev in sintezo posameznega teoretskega pristopa oz. koncepta in v vsakem izmed njih izpostavili posamezne elemente (akterje in javnopolitične instrumente), ki nas v disertaciji še posebej zanimajo in so namenjeni najboljši razjasnitvi preučevanega problema. Navedeno je pričakovano spoznanje (opredeliti vpliv OMK na nacionalni izobraževalni prostor in s tem konvergenco evropskega izobraževalnega prostora). Preučevani pojmi so podrobneje konceptualizirani in operacionalizirani ob predstavljenem raziskovalnem vprašanju in tezi disertacije ter v okviru poglavja Razumevanje in definicije ključnih pojmov.

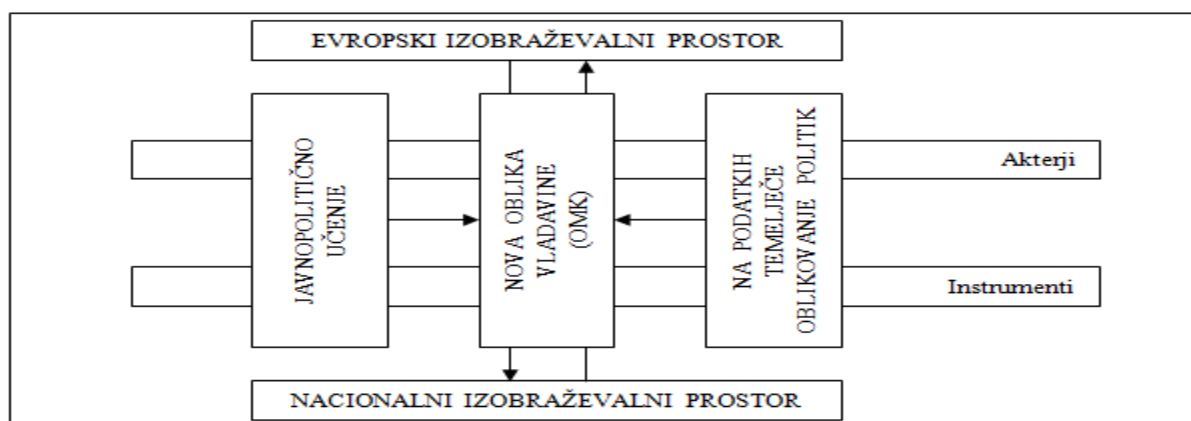
---

<sup>30</sup> Velja namreč prepričanje, da v odsotnosti pravno zavezujočih norm sodelovanja ravno eksperti lahko prenašajo javnopolitične inovacije v nacionalni kontekst (Linos 2006).

<sup>31</sup> Pri tem smo svoj analitični okvir razvili na podlagi študija literature, ki se je osredotočala predvsem na javnopolitični prostor kot »*world polity*«, ki poudarja institucionalni vidik ter vlogo idej, norm, simbolov in vrednot; konvergenco, ki se v njem ustvarja (Axford in Huggins 1999; Schriewer 2003); primerjalni vpliv na države članice in nasprotno (Rosamond 2001; Steiner-Khamsi 2004); družbeni prostor (Rumford 2003; Robertson 2006; Carp 2008; Wahlström 2010); akterje in rezultat njihovega sodelovanja znotraj prostora (Héritier 2000; Lawn in Lingard 2002; Lawn 2006; Dale in Robertson 2008). Drugi vidiki preučevanja javnopolitičnega prostora se osredotočajo na vpliv preferenc državljanov (Gabel in Anderson 2002; Rumford 2003); metodološka vprašanja enot analize (König 2005) in teritorialne meje prostora (Richardson 2006; Rumford 2006; Silova in Brehm 2010).



Slika 1.2: Teoretski okvir preučevanja



Vir: Lastna zasnova

Na podlagi dozdajšnjega poglobljenega preučevanja OMK smo iz številnih teoretskih opredelitev oblikovali lastni teoretski okvir, v katerem bomo OMK kot novo obliko vladavine (njen vpliv na nacionalni izobraževalni prostor in gradnjo evropskega izobraževalnega prostora) skušali prikazati kot javnopolitično učenje in na podatkih temelječe oblikovanje politik. Pri tem smo izhajali predvsem iz akterjev,<sup>32</sup> ki v tem procesu sodelujejo oziroma je njihov vpliv v njem prevladujoč, ter javnopolitičnih instrumentov, ki jih pri tem uporabljajo. Na podlagi sinteze literature smo, kot je prikazano na sliki 1.3, identificirali elemente (akterje in javnopolitične instrumente) z njihovim prevladujočim vplivom v posameznem pristopu, ter izpostavili presek tistih akterjev in javnopolitičnih instrumentov, ki vplivajo v vsakem izmed njih.<sup>33</sup>

Slika 1.3: Shematski prikaz identifikacije preučevanih elementov



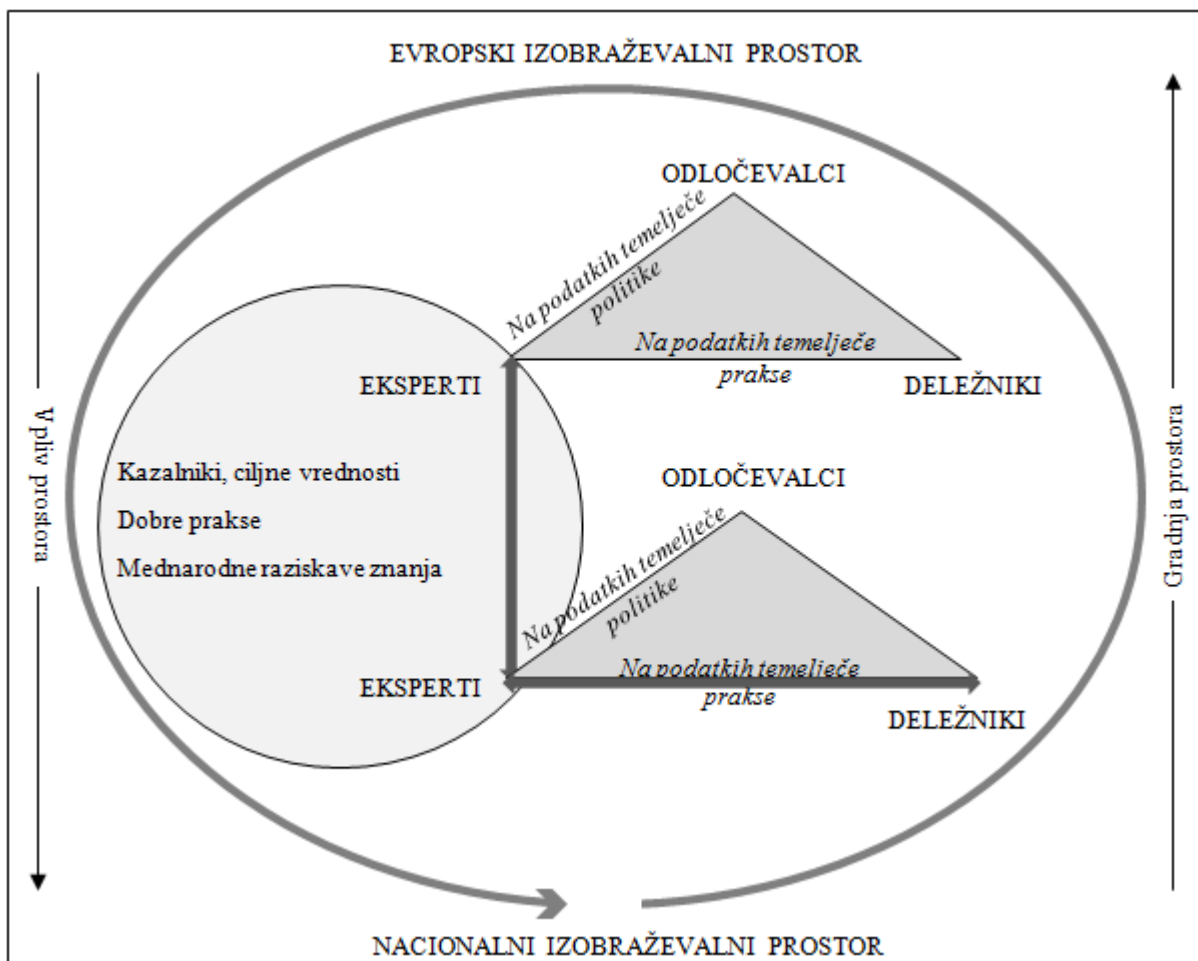
Vir: Lastna zasnova

<sup>32</sup> O pomenu preučevanja akterjev ter njihovih normativnih in kognitivnih orientacij pri preučevanju »črne škatle« javnopolitičnega učenja govorijo tudi Scharpf (1997) ter Hemerijck in Visser (2003). O pomenu preučevanja instrumentov novih oblik vladavine razglabljajo Lascoumes in Galès (2007), Schout (2009) ter Kassim in Le Galès (2010).

<sup>33</sup> Pri tem gre predvsem za presojanje institucionalne zasnovanosti OMK, ali o(ne)mogoča tako oblikovanje politik oz. proces javnopolitičnega učenja.

Okvirni analitični model preučevanja (slika 1.4) prikazuje, da je po našem predvidevanju v OMK kot javnopolitičnem učenju prevladujoč vpliv ekspertov z vseh ravni mnogonivojske vladavine. Z instrumenti (osnovanimi na ekspertnem znanju) vplivajo na nacionalni izobraževalni prostor (primarni fokus preučevanja) ter posledično gradnjo in konvergenco evropskega izobraževalnega prostora. Pri tem se zavedamo tudi pomena zunanjih dejavnikov, ki bi na njihovo vlogo tako v nacionalnem kontekstu kot tudi na ravni EU lahko vplivali, vendar jih zaradi dejstva, da so ti že bili predmet predhodnih preučevanj, uporabimo zgolj kot obrazložitev iz disertacije izhajajočih raziskovalnih ugotovitev. Menimo, da navedeni raziskovalni okvir omogoča celovito in znanstveno relevantno operacionaliziranje izhodiščne teze disertacije.

Slika 1.4: Analitični model preučevanja



Vir: Lastna zasnova

## 1.5 RAZISKOVALNO VPRAŠANJE IN TEZA

Glavno raziskovalno vprašanje zadeva konceptualno opredelitev vpliva nove oblike vladavine (OMK) kot javnopolitičnega učenja na nacionalni izobraževalni prostor. Vprašanje, kdo ima v OMK kot javnopolitičnem učenju prevladujoč vpliv (*»Kdo (se) uči?«*), s čim oz. s katerimi instrumenti ta vpliv dosega (*»Kaj (se) uči?«*), na kakšen način (*»Kako (se) uči?«*) in s kakšnimi motivi (*»Zakaj (se) uči?«*), smo v pogojih nepojasnjenega vpliva OMK na države članice (*»S kakšnim učinkom (se) uči?«*) že predstavili kot znanstveno relevantno. V nadaljevanju pojasnjujemo izhodiščno tezo (ki smo jo, izhajajoč iz temeljitega pregleda literature) za odgovor na raziskovalno vprašanje in s tem doseganje cilja disertacije:

Odprta metoda koordinacije kot nova oblika vladavine v evropskem izobraževalnem prostoru predstavlja javnopolitično učenje v obliki na podatkih temelječega oblikovanja politik.

Kot podlago pri preverjanju izhodiščne teze smo uporabili več medsebojno povezanih podtez, s katerimi smo dopolnili izhodiščno tezo:

- a) V evropskem izobraževalnem prostoru ima prevladujočo vlogo epistemska skupnost ekspertov<sup>34</sup> z vseh ravni mnogonivojske vladavine.<sup>35</sup> (*»Kdo (se) uči?«*)
- b) Osnova za javnopolitično učenje v evropskem izobraževalnem prostoru so nevtralne znanstveno dokazane ekspertize. (*»Kaj (se) uči?«*)
- c) V odsotnosti pravno zavezujočih norm eksperti svoje znanje, podatke in prepričanja prenašajo neposredno na deležnike in s tem zagotavljajo vpliv OMK na nacionalni izobraževalni prostor.<sup>36</sup> (*»Kako (se) uči?«*)
- d) Eksperti in ekspertno znanje so v evropskem izobraževalnem prostoru uporabljeni z namenom identifikacije javnopolitičnih problemov in oblikovanja javnopolitičnih rešitev. (*»Zakaj (se) uči?«*)
- e) S proizvodnjem ekspertnega znanja in podatkov eksperti usmerjajo potrebe in poglobljenost sodelovanja na posameznem področju evropskega izobraževalnega prostora.<sup>37</sup> (*»S kakšnim učinkom-(se) uči?«*)

<sup>34</sup> Omrežje ekspertov s priznanimi kompetencami in strokovnostjo na določenem področju, z avtoriteto znanja, pomembnega za oblikovanje politik s tega področja (Haas 1992, 3).

<sup>35</sup> Ti akterji delijo skupna normativna in vzročna prepričanja in so vključeni v ponavljajoč proces sodelovanja. Javnopolitično učenje je družbeni proces, zato nosilci učenja ne morejo biti zgolj posamezniki, temveč skupine, omrežja, skupnosti, organizacije, v katere so vključeni (Sabel 1994; Bandura v Freeman 2006, 380).

<sup>36</sup> Deležnike uporabljajo tudi kot enote analize v študijah, pri iskanju dobrih praks (Baker 2003; Freeman 2006, 370).

## 1.6 OPIS IN UTEMELJITEV RAZISKOVALNE METODOLOGIJE, METOD IN TEHNIK

Disertacija temelji na kvalitativni paradigmi,<sup>38</sup> ki teži k celostnemu in poglobljenemu spoznavanju pojavov v kontekstu konkretnih okoliščin, v katerih potekajo dejavnosti.<sup>39</sup> Poleg videnja sveta skozi oči preučevanih akterjev ter opisovanja in upoštevanja konteksta so za kvalitativno raziskovanje značilni naslednji poudarki: poudarjanje procesa, in ne le končnih izidov, prožnost ter oblikovanje konceptov in teorij kot rezultat raziskovalnega procesa (Bryman 2004, 266). Navedena paradigma v kontekstu disertacije tako omogoča raziskovanje procesov (javnopolitičnega učenja, op. a.), saj z njimi lahko ugotavljamo zaznave in argumente posameznih akterjev (javnopolitičnih odločevalcev, ekspertov in deležnikov, op. a.), ki so pripeljale do končnega rezultata (vpliva OMK na slovenski izobraževalni prostor, op. a.). Primernost paradigme pa se kaže tudi v upoštevanju konteksta procesa, ki preučevane akterje postavlja v širše družbeno okolje (Marsh in Stoker 1995, 137–141).

V okviru kvalitativnega empiričnega raziskovanja disertacija zavzema ideografski pristop, saj se usmerja na preučevanje posameznih primerov. Kvalitativno empirično raziskovanje običajno poteka kot študija le enega primera ali malo primerov, zato so tudi tehnike zbiranja podatkov prilagojene analizi manjšega obsega, raziskovalec pa z njimi spoznava družbeni svet (Vogrinc 2008b, 111). Preučevanje primerov v kvalitativnem raziskovanju je intenzivno in na podlagi tehnik, ki so pripravljene tako, da olajšajo razjasnjevanje teoretskih pojmov in izkustvenih kategorij (Ragin 2007, 207). Le pluralizem metod in tehnik zbiranja podatkov (multimetodičnost) in njihovo medsebojno kombiniranje lahko omogočita, da ugotovitve o posameznih pojavih ali vidikih povežemo v smiselno celoto (Vogrinc 2008a, 54).

Ker smo raziskovalne postopke želeli prožno in prefinjeno prilagoditi raziskovalnemu problemu (glejte Sagadin 2001, 4), smo kljub kvalitativni orientiranosti disertacije pri zbiranju podatkov uporabili tudi metodo anketnega vprašalnika, ki je sicer značilna za kvantitativno raziskovanje. Disertacija je kvalitativno usmerjena, v okviru uporabe metod in

---

<sup>37</sup> Oblikujejo agendo kompleksnega področja (Mahon in McBride 2009; Zito in Schout 2009; Grek 2010).

<sup>38</sup> Paradigmo razumemo v pomenu Kuhnove (1974, 39) opredelitve znanstvene paradigme kot »niz medsebojno povezanih predpostavk o družbenih pojavih, ki dajejo filozofski in pojmovni okvir za preučevanje«. Od uporabljene paradigme je odvisno, kako se bomo lotili preučevanja postavljenega raziskovalnega problema oziroma kateri raziskovalni pristop bomo uporabili.

<sup>39</sup> Pri tem so osebni pogledi vključenih akterjev raziskovalcu v pomoč pri doseganju popolnejšega spoznanja glede preučevanih pojavov (Vogrinc in Krek 2008, 105).

zbiranja podatkov pa je uporabljen tudi kvantitativni pristop (anketni vprašalnik),<sup>40</sup> s tem pa predstavlja prevladujočo kvalitativno raziskavo, z manjšo sestavino, izpeljano iz alternativnega modela (Creswell 1994, 177).<sup>41</sup> V našem primeru je tako anketni vprašalnik dopolnitev in triangulacija metod, in ne mešanje kvalitativne in kvantitativne paradigme.

V skladu z navedenimi pojasnili in s kvalitativno orientacijo disertacije bomo pri sledenju ciljev doktorske disertacije ter preverjanju (pod)tez uporabili v nadaljevanju predstavljene metode in tehnike (metodološki okvir).

#### *Analiza relevantne literature in sekundarnih virov*

Analiza sekundarnih virov omogoča na podlagi zastavljenih raziskovalnih vprašanj ponovno določiti in razložiti pomen (angl. *redefine and reinterpret*) že predhodno zbranih podatkov na način, kot jih zahteva raziskava (Neuman 2003, 317).

V okviru disertacije smo navedeno metodo uporabili za pregled in ovrednotenje znanstvenoraziskovalnih vsebin s področij teoretskih pristopov in konceptov preučevanja evropskih povezovalnih procesov, s poudarkom na novi obliki vladavine, OMK, javnopolitičnem učenju, na podatkih temelječem oblikovanju politik ter javnopolitičnem prostoru. Posebno pozornost smo posvetili izboru literature v slovenskem oz. evropskem in širšem (predvsem severnoameriškem in avstralskem) prostoru.

#### *Analiza formalnih dokumentov in pravnih virov*

V disertaciji smo navedeno metodo uporabili za prikaz in razumevanje normativne podlage in postopkov evropskega sodelovanja na področju izobraževalnih politik, s posebnim poudarkom na področju bralne, matematične in naravoslovne pismenosti. Metodo smo uporabili tako v teoretskem delu za prikaz institucionalnega okvira, ciljev ter načel skupnega sodelovanja na ravni EU kot tudi v empiričnem delu za pojasnitev prenosa evropskih

---

<sup>40</sup> Mažgonova (2006, 102) pojasnjuje, da se v takem primeru anketni vprašalnik razume kot metoda za zbiranje podatkov, in ne metoda raziskovanja v pomenu doseganja različnih spoznavnih ravni preučevanega polja.

<sup>41</sup> Mažgonova (prav tam, 107) opozarja, da je pri kombiniranju raziskovalnih modelov predvsem v načrtu raziskave treba jasno predstaviti, v katerih fazah in kako bodo uporabljeni različni postopki ter katero spoznavno raven bomo z njimi dosegli. Brez take natančne navedbe raziskovalni rezultati lahko razvedenijo, izgubijo transparentnost in metodološko ostrino. Uporabo anketnega vprašalnika v okviru kvalitativne orientiranosti disertacije zato posebej utemeljujemo na strani 42.

usmeritev v nacionalni izobraževalni prostor ter normativne ureditve področja v nacionalnem izobraževalnem prostoru. Z analizo formalnih dokumentov in pravnih virov smo dopolnili tudi definicije in razumevanje preučevanih pojmov ter jih povezali s teoretskimi razpravami v sekundarnih virih. Navedeni dokumenti so bili koristni tudi za identifikacijo ciljev skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja, katerih doseganje in vpliv smo presojali v empiričnem delu disertacije. Ne nazadnje smo z analizo formalnih dokumentov in pravnih virov identificirali tudi akterje, ki na preučevanem področju (so)delujejo, ter njihove formalnopravne pristojnosti in odnose ter javnopolitične instrumente, ki so na preučevanem področju v uporabi.

V odsotnosti pravno zavezujočih norm v okviru skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja smo posebno pozornost namenili tudi analizi neformalnih dokumentov (poročil, sporočil, komunikacije), ki bodisi usmerjajo nacionalni izobraževalni prostor ali nudijo povratno informacijo akterjem na ravni EU.

### *Študija primera*

»Raziskovalci uporabljajo kvalitativne metode, kadar verjamejo, da je to najboljši način ustvarjanja primerne prikaza skozi poglobljeno preučevanje pojavov« (Ragin 2007, 117). Da bi povečali veljavnost raziskovalnih rezultatov, mora biti teoretsko ozadje ustrezno razvidno tudi v izbrani študiji primera (Haverland 2005, 3). Študija primera omogoča podrobnejše in razumljivejše prikazovanje kompleksnosti področja,<sup>42</sup> v katerega domeno spada izbrana študija primera (Majchrzak 1984, 63). S študijo primera je prav tako mogoče povezati mikroraven delovanja (delovanje posameznikov, skupine ali določene institucije) in makroraven delovanja (družbenih struktur in procesov) (Neuman 2003).

V disertaciji smo študijo primera uporabili za ponazoritev in pojasnitev delovanja nove oblike vladavine ter uporabe OMK, javnopolitičnega učenja, na podatkih temelječega oblikovanja politik na področju bralne, matematične in naravoslovne pismenosti v Sloveniji oz. v EU. V danem primeru študijo primera utemeljujemo kot najbolj obetajočo ter metodološko najbolj ustrezno predvsem z vidika bistvenih kritik dosedanjih empiričnih raziskav, ki niso zmogle pojasniti vpliva OMK na nacionalni izobraževalni prostor. Navedena metoda v tem pogledu

---

<sup>42</sup> V našem primeru prepletenost odločevalskih ravni pri oblikovanju in izvajanju OMK kot t. i. mehkega prava.

omogoča poglobljen vpogled, ki ga dosedanje študije niso omogočile ter na ta način zapolnjuje vrzel v literaturi. V danem primeru študija primera v odsotnosti siceršnjih empiričnih raziskav pomeni empirično določenost na tem področju ter prinaša (delno) posplošujoče odgovore o tem, kako nova oblika vladavine vpliva na nacionalni izobraževalni prostor, ter tako omogoča nadaljnjo razširitev na druge primere oziroma generalizacijo spoznanj (o vplivu t. i. mehkega prava na nacionalno raven). Pri tem se zavedamo omejitev, da je študija primera kot metoda primerna, a) kadar je možno posploševanje empiričnih ugotovitev na celoto<sup>43</sup> in b) kadar študija primera prikazuje teoretsko reprezentativnost posameznih izbranih primerov (Andersen 2003, 7). V disertaciji upoštevamo oba vidika, predvsem pri prvem pa v okviru predstavitve raziskovalnih ugotovitev disertacije posebej poudarimo, pod katerimi pogoji je primerna generalizacija naših spoznanj.

Celo najbolj ortodoksne kvantitativne metodologije priznavajo, da zlato pravilo družboslovnih znanosti »naključne izbire« pogosto ni zaželeno v politološki znanosti, ker lahko negativno vpliva na vsebinsko relevantnost izbire (King in drugi 1994). Raziskovalci se zato pogosto ukvarjajo s pojavi, za katere menijo, da so bili izrazito neustrezno predstavljeni, ali pa s pojavi, ki morda sploh še niso bili raziskani (Ragin 2007, 117). Sami se z več vidikov ukvarjamo s pojavom, ki še ni bil raziskan. Navedeni primer smo torej izbrali, ker je na nek način nenavaden ter tako pomeni posebno priložnost za izpopolnjevanje novih idej (prav tam, 101). Zavedati pa se je treba, da navedeno dejstvo do določene mere lahko omeji vrednost raziskave za izvajanje sklepov na splošno. Menimo, da je podrobnejšo utemeljitev študije primera ter možnosti ali omejitve njenega posploševanja najbolj smiselno predstaviti po teoretskem delu, saj izbira študije primera v veliki meri temelji na predpostavkah preučevanih teoretskih pristopov in konceptov.<sup>44</sup>

Na tem mestu pa naj izpostavimo metodološke omejitve uporabe študije enega primera pri preverjanju veljavnosti hipotez in generalizaciji spoznanj. Bistveno vprašanje, ki se pri uporabi študije primera pojavi, je, ali in kako lahko na podlagi izsledkov podrobnega preučevanja enega dela sistema sklepamo o zakonitostih v celotnem sistemu. V disertaciji s študijo primera na izbranem primeru preučujemo, kako so posamezne lastnosti in procesi v sistemu povezani in v kakšnem medsebojnem razmerju so. Izsledki študije primera so

---

<sup>43</sup> Primer predstavlja empirično osnovo, lahko ga opišemo in v svoji izbiri utemeljimo. Opustitev reprezentativnega vzorčenja pri kvalitativnih raziskavah pa vsekakor sproža potrebo po posebni argumentaciji in analizi posplošenih rezultatov (Mažgon 2006, 105).

<sup>44</sup> Natančna utemeljitev izbire študije primera je v poglavju 10.1.

empirični dokaz za preverjanje teoretskih predpostavk. Ker gre v dani študiji primera za zelo obsežno in kompleksno raziskavo, ki bi jo v okviru priprave disertacije zelo težko ponovili na dodatnih študijah primera, bo posploševanje ugotovitev izbrane študije primera potekalo na podlagi teoretske abstrakcije (na podlagi izsledkov drugih raziskav in akademskih razprav na relevantnem področju). Izbrana študija primera bo tako kljub navedenim omejitvam omogočila pridobiti teoretsko relevantne ugotovitve, ki bodo prispevale h gradnji teorije in k njenemu preverjanju (Andersen 2003; Yin 2003; Stake 2005; Vogrinc 2008a, 76, 77).

### *Metoda poglobljenega polstrukturiranega družboslovnega intervjuja*

V raziskovanju družboslovni intervju uporabljamo z namenom pridobitve subjektivnega mnenja v javno politiko vpletenih javnopolitičnih akterjev o vlogah in odnosih med vsemi vpletenimi javnopolitičnimi akterji ter o izvajanju javne politike v različnih časovnih točkah (Fitz Gabon 1990). Je dodaten vir, ki prispeva k interpretaciji in razjasnitvi nekaterih relevantnih dejstev ter pri pridobivanju podatkov, ki jih ni mogoče zaslediti v okviru drugih virov. Polstrukturirani družboslovni intervjuji so pomembni, ker omogočajo natančen, poglobljen pogled od znotraj, hkrati pa omogočajo testiranje hipotez (Leech 2002, 665).

V disertaciji smo navedeno metodo uporabili pri pripravi izhodišč disertacije in pridobivanju izčrpnih podatkov pri izvedbi empiričnega dela. Z izvedenimi intervjuji smo pridobili predvsem osebne vpoglede vključenih akterjev o procesu prenosa evropskih usmeritev v nacionalni kontekst (oceno njihove vloge, medsebojnih odnosov in vpliva) ter oceno vloge posameznih javnopolitičnih instrumentov pri tem.<sup>45</sup>

Uporabili smo intervjuje, ki smo jih izvedli sami, kot tudi že izvedene, pri izvajanju katerih smo sodelovali v preteklosti. Zaradi zahtev po anonimnosti nekaterih intervjuvancev intervjuje v disertaciji v celoti navajamo z ustreznimi okrajšavami, ki so poleg seznama izvedenih intervjujev ustrezno predstavljene v prilogi A.<sup>46</sup> Širok nabor in raznolikost intervjuvanih akterjev sta omogočila pridobiti kompleksno oceno preučevanega področja ter komplementarnost pogledov na preučevano tematiko. Uporaba že izvedenih intervjujev je

---

<sup>45</sup> Pri tem je bil poudarek na razumevanju in interpretaciji raziskovanih situacij, procesov, dogajanj, odnosov, reakcij, interakcij, ravnanj iz perspektive javnopolitičnih akterjev oziroma na tem, kako javnopolitični akterji vidijo, interpretirajo določeno situacijo, proces (glejte tudi Sagadin 2001, 2).

<sup>46</sup> Oznake posameznih intervjuvancev smo sestavili iz treh delov (npr. SLO-2008 – 1), pri čemer SLO pomeni, da je bil intervju izveden z akterji v slovenskem izobraževalnem prostoru, 2008 pomeni letnico izvedbe intervjuja, 1 pa številko, ki smo jo zaradi zagotavljanja anonimnosti dodelili posameznim sodelujočim.



omogočila pridobiti tudi ne tako zanemarljiv (spreminjajoč) časovni vpogled v preučevano tematiko. Izbor intervjuvancev v intervjujih, izvedenih izključno za potrebe disertacije, smo opravili tako, da smo zagotovili pokritost nacionalne ravni in ravni EU kot tudi različnih akterjev, ki delujejo v slovenskem izobraževalnem prostoru. Intervjuvance smo določili naključno (deležniki), glede na izkušnje na delovnem mestu, ki ga zasedajo (javnopolitični odločevalci), glede na strokovne in znanstvene reference na navedenem področju (eksperti).<sup>47</sup>

Omeniti pa velja še eno možno uporabo intervjujev, za katero smo se odločili tudi pri pripravi disertacije. Pogleda intervjuvancev o zelo širokih in odprtih temah smo v nadaljnjih raziskovalnih korakih vsebinsko zamejili in jih ponovno preverili z anketnim vprašalnikom. Izjave intervjuvancev namreč predstavljajo njihova videnja, ki pa so lahko tudi filtrirana in prilagojena njihovim kognitivnim in čustvenim reakcijam (Dean in Whyte v Atkinson in drugi 2003, 120). Raziskovalec se tako lahko sooči s problemom, ko intervjuvanci podajajo družbeno zaželene odgovore, ki se nujno ne skladajo z njihovim dejanskim mišljenjem in (ali) delovanjem (Costa in Kiss 2011).<sup>48</sup> Čeprav smo polstrukturirani vprašalnik za intervjuje v največji možni meri oblikovali tako, da bi se takim subjektivnim sodbam lahko izognili, smo z namenom pridobitve zanesljive in veljavne slike preučevanega problema uporabili tudi anketni vprašalnik, ki je zajel širši krog javnopolitičnih odločevalcev, ekspertov in deležnikov v slovenskem izobraževalnem prostoru. Odgovori v anketnih vprašalnikih so nam tako omogočili možno posploševanje raziskovalnih ugotovitev in preseganje omejitev metode poglobljenega polstrukturiranega družboslovnega intervjuja. Z uporabo anketnega vprašalnika smo sledili triangulaciji virov podatkov, kar je še posebej razvidno v empiričnem delu disertacije in interpretaciji pridobljenih rezultatov. V smislu triangulacije metod smo anketni vprašalnik uporabili kot zaporedno metodo predhodno opravljenim intervjujem.

#### *Metoda usmerjenega skupinskega intervjuja*

Usmerjeni skupinski intervju opredeljujemo kot intervju, pri katerem je izbrana ciljna (fokusna) skupina, v kateri se pod vodstvom moderatorja (raziskovalca) izvaja razprava o določenem problemu. Angleški izraz »*focus group interview*« izraža žarišče dveh problemov – ciljno skupino in ciljno temo razprave, v katero so vključeni akterji, ki jih problem zadeva

---

<sup>47</sup> Po podobnem ključu sta intervjuvance izbrala oz. določila tudi Warleigh-Lack in Drachenberg (2011, 1004).

<sup>48</sup> Kot področje, ki bi ga intervjuvanci, ker bi jim bilo všeč, lahko preveč poudarjali, Radaelli (2009, 1147) navaja koncept na podatkih temelječega oblikovanja politik ter ideje, ki jih vsebuje.

oz. ga poznajo. Usmerjeni skupinski intervju se kot kvalitativni raziskovalni pristop uporablja v raziskovanju interesov, vrednot, izkušenj, stališč, idej in razumevanja relevantnih akterjev (Đurič in drugi 2010, 40–42). V disertaciji uporabljamo izsledke treh usmerjenih skupinskih intervjujev, izvedenih v okviru temeljnega raziskovalnega projekta »Odrpta metoda koordinacije: analiza njenih (javnopolitičnih) posledic« (v nadaljevanju projekt »Posledice OMK«). Seznam udeležencev in datumi izvedbe so navedeni v prilogi A.

### *Anketni vprašalnik*

Kot smo že pojasnili, smo vprašalnik, čeprav prvotno predstavlja kvantitativno metodo v disertaciji, uporabili v skladu s kvalitativno paradigmo, pri kateri je poudarek na preučevanju subjektivnih doživetij posameznika in ugotavljanju pomena, ki ga posameznik pripisuje posameznim dogodkom (Vogrinc 2008b, 111). Osebni pogledi različnih akterjev, ki so izpolnili anketni vprašalnik, so nam omogočili, da celostno in poglobljeno spoznamo pojav v naravnih razmerah in v povezavi s konkretnimi okoliščinami, saj nas zanima kontekst, v katerem potekajo dejavnosti (sprejemanje OMK v nacionalnem izobraževalnem prostoru). Pomagali so nam do popolnejšega spoznanja preučevanega pojava. Z anketnim vprašalnikom kot kvantitativno raziskovalno metodo smo raven posameznega primera skušali preseči in za namene generalizacije razširili obseg preučevanih predmetov ter po tej poti integrirali kvalitativni in kvantitativni postopek na ravni udeležencev – raziskovancev (Mažgon 2006, 102). Z intervjuvanjem več akterjev (javnopolitičnih odločevalcev, ekspertov in deležnikov) ter izvedbo anketnega vprašalnika med večjim številom navedenih akterjev smo opisali primer, kot da bi bil en sam, saj je bil poudarek na lastnostih, ki so primerom skupne.<sup>49</sup>

Da bi zagotovili čim večjo zanesljivost in veljavnost odgovorov, smo anketni vprašalnik predhodno pilotno testirali.<sup>50</sup> Vprašalnik je bil anonimen, saj smo z njim želeli pridobiti osebne poglede sodelujočih akterjev in se izogniti njihovim družbeno zaželenim odgovorom

---

<sup>49</sup> Čeprav je anketni vprašalnik prvotno zasnovan kot kvantitativna raziskovalna metoda, jo interpretiramo na opisan kvalitativni način. Nasprotno pa kvantitativni raziskovalci, ki jih zanimajo sistematične razlike (recimo, kovariiranje med dvema dejavnikoma), poudarjajo, da raziskovanje povzema informacije na veliko enotah oziroma primerih. Trditve o vzorcih kovariiranja pa bodo verjetneje sprejete, če temeljijo na kar se da veliko enotah (Ragin 2007, 102). Opisano nasprotje med kvalitativno in kvantitativno interpretacijo anketnih vprašalnikov utemeljuje tudi dejstvo, zakaj je število respondentov na posamezno vprašanje (45–55 % pri javnopolitičnih odločevalcih, 45–55 % pri ekspertih in 13–23 % pri deležnikih) za nas zadostno, medtem ko v primeru kvantitativne interpretacije navedeni odstotek respondentov ne bi predstavljal veljavnih odgovorov (v smislu sklepanja na celotno populacijo).

<sup>50</sup> Z akterji, ki so vprašalnik pilotno testirali, smo hkrati osebno izvedli tudi polstrukturiran poglobljeni družboslovni intervju.

(Lozar Manfreda in Vehovar 2002, 155). Da bi zagotovili čim večji odziv, pa smo anketni vprašalnik posredovali po elektronski pošti. Poslan je bil ravnateljem vseh osnovnih in srednjih šol v Sloveniji, ekspertom in raziskovalcem s področja edukacije, ki se pri svojem delu (ne)posredno ukvarjajo z mednarodnimi raziskavami znanja, ter javnopolitičnim odločevalcem in uradnikom na Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ), ki se pri svojem delu (ne)posredno ukvarjajo s temami EU in z razvojem izobraževanja. Anketni vprašalnik smo sestavili iz različnih sklopov vprašanj, oblikovanih na način, ki je omogočal preverjanje raziskovalnega vprašanja in tez disertacije. Hkrati so nekatera vprašanja (posredno) na več mestih na različne načine preverjala enako raziskovalno vprašanje oziroma tezo disertacije in s tem konsistentnost odgovorov respondentov. Večina vprašanj je bila enaka v vseh treh vprašalnikih (za javnopolitične odločevalce, eksperte in deležnike), s čimer smo preverjali komplementarnost pogledov različnih akterjev ter tako zagotovili večjo veljavnost odgovorov na raziskovalno vprašanje in potrditev oz. zavrnitev tez disertacije.<sup>51</sup>

### *Opazovanje z udeležbo*

Čeprav nekateri avtorji (May 1992, 351) trdijo, da konstruktov, kot sta javnopolitično in politično učenje, ne moremo neposredno opazovati (zaznati in določiti z opazovanjem), drugi (Lange in Alexiadou 2010, 457) predlagajo, da je v primeru OMK to mogoče ravno z opazovanjem dejavnosti vzajemnega učenja (AVU). Opazovanje z udeležbo je pomembno za razkrivanje konteksta in družbene realnosti (Heck 2004, 226), ki ju lahko razberemo iz komunikacije in dinamike sodelovanja akterjev. Tak pristop k preučevanju javnopolitičnega učenja je lahko zelo koristen pri razumevanju mikroprocesov, ki prispevajo h gradnji evropskega izobraževalnega prostora (Lange in Alexiadou 2010, 457).

Metode opazovanja z udeležbo delimo glede na prikritost ali odkritost in glede na vlogo opazovalca v odnosu do opazovanih. Na podlagi teh dveh kriterijev lahko govorimo o šestih različnih vrstah opazovanja: o prikritem opazovanju brez udeležbe, prikritem opazovanju z delno udeležbo, prikritem opazovanju s popolno udeležbo, odkritem opazovanju brez udeležbe, odkritem opazovanju z delno udeležbo ter odkritem opazovanju s popolno udeležbo (Mesec 1998; Vogrinc 2008a). S pristopom odkritega opazovanja brez udeležbe smo se udeležili AVU, ki je v okviru grozda »Modernizacija visokošolskega izobraževanja« z

---

<sup>51</sup> Podrobnejša zasnova in analiza anketnega vprašalnika je opisana v prilogi J.

naslovom »Good Governance of Higher Education Institutions« potekala od 5. do 7. decembra 2011 v Ljubljani. Sami pa smo kot zunanji udeleženci na podlagi vnaprej pripravljenih postavk opazovali dejavnosti, ki so potekale 6. decembra 2011. S pristopom prikritega opazovanja s popolno udeležbo smo sodelovali na AVU, ki je v okviru grozda »Matematika, naravoslovje in tehnologija« z naslovom »New competences and innovative environment« potekala od 1. do 4. oktobra 2012 v Ljubljani.<sup>52</sup> Omeniti velja še prikrito opazovanje brez udeležbe, med katerim smo na podlagi vnaprej pripravljenih postavk opazovali tiskovne konference, strokovne posvete in seminarje, ki so se osredotočali na preučevano tematiko (seznam opazovanih dogodkov oz. aktivnosti je naveden v prilogi B).

Uporabi metode prikritega opazovanja v družboslovnem raziskovanju avtorji pripisujejo številne omejitve (npr. težko pridobivanje dostopa do opazovanih, prikrivanje vloge opazovalca, nehoteno poseganje v dinamiko delovanja opazovane skupine, omejeno objektivnost raziskovalca) in etične dileme (opazovani npr. niso privolili v sodelovanje v raziskavi, izkoriščanje opazovanih za lastne koristi, neodkritost raziskovalca) (glejte Hilbert 1980; Kelman 1982; Gray 2004, 258–260; Iacono in drugi 2009; Gravetter in Forzano 2011, 369–372; Guest in drugi 2012). V družboslovnih znanostih zato velja, da kadar raziskovalec metodo prikritega opazovanja uporabi, mora ustrezno pristopiti k razrešitvi omejitev in etičnih dilem glede njene uporabe. Pri tem je še posebej pomembna odgovornost raziskovalca za pravilno uporabo in interpretacijo pridobljenih podatkov. V disertaciji smo k razrešitvi etičnih dilem glede njene uporabe v izbrani študiji primera pristopili na v nadaljevanju predstavljen način. Pridobljene podatke smo prikazali ob upoštevanju zaupnosti in anonimnosti, ki ne omogoča identifikacije posameznih sodelujočih akterjev in tako ne more povzročiti posledic na njihovo nadaljnje profesionalno udejstvovanje v skupini. Prav tako v disertaciji prikazani podatki ne morejo škodovati delovanju skupine kot celote, saj sodelujoči akterji niso izpostavljeni kot skupina tako, da bi v disertaciji prikazani podatki vplivali na javno mnenje o tej skupini ali na sprejem ukrepov, ki bi lahko kakorkoli vplivali na usodo ali delovanje te skupine v prihodnje (Kelman 1982, 84–87).

---

<sup>52</sup> Čeprav je opazovanje dveh AVU omogočilo bogat vpogled v dinamiko (javnopolitičnega) učenja, se moramo zavedati omejitev pri posploševanju ugotovitev na določen slog javnopolitičnega učenja, ki prevladuje v evropskem izobraževalnem prostoru. Upoštevati namreč moramo, da se dinamika (javnopolitičnega) učenja lahko razlikuje tako med posameznimi grozdi kot tudi samimi AVU. Na podoben problem opozarjata tudi Langejeva in Alexiadouva (2010, 453), ki menita, da je ta heterogenost še toliko večja zaradi omejene komunikacije in koordinacije med dejavnostmi posameznih grozdov.

### *Analiza obstoječih statističnih podatkov*

Z analizo obstoječih statističnih podatkov raziskovalec določi vir predhodno zbranih informacij, pogosto v obliki vladnih poročil ali predhodno opravljenih raziskav. Pogosto gre za podatke velikih organizacij, ki so zbrani za javnopolitično odločanje in so redko proizvedeni za posebna raziskovalna vprašanja. Raziskovalec zato informacije reorganizira in kombinira na nove načine, da s tem naslovi svoje raziskovalno vprašanje (Neuman 2003, 45).

Kljub širokemu naboru statističnih podatkov na preučevanem področju skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja smo zasledili tudi podatke, ki smo jih želeli povzeti in medsebojno primerjati na način, ki ni bil prikazan v primarnih poročilih, sami pa smo jih pri pripravi disertacije potrebovali bodisi kot podporo odgovorom na raziskovalna vprašanja ali za transparenten prikaz raziskovalnih ugotovitev. Analiza statističnih podatkov v disertaciji je dopolnilo pri argumentaciji kvalitativno zbranih podatkov in ni primarna metoda raziskovanja.

### *Zagotavljanje kakovosti in veljavnosti pridobljenih podatkov*

Kriteriji ocenjevanja znanstvenih spoznanj kvalitativnega raziskovanja morajo biti usklajeni z epistemološkimi izhodišči kvalitativnega raziskovanja (Vogrinc 2008b, 111). Kot eno izmed ključnih strategij presojanja kakovosti znanstvenih spoznanj kvalitativnega raziskovanja številni avtorji navajajo triangulacijo.<sup>53</sup> Poleg preverjanja veljavnosti znanstvenih spoznanj triangulacija omogoča tudi popolnejše razumevanje preučevanega pojava. Kombinacija več metod, tehnik oz. raziskovalnih pristopov, virov podatkov, teoretskih predpostavk, raziskovalcev in znanstvenih disciplin v eni raziskavi zagotavlja boljše razumevanje preučevanega problema. Triangulacija je torej strategija, ki poveča širino, globino, kompleksnost /.../ spoznanj vsake raziskave (Denzin in Lincoln 2005, 5) ter omogoča izčrpnjšo interpretacijo podatkov. Če raziskovalec uporabi kombinacijo vseh navedenih elementov, govorimo o multipli triangulaciji (Neuman 2003; Vogrinc 2008b, 118), ki smo jo za zagotavljanje kakovosti znanstvenih spoznanj kvalitativnega raziskovanja uporabili tudi v disertaciji:

---

<sup>53</sup> Pri tem Vogrinc (2008b, 120) navaja, da je triangulacijo treba uporabljati kot strategijo zagotavljanja kakovosti znanstvenih spoznanj, ne pa tudi kot specifični kriterij presojanja kakovosti spoznanj, saj bi jo s tem oddaljili od epistemoloških značilnosti kvalitativnega raziskovanja.

- Triangulacijo metod avtorji (Denzin 1978; Richardson 2003; Bryman 2004) najširše opredeljujejo kot »uporabo različnih metod pri preučevanju določenega raziskovalnega problema« oziroma »uporabo različnih postopkov, metod merjenja za večjo ustreznost rezultatov« (Campbell in Fiske 1959). V družboslovnih znanostih (Neuman 2003; Richardson 2003; Bryman 2004; Stake 2005) se je uveljavilo prepričanje, da raziskovalne hipoteze lahko zavrremo ali potrdimo le, če smo enake sklepe pridobili z različnimi tehnikami. V disertaciji smo triangulacijo metod uporabili s prej predstavljenimi metodami in tehnikami.
- Triangulacija podatkov je tehnika medsebojnega preverjanja (primerjave) različnih podatkov z namenom izdelovanja, izboljševanja ali ocenjevanja posameznih interpretacij izkustvenega gradiva ali sklepov na podlagi izkustvenega gradiva (Ragin 2007, 216). Sami smo jo uporabili v smislu različnih virov podatkov, ki so razkrili različnost normativnih pričakovanj, razvidnih iz formalnih dokumentov institucij EU ter opazanj, ki so nam jih podali intervjuvani/anketirani akterji. Triangulacijo podatkov smo uporabili tudi pri anketnem vprašalniku, v okviru katerega smo primerjali odgovore različnih akterjev (javnopolitičnih odločevalcev, ekspertov in deležnikov) na enaka raziskovalna vprašanja.
- Čeprav je disertacija plod samostojnega raziskovalnega dela, smo si v okviru projekta »Posledice OMK« raziskovalci nemalokrat delili različne poglede na preučevano tematiko, zato lahko trdimo, da so spoznanja disertacije tudi plod spoznanj triangulacije raziskovalcev.
- V okviru triangulacije teorij smo na podlagi različnih teoretskih predpostavk (nove oblike vladavine, javnopolitičnega učenja, na podatkih temelječega oblikovanja politik) preučevali vlogo preučevanih akterjev in javnopolitičnih instrumentov v OMK.
- Med pripravo disertacije smo se večkrat soočili z različnimi pogledi politoloških in edukacijskih znanosti na preučevano tematiko, ki smo jih združili v multidisciplinarnosti disertacije in s tem uporabili triangulacijo znanstvenih disciplin.

## **1.7 RAZUMEVANJE IN DEFINICIJE KLJUČNIH POJMOV**

Velika kompleksnost ali relativna novost<sup>54</sup> preučevanih pojmov sta bili med pripravo disertacije velik raziskovalni izziv, na trenutke sta oteževali raziskovalno delo in izražali

---

<sup>54</sup> Nejasnost definicij v dozdajšnji sicer izjemno obsežni literaturi preučevanega področja priča o kompleksnosti, problematičnosti navedenih področij in relativnosti njihovega preučevanja. Navedenih ključnih pojmov pa ne zasledimo le v akademski literaturi, temveč jih v vsakodnevem diskurzu pogosto poudarjajo tudi ključni akterji na preučevanem področju. Pri tem v disertaciji pozornost namenimo tudi vprašanju, ali gre za (neopazno) različno razumevanje, ki onemogoča pravo javnopolitično konvergenco, o kateri govorimo v razdelku 3.4.3.

potrebo po oblikovanju lastnih definicij preučevanih pojmov. Ključne pojme, uporabljene v disertaciji, razumemo v skladu z v nadaljevanju predstavljenimi definicijami, ki smo jih oblikovali na podlagi sinteze teoretskih opredelitev in empiričnih ugotovitev disertacije.

Novo obliko vladavine razumemo kot družino različnih oblik javnopolitične koordinacije v EU, ki delujejo zunaj metode skupnosti (Borrás in Conzelmann 2007, 7; Warleigh-Lack in Drachenberg 2011, 1003). Evropskim institucijam omogoča, da z uporabo novih (neobvezujočih) javnopolitičnih instrumentov vodijo, usmerjajo in nadzirajo države članice (Kooiman 2003, 3), da s kolektivnim reševanjem javnopolitičnih problemov skupaj dosegajo zastavljene cilje (Pierre in Peters 2000).

OMK razumemo kot metajavnopolitični instrument, ki na podlagi tehničnih in družbenih sredstev – »oblikovanja skupnih usmeritev ter rokov za doseganje kratko-, srednje- in dolgoročnih ciljev EU; vzpostavitve kakovostnih in količinskih kazalnikov in ciljnih vrednosti – po eni strani v primerjavi z najboljšimi na svetu, po drugi pa z upoštevanjem potreb različnih držav članic ter sektorjev; prenosa evropskih usmeritev v nacionalne in regionalne politike, tako da se pri določanju specifičnih ciljev in prilagajanju ukrepov upoštevajo nacionalne in regionalne razlike; periodičnega spremljanja, vrednotenja in izmenjave izkušenj, organiziranih kot medsebojni učni proces« –, v skladu s predstavami in pomenom, ki ga imajo, vzpostavljajo posebne politično-družbene odnose med EU in državami članicami ter s tem omogočajo doseganje strateških ciljev EU (Evropski svet 2000; Dehousse 2002; Lascoumes in Le Galès 2007).

Javnopolitično učenje so različni načini, v katerih množica zainteresiranih individualnih in kolektivnih javnopolitičnih akterjev (»*Kdo (se) uči?*«), v bolj ali manj institucionalizirani obliki, prostovoljno ali vsiljeno, z različnimi motivi in strategijami, ob upoštevanju kompleksnosti javnih politik in institucionalnega konteksta, na podlagi lastnih izkušenj, od drugih ali z drugimi, oblikuje, podaja in (ali) sprejema (»*Kako (se) uči?*«), racionalno in (ali) družbeno in (ali) politično oblikovano znanje (»*Kaj (se) uči?*«), z namenom obvladovanja negotovosti, prepoznavanja in reševanja javnopolitičnih problemov, oblikovanja dnevnega reda, oblikovanja alternativnih rešitev, spremljanja izvajanja in vrednotenja javnih politik ter s tem doseganja svojih in (ali) skupnih racionalnih in (ali) konsenzualnih in (ali) političnih

---

prazno in všečno govorjenje (angl. *cheap talk*) ali zavestno manipulacijo na strani tistih, ki navedene izraze rabijo in povečujejo.

ciljev (»*Zakaj (se) uči?*«), ter pri tem spreminja ideje, vrednote, interese, instrumente, cilje, programe ter institucionalno strukturo (nekaterih) vpletenih akterjev (»*S kakšnim učinkom (se) uči?*«) (Fink Hafner in drugi 2012).<sup>55</sup>

Javnopolitično učenje razumemo kot proces, v katerem je znanje<sup>56</sup> nekega časa in (ali) prostora (o javnih politikah, instrumentih, administrativnih strukturah, institucijah) uporabljeno v drugem času ali prostoru. Pri tem javnopolitično učenje v EU predstavlja kompleksne vidike (javnopolitičnega, družbenega in političnega učenja) med številnimi akterji (posamezniki, institucijami in državami) na vseh ravneh mnogonivojske vladavine (Dolowitz in Marsh 1996; Štremfel 2010a).

Na podatkih<sup>57</sup> temelječe oblikovanje politik razumemo kot koncept, ki politikom in uradnikom (javnopolitičnim odločevalcem) omogoča na podlagi dobrih informacij sprejemati (znanstveno utemeljene) odločitve o politikah, programih in projektih. Z upoštevanjem izsledkov znanstvenega raziskovanja zmanjšajo možnost napačnih odločitev oz. povečajo skladnost med pričakovanimi rezultati in dejanskim stanjem (Davies 2004, 3; Howlett 2008).

Eksperte na področju izobraževanja v disertaciji opredeljujemo kot akterje, med katerimi je večina s pridobljeno visokošolsko izobrazbo, avtoriteto znanja na določenem specifičnem področju, večina jih je zaposlenih na raziskovalnih inštitutih, fakultetah in v zavodih, pogosto so vključeni v delovne skupine in posvetovalne odbore na mednarodni ravni z mednarodno prepoznavnostjo in ugledom. Izvajajo znanstvene in strokovne analize ter raziskave, ki so objektivne in znanstveno utemeljene, ter na podlagi znanja, izkušenj in podatkov predlagajo pravilne politične odločitve in učinkovite izobraževalne prakse.

---

<sup>55</sup> Za oblikovanje definicije javnopolitičnega učenja se še posebej zahvaljujem sodelavcem Centra za politološke raziskave v okviru projekta »Posledice OMK«, s katerimi smo v številnih razpravah oblikovali predstavljeno definicijo, in prof. Caroline de la Porte, ki je dokončno potrdila, da oblikovanje ene same enotne definicije, ki bi zajela tako kompleksno področje, kot je javnopolitično učenje, ni mogoče ter da jo je treba prilagoditi posameznemu raziskovalnemu okviru. O problematičnosti definicije javnopolitičnega učenja pa veliko pove tudi dejstvo, da je Claudio Radaelli, eden izmed uglednejših raziskovalcev navedenega področja, po mnogih letih poglobljenega raziskovanja sklenil, da je edini skupni imenovalac tako različnih procesov, ki jih zajema javnopolitično učenje, lahko le »posodabljanje prepričanj« (angl. *updating of beliefs*).

<sup>56</sup> Pri tem znanje kot element na podatkih temelječega oblikovanja politik v evropskem izobraževalnem prostoru predstavlja izsledke rednega spremljanja, primerjave in poročanja o izobraževalnih sistemih; evalvacij v procesih vzajemnega učenja; mednarodnih raziskav znanja (Ioannidou 2007; Grek 2008).

<sup>57</sup> Podatek predstavlja znanstveno dokazano dejstvo, pridobljeno s postopki obsežnih mednarodnih raziskav dosežkov učencev, preverjanja znanja učencev, primerjalnih testov in statističnih obdelav (Stone 2002; Boswell 2008; Dederling 2009, 485).



Evropski izobraževalni prostor razumemo kot nastajajočo javnopolitično areno, za katero so značilni dinamični, multidimenzionalni, fluidni in prepletajoči se odnosi med akterji. OMK, ki v tem prostoru deluje kot vladavina dosežkov, vladavina primerjav, vladavina reševanja problemov in vladavina znanja, k doseganju skupnih evropskih ciljev namreč ne poziva le vlad držav članic, temveč tudi številne druge individualne in kolektivne akterje na vseh ravneh mnogonivojske vladavine (Dale 2008; Ozga in drugi 2011). S tem pri akterjih spodbuja občutek odgovornosti za lastne dosežke kot tudi dosežke države članice in celotne EU. Konvergenca evropskega izobraževalnega prostora je posledično odvisna od vpliva OMK v državah članicah (Lawn in Lingard 2002).

Vpliv EU na nacionalno raven v novi obliki vladavine razumemo kot kombinacijo idejnih in organizacijskih pritiskov, ki države članice spodbujajo k ustrezni prilagoditvi idej in organizacijskih struktur ter s tem k doseganju skupnih ciljev EU. Pri tem je stopnja pritiska odvisna od številnih medsebojno prepletenih dejavnikov na nadnacionalni in nacionalni ravni. Najbolj poenostavljeno bi lahko rekli, da je pritisk EU na države članice tem večji, čim večje je odstopanje dosežkov države članice od skupno zastavljenih ciljev EU (Börzel in Risse 2000; Leuze in drugi 2008; Bórras in Radaelli 2011).

## **1.8 STRUKTURA DISERTACIJE**

Po uvodnem delu, v katerem smo opredelili temo in znanstveno relevantnost tematike, zamejili področje raziskovanja in predstavili cilje disertacije, raziskovalne in metodološke praznine ter razmisleke njihovega presejanja, predstavili teoretski in analitični raziskovalni okvir, pojasnili raziskovalni problem ter vprašanje in tezo disertacije, utemeljili uporabljene raziskovalne metode in tehnike ter pojasnili razumevanje in definicijo ključnih pojmov, je v nadaljevanju disertacija razdeljena v tri večje sklope. Navedeni sklopi predstavljajo teoretski okvir, empirični del ter sklepe disertacije.

V prvem delu prvega sklopa predstavljamo premik od vladanja k vladavini ter posebnosti in značilnosti mnogonivojske vladavine. Posebno pozornost namenjamo teoretski ponazoritvi značilnosti nove oblike mnogonivojske vladavine. Prikazujemo jo kot vladavino dosežkov, kot vladavino primerjav, kot vladavino reševanja problemov in na koncu ponazorimo, kako se navedena teoretska pojmovanja združujejo v t. i. vladavini znanja.

V drugem delu prvega sklopa se osredotočamo na javnopolitično učenje kot alternativo oblikovanja politik na podlagi politične moči. Predstavljamo izvor navedene teorije, lastno oblikovano definicijo javnopolitičnega učenja ter zvrsti javnopolitičnega učenja. Predstavljamo tudi koncepte javnopolitične razpršitve, javnopolitičnega prenosa in javnopolitične konvergenca, ki so močno povezani s pojasnjevanjem procesa javnopolitičnega učenja. Na koncu posebno pozornost namenimo pojasnjevanju procesa javnopolitičnega učenja v EU.

V tretjem delu prvega sklopa predstavljamo koncept na podatkih temelječega oblikovanja politik, njegov razvoj, s posebnim poudarkom na na podatkih temelječih politikah in na na podatkih temelječih praksah. Poudarjamo tudi posebne značilnosti na podatkih temelječega izobraževanja ter izpostavimo bistvene kritike in pomanjkljivosti navedenega koncepta.

V četrtem delu prvega sklopa se osredotočamo na vlogo akterjev v javnopolitičnem procesu, pri čemer izpostavimo eksperte, javnopolitične odločevalce in deležnike ter njihove medsebojne odnose. Posebno pozornost namenimo vlogi ekspertov in epistemskih skupnosti v novi obliki vladavine EU na področju izobraževalnih politik.

V petem delu prvega sklopa se osredotočimo na javnopolitične instrumente ter njihovo vlogo v javnopolitičnem procesu, pri čemer izpostavimo predvsem vlogo (ekspertnega) znanja.

V zadnjem (šestem) delu prvega sklopa pojasnjujemo evropeizacijo v okoliščinah mehke zakonodaje ter pomen dejavnikov na ravni EU in nacionalni ravni, ki vplivajo na sprejemanje nove oblike vladavine v nacionalnem izobraževalnem prostoru.

Tretji sklop predstavlja empirični del disertacije, v katerem predstavimo razvoj skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja ter razvoj slovenskega izobraževalnega prostora ter OMK kot novo obliko vladavine, javnopolitično učenje ter na podatkih temelječe oblikovanje politik. Na podlagi študije primera sprejemanja rezultatov raziskave PISA o bralni, matematični in naravoslovni pismenosti ob posameznih elementih OMK pregledno prikazujemo vpliv OMK v slovenskem izobraževalnem prostoru. Pri tem posebno pozornost namenimo interpretaciji in prepletanju empiričnih podatkov s teoretskimi predpostavkami, ki so predstavljene v drugem sklopu disertacije.

V zadnjem (četrtem) sklopu predstavljamo ključne ugotovitve disertacije. Ocenimo vrednost uporabljenega raziskovalnega modela za pojasnjevanje vpliva OMK na nacionalno raven, predstavimo odgovore na raziskovalno vprašanje ter veljavnost tez disertacije in presodimo prispevek ugotovitev študije primera k razumevanju vpliva OMK na nacionalno raven. Kritično se oziramo na prehojeno pot z izpostavljenimi omejitvami disertacije in utemeljimo izvorni prispevek disertacije.

## 2 TEORETSKI OKVIR

### 2.1 OD VLADAVINE DO NOVE OBLIKE VLADAVINE

#### 2.1.1 VLADAVINA

V zadnjih dveh desetletjih je koncept vladavine<sup>58</sup> (kot strukture)<sup>59</sup> oziroma vladanja (kot procesa)<sup>60</sup> iz navidezne teme zavzel osrednje mesto v družboslovnih razpravah.<sup>61</sup> Koncept je postal pogosto uporabljen tako med družboslovnimi raziskovalci kot praktiki, a z zelo različnimi pomeni in implikacijami ter brez natančne definicije, o kateri bi se lahko zedinili (Pierre in Peters 2000, 7). Kjaerjeva (2004) meni, da so različne družboslovne znanosti (politološka znanost, pravo, javna uprava, ekonomija, poslovne vede, sociologija, geografija, zgodovina itd.) uporabile svojo, do določene mere svojstveno interpretacijo vladavine. V disertaciji vladavino seveda razumemo kot politološki koncept,<sup>62</sup> a tudi na tem področju Jordan in drugi (2005) dodajajo, da posamezne veje politološke znanosti koncept uporabljajo in razumejo različno. Raziskovalci ga tako obravnavajo v okviru mednarodnih odnosov, primerjalnih politik ter evropskih študij, sami pa se osredotočamo predvsem na slednje. Kohler-Kochova in Rittberger (2006) v pregledu literature ugotavljata, da čeprav je vladavina postala popularen fokus pri preučevanju EU, je razumevanje koncepta težavno.

---

<sup>58</sup> Beseda vladavina izhaja iz grškega glagola κυβερνάω [*kubernáo*], ki pomeni usmerjati in jo je prvič v metaforičnem smislu rabil Platon. V prevladujoči angleški literaturi pa zasledimo términ »governance«. V disertaciji ga slovenimo kot vladavina (struktura) in vladanje (proces). V slovenski literaturi sicer lahko zasledimo tudi nekatere druge prevode, kot je npr. upravljanje (Boh 2005) ali vladovanje (Splichal 2010). Prevod upravljanje kot proces, ki predpostavlja prevladujočo ali celo izključno vlogo nevladnih akterjev v javnopolitičnem procesu, ocenjujemo kot neustrezen, saj je izobraževanje javnopolitično področje, za katero je tradicionalno značilna prevladujoča vloga države (Hudson 2007, 268). Prevođa vladovanje pa eksplicitno ne zavračamo, a v analizirani literaturi (Splichal 2010) nismo našli prepričljivih politoloških argumentov za rabo navedenega prevoda. V disertaciji zato rabimo do zdaj najbolj uveljavljen prevod na področju politoloških znanosti oziroma analize politik – vladanje (Lajh 2006; Knep in Fink Hafner 2011), a hkrati opozarjamo na potrebo po argumentirani razpravi med različnimi družboslovnimi vedami o slovenjenju navedenega términa v prihodnje.

<sup>59</sup> Vladavina kot struktura se nanaša na konstelacijo institucij in akterjev.

<sup>60</sup> Vladanje kot proces se nanaša na obliko družbene koordinacije, na podlagi katere so akterji vključeni v postavljanje pravil in njihovo izvajanje ter s tem doseganje kolektivnih ciljev.

<sup>61</sup> Kitthananan (2006) navaja, da je bilo med letoma 1986 in 1998 v Social Sciences Citation Index (SSCI) zavedenih 1774 z vladavino povezanih člankov, samo od leta 1999 do 2001 pa jih lahko zasledimo kar 1855.

<sup>62</sup> Navedeno pomeni, da se osredotočamo na vse tiste opredelitve, ki se nanašajo na vladavino v javnem sektorju oziroma na področju javnih politik, in ob strani puščamo vladavino v zasebnem sektorju oz. ekonomiji, gospodarstvu, podjetništvu.

Univerzalno sprejete definicije vladavine tako ni. Hirst (2000) navaja pet različnih interpretacij vladavine,<sup>63</sup> Rhodes (1996) šest<sup>64</sup> ter van Kersbergen in van Waarden (2004) devet.<sup>65</sup> Kooiman (2003, 5) tako razumljivo zaključí, da smo še vedno v obdobju ustvarjalnega nereda pri razumevanju vladavine. Schneider (2004, 25) celo meni, da je konceptualna nejasnost pojma skrivnost njenega uspeha.<sup>66</sup>

Razmišljanje o vladavini v najširšem smislu tako pomeni razmišljanje o tem, kako voditi oz. upravljati družbo in kako dosegati kolektivne cilje. Treib in drugi (2007, 2) menijo, da literatura o vladavini z njenim konceptom povezuje veliko raznolikost različnih fenomenov, in sicer od različnih institucionalnih struktur in razvrstitve akterjev v javnopolitičnem odločanju do različnih vrst javnopolitičnih instrumentov. Pri tem je izraz v rabi v zelo različnih kontekstih, bodisi kot akademski koncept za opis različnih sistemov določanja pravil in norm delovanja znotraj držav in organizacij bodisi kot strategija delovanja (Pierre in Peters 2000, 24–27; Cram 2001, 599).

Iz pregleda literature ugotovimo, da definicija in razumevanje koncepta vladavine pogosto izhajata iz analitičnega razlikovanja od tradicionalnih oblik vladanja. Bevir in Rhodes (2004) tako definirata vladavino kot »spremembo v naravi in pomenu vlade«, Richards in Smith (2002) pa menita, da ponazarja spremenjene značilnosti javnopolitičnega procesa v zadnjih desetletjih. Bistveni razlog za pogosto uporabo koncepta vladavine je njegova velika kapaciteta za pojasnjevanje družbenih odnosov. V nasprotju z omejenostjo vlade ta pokriva celo vrsto institucij, akterjev in njihovih medsebojnih odnosov v procesu vladanja (Pierre in Peters 2000, 1). V splošnem je vladavina lahko uporabljena za opis sprememb v naravi države. V tem pogledu vladavina označuje proces vladanja, ki se razlikuje od tradicionalnega modela, v katerem kolektivno zavezujoče rešitve sprejmejo izvoljeni predstavniki v

---

<sup>63</sup> Vladavina kot 1) dobra vladavina (v smislu učinkovite ekonomske modernizacije), 2) mednarodne institucije in režimi, 3) korporativna vladavina, 4) novi javni menedžment, 5) nova oblika koordinacije v omrežjih, partnerstvih in deliberativnih forumih.

<sup>64</sup> Vladavina kot 1) minimalna država, 2) korporativna vladavina, 3) novi javni menedžment, 4) dobra vladavina, 5) družbeno-kibernetični sistem, 6) samoorganizirana omrežja.

<sup>65</sup> Vladavina kot 1) dobra vladavina, 2) mednarodni odnosi (vladanje brez vlade), 3) samoorganizacija (vladanje brez vlade II), 4) ekonomska vladavina (z državo in brez nje: trgi in njihove institucije), 5) korporativna vladavina (dobra vladavina v zasebnem sektorju), 6) novi javni menedžment kot dobra vladavina v javnem sektorju, 7) vladavina v omrežjih in z njimi na splošno, 8) omrežna vladavina II (mnogonivojska vladavina), 9) omrežna vladavina III (zasebno – od hierarhij do omrežij). Pri tem dodajata, da je večina pristopov normativnih – predstavlja ideal, in ne empirične realnosti.

<sup>66</sup> Zanimivo je, da lahko enako trdimo tudi za koncept javnopolitičnega učenja in OMK. Namen disertacije je tako poglobljeno spoznati proces delovanja navedenih konceptov na podlagi študije primera ter s tem prispevati h konceptualni jasnosti in k izpopolnitvi definicije navedenih pojmov.

parlamentu, njihovo izvajanje pa je zaupano uradnikom v javni upravi. Vladavina upošteva spremembo v konstelaciji akterjev tako pri oblikovanju kot implementaciji politik in v metodi političnega vodenja. Vladavina se tako nanaša na družbeno vodenje in je pogosto opisana kot proces koordinacije znotraj omrežij (Kooiman 2003; Jordan in Schout v Treib in drugi 2007, 3). V smislu razlikovanja od vlade je esenca vladavine videna kot poudarek na mehanizmih vladanja, ki se ne nanašajo na avtoriteto ali sankcije (Stoker 1998, 17). Richards in Smith (2002) premik od vlade k vladavini označita s premikom od Webrove birokratske države k postmoderni državi. Pri tem je premik viden, kot je prikazano v preglednici 2.1:

Preglednica 2.1: Premik od Webrove birokratske države k postmoderni državi

<i>Webrova birokratska država</i>	<i>Postmoderna država</i>
vlada	vladavina
hierarhičnost	heterarhičnost (omrežja)
moč: igra ničelne vsote	moč: igra pozitivne vsote
moč: koncentrirana	moč: razpršena
elitistična	pluralistična
unitarna, centralizirana, monolitska država	decentralizirana, fragmetirana
močna, centralna, administracija	segmentirana administracija
čiste linije odgovornosti	pomešane, nejasne linije odgovornosti
državni centralni nadzor	državno centralno usmerjanje
enotni homogen etos javne uprave	heterogene kulture javne uprave

Vir: Richards in Smith (2002)

V literaturi so se pojavili tudi različni analitični pristopi k preučevanju razlik med vlado in vladavino. Jordan in drugi (2005, 483, 484) uporabijo razlikovanje na temelju starih in novih javnopolitičnih instrumentov, ki jih javnopolitični odločevalci uporabljajo za doseganje svojih javnopolitičnih ciljev. Pri tem je v politološki znanosti močna tendenca, ki povezuje vlado s tradicionalnimi oblikami regulacije,<sup>67</sup> medtem ko je vladavina pogosto razvidna iz pojava novih javnopolitičnih instrumentov (Zito in drugi 2003).<sup>68</sup> V tem pogledu Lascoumes in Le Galès (2007, 6) menita, da je vladavina usmerjanje odnosov med politično družbo (z upravnizvršilnimi organi) in civilno družbo (na podlagi svojih nadzorovanih objektov) s posredniki in sredstvi, ki prepletajo tehnične komponente (merjenje, postopke) in družbene komponente (predstavništvo, simboli). Jordan in drugi (2005) menijo, da tudi novi javnopolitični instrumenti, ki so značilni za vladavino, v velikih primerih zahtevajo udeležbo države, tako kot so bili pri tradicionalni vladi pogosto vključeni nedržavni akterji. Na podlagi tega

<sup>67</sup> Majone (1996) na primer prepričljivo trdi, da nekateri najpomembnejši gradniki vladavine, privatizacija in novi javni menedžment zahtevajo več, in ne manj regulacije. Z drugimi besedami, vladavina naj bi proizvedla potrebo po novi obliki vlade.

<sup>68</sup> Pri novih javnopolitičnih instrumentih vlada nima moči sankcioniranja, kot to velja za stare javnopolitične instrumente (Jordan in drugi 2005, 481).

zaključijo, da ne moremo govoriti o čistih oblikah vlade in vladavine, temveč o hibridu, saj ni nujno, da prihaja do istočasnih sprememb pri tem, kdo določa javnopolitične cilje ter način njihovega doseganja (javnopolitične instrumente).<sup>69</sup> Preprosto tipologijo oblik vladavine, ki so jo Jordan in drugi (2005) oblikovali na podlagi predstavljenega razmišljanja, prikazujemo v preglednici 2.2.

Preglednica 2.2: Preprosta tipologija oblik vladavine

	<i>Vlada določa družbene cilje</i>	<i>Družba določa družbene cilje</i>
<i>Vlada izbira sredstva/ javnopolitične instrumente</i>	MOČNA VLADA (hierarhično usmerjanje iz centra)	HIBRID
<i>Družba izbira sredstva/ javnopolitične instrumente</i>	HIBRID	MOČNA VLADAVINA Samousmerjana družba Samoorganizirana družba

Vir: Jordan in drugi (2005, 484)

Podobno Richards in Smith (2002, 279) ugotavljata, da ne prihaja do sprememb pri tem, kaj država dela, temveč, kako dela. Medtem ko javnopolitični cilji ostajajo enaki, se javnopolitični instrumenti (kot način, po katerem država usmerja družbo) spreminjajo.<sup>70</sup> Hudsonova (2007, 268) meni, da v okviru vladavine bolj kot za odpoved nadzora države prihaja do sprememb v metodah njenega nadzora in usmerjanja družbe. Idejo vladanja brez vlade zato postavi pod vprašaj. Po mnenju Kohler-Kochove (1996) in Pierra (2000) dejstvo, da država trenutno spodbuja druge akterje k prevzemanju odgovornosti za reševanje družbenih problemov in razvoj javnih politik, ne pomeni, da država opušča svoje obveznosti in izgublja nadzor. Vlada in vladavina sta tesno povezani, pri čemer vladavina pomeni novo obliko vlade, v kateri regulacija ni rigidno povezana (zgolj) z nadzorom države (Kohler-Koch 1996). Prav tako Eberlein in Kerwer (2004, 136) v smislu primerjave vlade in vladavine menita, da ne moremo vedno govoriti o tem, da je vladavina nadomestila vlado, saj je to le ena izmed štirih oblik njune interakcije, med katerimi so 1) soobstoj (dopolnjujeta druga drugo, ne da bi se dejansko spojili), 2) zlitje (spojita se druga z drugo), 3) tekmovanje (tekmujeta in sta v konfliktu), 4) nadomestitev (ena izgine ali dejavno nadomesti drugo).

Pierre (2000, 3) v nejasnosti definicij in konceptualizacij vladavine razlikuje med dvema pomenoma koncepta:

<sup>69</sup> Upoštevajoč Osbornovo in Gaeblerjevo (1992) razlikovanje med usmerjanjem (postavljanje javnopolitičnih ciljev) in posredovanjem teh ciljev prek izbire in uporabe javnopolitičnih instrumentov Jordan in drugi (2005, 480) menijo, da vladavina vsebuje oboje.

<sup>70</sup> Stoker (1998) meni, da čeprav večina razumevanja in definicij vladavine izhaja iz razlikovanja od vlade, vladavina dejansko predstavlja drugačno razumevanje vlade, ki se nanaša na nov proces vladanja ali spremenjeno stanje pravil urejanja ali novo metodo, s katero je vladana družba. Stoker (prav tam) meni, da se cilji vladanja niso spremenili, temveč se je spremenil zgolj proces vladanja.

- 1) Vladavina kot empirična manifestacija prilagoditve države na spremembe v zunanjem in notranjem okolju v poznem dvajsetem stoletju. Koncept zavzema državocentrično perspektivo, saj poudarja upravljavsko kapaciteto države ter njenih institucij kot tudi njen odnos z nedržavnimi akterji pri javnopolitičnem odločanju ter urejanju družbenih odnosov in konfliktov. Premik k posvetovanju na strani države je viden kot odziv na naraščajočo kompleksno naravo sodobnih problemov, ki zahtevajo, da državni, gospodarski akterji in civilna družba delujejo skupaj. Gre torej za prilagoditev države na spreminjajoče se okolje in njeno sposobnost najti nove strategije ohranjanja nadzora, in ne za njeno izginotje.
- 2) Vladavina kot konceptualni in teoretski prikaz koordinacije družbenih sistemov in spreminjajoče se vloge države v teh procesih. Zavzema družbeno orientirano izhodišče, ki se osredotoča na koordinacijo ter različne oblike formalnih in neformalnih oblik javno-zasebne interakcije.

Vladavino oz. vladanje torej razumemo kot strukturo oziroma vse tiste dejavnosti družbenih, političnih in upravnih akterjev, ki vodijo, usmerjajo ali nadzirajo družbo; vladavina oz. vladanje torej ni omejena zgolj na dejavnosti države oziroma vlade (Kooiman 2003, 3), predvideva pa participacijo *sine qua non* vladnih igralcev.

Vladavina je sposobna sprožiti latentno energijo in katalizirati vse sektorje – javnega, zasebnega in prostovoljnega – v skupno akcijo reševanja njihovih skupnih problemov (Osborne in Gaebler v Ozga 2009, 158). Osnovna logika koncepta vladavine je, da družba potrebuje mehanizme za definiranje skupnih problemov, postavitve skupnih ciljev, da bi naslovila oz. rešila te probleme, ter oblikovanje in izvajanje javnopolitičnih instrumentov, s katerimi bo dosegla zastavljene cilje (Pierre in Peters 2000).

Jachtenfuchs in Kohler-Kochova (2004, 101) definirata vladavino kot »stalen politični proces zastavljanja določenih ciljev družbi in posredovanje vanjo, da bi te cilje dosegli«. Vladavina tako vključuje zastavljanje ciljev in odločanje za celotno skupnost, vključno s posamezniki in skupinami, ki se z njimi eksplicitno ne strinjajo. Vključuje tudi relativno visoko stopnjo intervencije, ki lahko stabilizira ali spremeni *status quo*. Vladavina uporablja usmerjevalne mehanizme, da bi obvladovala kompleksnost javnih politik ter izboljšala rezultate na pomembnih področjih njenega delovanja (Rhodes 1997; Kohler-Koch in Eising 1999; Kooiman 2003).



Peters (2000, 36) meni, da je v središču razprave o vladavini vprašanje, kdo usmerja družbo. Trdi, da v okviru vladnega pristopa družbo usmerja centralna vlada, medtem ko je za vladavino značilno, da družba namesto hierarhičnega upoštevanja smernic vlade izvaja samousmerjanje (prav tam). Navedeno razumevanje je zelo blizu Foucaultovemu razumevanju političnega vladanja (angl. *governmentality*). Koncept političnega vladanja namreč prinaša novo razumevanje moči. Moč po njegovem mnenju ne predstavlja le hierarhične moči od zgoraj navzdol, temveč vključuje tudi oblike družbenega nadzora z uporabo različnih oblik znanja. Moč se tako pozitivno izraža s proizvodanjem znanja in številnih diskurzov, ki postanejo ponotranjeni na strani posameznikov in usmerjajo vedênje družbe. Navedeno vodi k učinkovitejšim oblikam družbenega nadzora, saj znanje omogoča posameznikom samovodenje/samousmerjanje (Olssen in drugi 2004, 24, 25; Simons 2007). Dean (1999, 11) tako meni, da se Foucaultova definicija političnega vladanja osredotoča na vodenje ravnanja, ki predstavlja bolj ali manj preračunljivo in racionalno dejavnost različnih avtoritet oz. akterjev, ki pri tem uporabljajo različne tehnike in oblike znanja, skušajo oblikovati ravnanje z vplivanjem na naše želje, aspiracije, interese in prepričanja, da bi dosegli določene (a spremenljive) cilje, ki predstavljajo skupek relativno nepredvidljivih posledic, učinkov in izidov.<sup>71</sup>

Hudsonova (2007, 268) meni, da je izobraževanje glede na svoje lastnosti in zgodovinski razvoj<sup>72</sup> že samo po sebi javnopolitično področje, v katerem si bo država prizadevala ohraniti svojo vlogo. Država se pri tem sooča z dilemo, saj na eni strani čuti potrebo po nadzoru izobraževanja, na drugi strani pa njena sredstva nadzora ne smejo omejiti iskanja novih poti pri prilagajanju na naraščajoče različno in spreminjajočo se družbo ter učinkovitega soočanja s sodobnimi javnopolitičnimi problemi.<sup>73</sup> Na podlagi preučevanja nordijskih držav in

---

<sup>71</sup> Haahr (2004, 214) meni, da je navedena oblika političnega vladanja značilna tudi za nove oblike vladavine v EU (predvsem OMK). Pri tem OMK akterjem oz. subjektom odpira nove možnosti in priložnosti, hkrati pa jih omejuje s tem, da so podvrženi določenemu režimu kalkulacij in discipliniranja (prav tam, 209). Pri tem poudari Deanove (1999) štiri dimenzije političnega upravljanja: 1) *vidnost* (kako grafi, tabele osvetljujejo in opredeljujejo nekatere objekte, medtem ko zatamnijo druge); 2) *znanje* (*epistem*) (oblika mišljenja, znanja, strategij, sredstev kalkulacije in racionalnosti, ki so uporabljene v praksi vladanja in v kateri prevladujejo eksperti); 3) tehnike in prakse (*techne*) (sredstva, mehanizmi, postopki, instrumenti, taktike, tehnike, tehnologije in besedišče, s katerim je vzpostavljena avtoriteta, ter spoštovanje pravil); 4) identiteta (koga vladanje zadeva in kakšne spremembe sproža).

<sup>72</sup> Več o tem v razdelku 3.1.

<sup>73</sup> Kot sodobni javnopolitični problem v tem primeru lahko razumemo gospodarsko krizo, ki je tako na ravni nacionalnih držav kot na ravni EU še bolj poudarila v zadnjem desetletju prevladujočo idejo na znanju temelječega gospodarstva. Vlaganje v izobraževanje in učinkovitost izobraževalnih sistemov sta videna kot ena izmed ključnih strategij izhoda iz krize (ne le na nacionalni, temveč tudi na ravni EU (Strategija EU 2020)) ter kazalnik gospodarske konkurenčnosti. Ker je pomen izobraževanja v novih težavnih okoliščinah toliko bolj

Združenega kraljestva meni, da lahko govorimo o naslednjih (v preglednici 2.3 predstavljenih) premikih v vlogi države na področju izobraževanja:<sup>74</sup>

Preglednica 2.3: Premik od vlade k vladavini na področju izobraževanja

<i>Vlada na področju izobraževanja</i>	<i>Vladavina na področju izobraževanja</i>
socialna demokracija	neoliberalizem
centraliziranost	decentraliziranost
hierarhičnost	mnogonivojskost
standardizacija	diferenciacija
fordistični pristop	postfordistični pristop
centralni nadzor (država načrtovanja)	samousmerjanje akterjev, mehko usmerjanje (evalutivna država)
izenačevanje razlik (enakopravnost)	(želeni) družbeni napredek
šola za vse (enakost)	individualizacija (trg)
sredstva vlade	partnerstvo (javno/zasebno)
družbena enakost	izbira
vložki ( <i>angl. input</i> )	Dosežki ( <i>angl. output</i> )

Vir: Hudson (2007, 269)

Clark v Altrichter (2010, 149) meni, da se vladavina na področju izobraževanja izraža v petih dimenzijah:

- 1) Državna ureditev – tradicionalna ureditev javnih izobraževalnih sistemov s strani avtoritete »*top down*« z uporabo zakonov, direktiv, razporeditvijo virov, ki podrobno predpisuje delovanje podsistemov.
- 2) Eksterno vodenje – regulativne dejavnosti, ki usmerjajo akterje, institucije in podsisteme z zastavljanjem ciljev, s svetovanjem in z evalvacijo.
- 3) Akademska samovladavina – moč ekspertov pri javnopolitičnem odločanju je institucionalizirana v kolegialnem odločanju.
- 4) Upravljalvska samovladavina – regulatorna moč notranje hierarhije v organizacijah, kot so šole, univerze in sposobnost vodstva, da zastavlja notranje cilje, razporeja vire in ravni odločanja.
- 5) Tekmovanje za redke vire (denar, osebje, ugled) – koordinacija sistema na podlagi tržnih ali kvazitržnih procesov (Altrichter 2010, 149).

---

poudarjen, se predvideva, da bodo nacionalne države bolj odprte do zunanjih vplivov (tudi na področju izobraževanja), da bi si zagotovile gospodarsko konkurenčnost v mednarodnem okolju (Duthilleul 2009).

<sup>74</sup> Navedeno pomeni, da izobraževalne politike ni oblikoval dominantni akter, temveč številni akterji (učitelji, učenci, inšpektorati, eksperti). Čeprav ima vsakdo izmed njih določen vpliv, njihov vpliv ni enak. Pri tem poudarja, da vladavina v resnici lahko zavzema različne in prepletajoče se modele.

O vladavini lahko govorimo, ko relevantni akterji na določen način in funkcionalno uskladijo svoja ravnanja. Altrichter (prav tam, 148) razlikuje med tremi mehanizmi vladavine, s katerimi lahko pojasnimo način usklajevanja na mikroravni (ravni akterja):

- 1) Konstelacija opazovanja – pri tem je koordinacija družbenih dejavnosti dosežena z enosmerno ali vzajemno prilagoditvijo tistemu, kar je bilo opaženo pri drugih akterjih.
- 2) Konstelacija vpliva – pri tem je koordinacija dosežena z usmerjeno uporabo sredstev potencialnega vpliva: denarja, znanja, čustev, moralne avtoritete. Pri tem je opazovanje predpogoj za vpliv.
- 3) Konstelacija pogajanj – pri tem je družbena koordinacija osnovana na dvostranskih dogovorih, ki se med akterji lahko izražajo kot obvezujoči, čeprav brez uporabe moči. Opazovanje in vpliv sta predpogoj za pogajanja.

Altrichter (2010) poda zanimiv pogled na vladavino na področju izobraževanja. Meni, da je ta koncept splošni analitični okvir za preučevanje različnih vrst problemov koordinacije med akterji. Trdi, da je bil koncept vladavine vpeljan v edukacijsko raziskovanje z namenom preučevanja sprememb v regulaciji izobraževalnih sistemov. Pri tem pa je ključno vprašanje, kako sta ureditev in delovanje izobraževalnih sistemov dosežena, ohranjena in preoblikovana z vidika usklajenosti delovanja različnih družbenih akterjev v kompleksnem mnogonivojskem sistemu (prav tam, 148).

### **2.1.2 NOVA OBLIKA (MNOGONIVOJSKE) VLADAVINE**

Mnogonivojsko vladavino<sup>75</sup> razumemo v smislu konceptualizacije EU kot institucionalnega in mnogonivojskega političnega prostora oziroma okolja, v katerem poteka proces oblikovanja in izvajanja skupnih evropskih politik (Rosamond 2000). Opredelitev EU kot mnogonivojske vladavine predpostavlja, da je vpliv v procesu oblikovanja in izvajanja evropskih politik deljen med različnimi ravni odločanja – nadsocijalno, nacionalno, subnacionalno in lokalno. Mnogonivojska vladavina tako v procese odločanja vključuje tako državne kot

---

<sup>75</sup> Utemeljitelja koncepta Hooghejeva in Marks (2001) sta v konceptu mnogonivojske vladavine poudarila predvsem vlogo in pomen subnacionalnih akterjev. Čeprav v EU na področju izobraževalnih politik ne moremo govoriti o njihovi pomembni vlogi, koncept ocenjujemo kot uporaben tudi za pojasnjevanje skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja, ki temelji na spoštovanju načela subsidiarnosti. Za evropski javnopolitični oz. izobraževalni prostor so namreč značilni dinamični, multidimenzionalni, fluidni in prepletajoči se odnosi med individualnimi in kolektivnimi akterji z vseh ravni mnogonivojske vladavine (Dale 2008; Ozga in drugi 2011). Na podlagi navedenega na področju izobraževalnih politik v EU ne moremo govoriti zgolj o klasični dvonivojski igri med nacionalno ravno in ravno EU (Moravcsik 1994; Büchs 2008a).

civilnodružbene akterje z različnih ravni odločanja ter spreminja njihove tradicionalne vloge in hierarhične odnose. V primerjavi s tradicionalnimi nacionalnimi državami, v katerih akterji na vrhu hierarhije sprejemajo odločitve sami, horizontalna struktura vladavine v EU zahteva, da različni akterji razpravljajo drug z drugim in se učijo drug od drugega, da bi dosegli konsenz, preden sprejmejo odločitve (Monpetit 2009, 1185). Ta struktura vladavine poudarja posvetovanje, dialog, razumno argumentacijo in mehko moč namesto prisilnih sredstev in neomejene avtoritete najvišjih uradnikov.

Zaradi edinstvene nadnacionalne strukturiranosti, ki po svojih lastnostih ne ustreza nobeni izmed »standardnih« kategorij političnih ureditev (bodisi z vidika nacionalnih političnih sistemov bodisi z vidika mednarodnih organizacij), EU označujejo kot »nadmacionalno strukturo sui generis« (Scharpf 2000, 8). Zaradi edinstvene nadnacionalne strukturiranosti, ki sproža vprašanja identitete, (ne)enakomerne zastopanosti držav članic, vertikalne odgovornosti oziroma porazdelitve moči med nadnacionalno ravno in državami članicami ter horizontalne odgovornosti oziroma porazdelitve moči med ustanovami na ravni EU, se slednja pogosto obravnava kot demokracija v nastajanju (Fink Hafner in Lajh 2005, 12, 13).

Drugačnost EU kot javnopolitične arene je torej razvidna iz prepleta dveh oblik vladavine. Nacionalni kontekst javnopolitičnih potreb in sposobnosti njihovega oblikovanja je postavljen v skupni okvir EU, v katerem so sprejete kolektivne odločitve, ki se nato ponovno izvajajo v različnih nacionalnih kontekstih (Wallace 2000, 7). EU kot mnogonivojski sistem vladavine je bolj kot nacionalni politični sistemi funkcionalno odvisna od dobro razvitega sodelovanja, in to tako pri zbiranju in procesiranju informacij kot tudi v smislu orodja za oblikovanje soglasja in razširjanja skupnih pogledov (Kohler-Koch 2002). Piattonijeva (2010) meni, da se mnogonivojska vladavina nanaša na proces identifikacije problemov, zastavljanja ciljev in implementacije, ki močno povezujejo različne teritorialne ravni ter preoblikujejo tradicionalne oblike državno nadzorovane dvonivojske igre v mednarodno sfero.

Börzelova (2012, 613, 614) meni, da EU trenutno ne predstavlja edinstvene oblike vladavine, temveč je zanjo tako kot za njene države članice značilna kombinacija trga, omrežij in hierarhije. Meni, da pri oblikovanju politik EU prevladuje predvsem naslednja hierarhija, ki je razvidna: a) institucije EU sprejemajo in uresničujejo pravno zavezujoče odločitve brez konsenza posameznih držav članic; b) omrežno vladavino, ki sistematično vključuje zasebne akterje, je v EU težko najti, saj politike EU večinoma oblikujejo in izvajajo državni akterji; c)

politično tekmovanje med državami članicami in subnacionalnimi avtoritetami. Ko harmonizacija postane težavna, pa se države članice zatekajo k OMK. Na podlagi navedenega Börzelova meni, da so za EU bolj kot omrežna vladavina značilni medvladna pogajanja in politično tekmovanje med državami. Ta potekajo v senci hierarhije institucij EU.

Dale in Robertsonova (2009) menita, da vladavina (in še posebej vladavina v EU) od raziskovalcev zahteva problematizacijo odnosov med akterji. Ti namreč niso tako samoumevni in gotovi, kot to velja za tradicionalne oblike vladanja. V mnogonivojski vladavini EU prihaja do koordinacije številnih akterjev in dejavnosti, ki vzajemno vplivajo na delovanje najrazličnejših organizacij. Pri tem so ključna vprašanja, kdo (dela kaj), kako, zakaj, na katerem javnopolitičnem področju in s kakšnimi posledicami. Navedena vprašanja zahtevajo preučevanje institucionalne strukture, metod javnopolitičnega odločanja in oblike javnopolitičnih instrumentov.

Na podlagi opisanih posebnih značilnosti mnogonivojske vladavine je tudi premik k novi obliki vladavine treba razumeti do določene mere drugače, kot to velja za premik od tradicionalnih načinov vladanja k vladavini v nacionalnih političnih sistemih. V nadaljevanju pojasnjujemo kontekst, v katerem se je razvila nova oblika vladavine v EU, ter opredelimo njene bistvene značilnosti.

Kljub relativnemu uspehu evropske integracije večina opazovalcev EU še vedno opredeljuje kot politični sistem, soočen s številnimi problemi, ki se kažejo predvsem v učinkovitosti javnopolitičnega odločanja kot tudi v demokratični legitimnosti (Scharpf 1999; Schmitter 2000; Eberlein in Kerwer 2002, 2; Bovens 2007). Izhajajoč iz navedenih ugotovitev, se je ob prelomu tisočletja začel proces reformiranja vladavine EU. Tako imenovana nova oblika vladavine je ponudila obetajočo rešitev za izzive, s katerimi se je soočala EU. Namesto regulativne, uniformirane vladavine od zgoraj navzdol se je začela oblikovati nova heterarhična in fleksibilna oblika vladavine (Eberlein in Kerwer 2002, 1). Iniciative Evropske komisije na navedenem področju, razvidne predvsem v Beli knjigi o evropski vladavini,<sup>76</sup> so vzbudile tudi veliko pozornost raziskovalcev s področja evropskih integracij (Héritier 2002,

---

<sup>76</sup> Eberlein in Kerwer (2004, 122, 123) menita, da so dokumenti EU (kot je Bela knjiga o evropski vladavini) šibka osnova za presojanje dejanske uporabnosti in relevantnosti novih oblik vladavine in da so za tako presojanje veliko primernejši empirični podatki, ki pa so v začetni fazi razvoja ter ne omogočajo dokončne evalvacije potencialnega dometa in uspeha nove oblike vladavine.

2003; Eberlein in Kerwer 2002; Scott in Trubek 2002; Knill in Lenschow 2003; Melchior 2006; Borrás in Conzelmann 2007; Treib in drugi 2007; Kassim in Le Galles 2010, 7).

Vzpostavitev nove oblike vladavine je tako močno povezana s splošnim izzivom EU, torej krizo legitimnosti. Zlasti po sprejetju Maastrichtske pogodbe (1993) je bil razviden velik prepad med evropsko politično elito ter javnostjo glede najprimernejše vsebine in širjenja evropske integracije. Kmalu po tem se je pojavila še nova kriza (demokratske) legitimnosti, ki se ni več osredotočala toliko na vprašanje političnih ciljev kot sredstev za njihovo doseganje. Kritike glede demokratičnega primanjkljaja EU se niso več osredotočale zgolj na vprašanje širokega predstavnštva in vloge Evropskega parlamenta, temveč predvsem na vprašanje transparentnosti, odgovornosti in odprtosti javnopolitičnega procesa. EU se je tako soočila z dvema izzivoma: 1) s potrebo po razširitvi na javnopolitična področja, ki so ključna področja (nacionalne) države blaginje (zaposlitvena politika, socialna politika, izobraževanje), kjer je bilo zelo težko doseči politično podporo držav članic; 2) s potrebo po večanju transparentnosti in demokratičnosti javnopolitičnega procesa. Uporaba novih oblik vladavine je videna kot pragmatična sprava med potrebami EU in pomanjkanja želje držav članic po nadaljnjih institucionalnih spremembah v obliki klasičnih zahtev po večji integraciji. Tako je bila nova oblika vladavine razvita z namenom izogibanja klasični obliki zakonodaje na podlagi direktiv in uredb pri doseganju skupnih ciljev (Héritier 2001, 2, 3; Hodson in Maher 2001; Jacobsson 2001; de la Porte 2002; Mosher in Trubek 2003). Razvoj novih oblik vladavine je viden kot kompromis med ohranitvijo odgovornosti držav članic na občutljivih javnopolitičnih področjih ter dajanjem EU koordinacijske ali celo vloge oblikovanja politik, ki jo države članice sprejemajo. Evropska komisija podpira nove oblike vladavine, saj ji omogočajo razširitev dejavnosti EU na nova javnopolitična področja (Héritier 2002; Warleigh-Lack in Drachenberg 2011, 1003).<sup>77</sup>

Kohler-Kochova in Rittberger (2006, 36, 37) kot bistvene značilnosti nove oblike vladavine navajata:

---

<sup>77</sup> V Beli knjigi (2001, 24) je navedeno, da uporaba OMK ne sme oslabiti doseženih skupnih ciljev v pogodbah ali politične odgovornosti institucij. Ne sme biti uporabljena v primerih, v katerih je zakonodajna akcija mogoča v okviru metode skupnosti.

- 1) odklon od metode skupnosti,<sup>78</sup> ki predpisuje pravila na podlagi uredb in direktiv (Scott in Trubek 2002; Eberlein in Kerwer 2004, 123; Knill 2005), ter zanašanje na mehko zakonodajo, ki ni pravno zavezujoča, zato ne predpisuje sankcijskih mehanizmov v primeru neskladnosti;
- 2) vključenost javnih in zasebnih akterjev na različnih ravneh javnopolitičnega odločanja, medtem ko je odločitev o najučinkovitejših javnih politikah prepuščena individualnim državam članicam (spoštovanje načela subsidiarnosti);
- 3) vsi relevantni akterji so vključeni v proces definiranja javnopolitičnih ciljev in javnopolitičnih instrumentov; ni razlikovanja med subjekti in objekti nadzora (Héritier 2003, 105).

Nekateri (Borrás in Jacobsson 2004, 202) menijo, da je nova oblika vladavine nova oblika »integracije s koordinacijo« kot nasprotje koordinaciji z zakonom. V tem pogledu je javnopolitično orodje Lizbonske strategije, pri čemer je multiplikacija njene uporabe premik od harmonizacije ali integracije z zakonom h koordinaciji kot novi in centralni, polnopravni ali celo prevladujoči tehniki integracije (Smismans 2011, 505). Pri tem ima koordinacija številne pomene in ni omejena na idejo koordinacije javnih politik držav članic (prav tam, 507, 508), temveč poleg koordinacije javnopolitičnih področij predstavlja še koordinacijo različnih ravni vladavine, koordinacijo akterjev ter koordinacijo javnopolitičnih instrumentov. Za učinkovito koordinacijo je ključen predvsem diskurzivni mehanizem, ki ga uporabljajo javnopolitični akterji, s katerim strukturirajo organizacijske komponente Lizbonske arhitekture vladavine (v smislu vzpostavljanja eksplicitnega političnoadministrativnega ustroja in z izbiro javnopolitičnih instrumentov ter proceduralnih zahtev) (prav tam, 507).

Oblikovanje politik v EU je bilo tako postavljeno na višjo raven z odmikom od hierarhične zakonodaje k omrežni vladavini. V literaturi o vladavini je hierarhično postavljanje pravil, ki je prevladovalo v oblikovanju evropskih politik, označeno kot igra ničelne vsote, v kateri se različni sektorji in države prerokajo glede obvezujočih pravil in obveznosti. Namesto tega se pričakuje, da bo nova oblika vladavine, ki je osnovana na komunikaciji in mreženju, ponudila

---

<sup>78</sup> Evropska integracija je bila dolgo povezana s posebno delovno metodo – »metodo skupnosti«. Zanj so značilni številni elementi, ki se razlikujejo od tradicionalnih modelov mednarodnega sodelovanja: prenos moči z držav članic na EU, sprejemanje politik skupnosti v institucionalnem trikotniku (Evropska komisija, Svet in Evropski parlament), ki predstavlja občutljiv skupek medvladnih in supranacionalnih elementov, centralna vloga Evropske komisije pri oblikovanju in izvajanju politik skupnosti, možnost odločanja s kvalificirano večino v številnih specializiranih odborih, obvezujoča narava sprejetih pravil, katerih izvajanje nadzira Evropska komisija, moč Sodišča EU, da kaznuje kršitve evropske zakonodaje (Evropska komisija 2001; Dehousse 2002).

situacijo »win-win«, v kateri so s sodelovanjem identificirani skupni cilji in rešeni skupni javnopolitični problemi (Kohler-Koch in Rittberger 2006; Schout 2009, 1124, 1125).

Velik poudarek pri preučevanju novih oblik vladavine je namenjen izvajanju načela partnerstva, ki je razviden v široki participaciji civilne družbe ter izboljšanju kapacitete in kakovosti reševanja javnopolitičnih problemov, ki poteka med javnopolitičnim učenjem. Nova oblika vladavine je osnovana na prostovoljnih in nesankcioniranih oblikah javnopolitične akcije, v kateri sodelujejo državni in nedržavni akterji v širokih omrežjih, da bi reševali kompleksne družbene probleme (Borrás in Conzelmann 2007). Eberlein in Kerwer (2004) menita, da je teoretizacijo vladavine EU mogoče kategorizirati okrog dveh vprašanj: 1) teorije agregacije preferenc (ki se osredotočajo na omejenost kapacitete reševanja problemov in vidijo bistveni predpogoj za vladavino EU v decentralizaciji javnopolitičnega odločanja); 2) teorije, ki se osredotočajo na transformacijo preferenc in sposobnost EU oblikovati interese tako, da postanejo kompatibilni.

Za novo obliko vladavine so značilni nehierarhično in mnogonivojsko deljenje moči, ki dokončno oblikovanje politik pušča najnižji možni ravni, spodbuja deliberacijo in eksperimentacijo ter temelji na prilagodljivih smernicah, in ne na zavezujočih standardih (Scott in Trubek 2002). Brunova in drugi (2006) menijo, da model nove oblike vladavine vztraja na procesu brez prisile. Osnovan je na želji sodelujočih strinjati se, s kolektivnim posvetovanjem o proceduralnih normah, oblikah regulacije in skupnih političnih ciljih, ter hkrati ohraniti različnost nacionalnih in lokalnih izkušenj. Poudarjena je kognitivna dimenzija te medvladne koordinacije, ki deluje na podlagi deljenja znanja, vzajemnega učenja in izmenjave dobrih praks (Jacobsson 2001, 11–14; Telò 2002, 243). Eberlein in Kerwer (2004, 123) novo obliko vladavine razumeta kot obliko demokratičnega eksperimentalizma oz. kot decentralizirano in koordinirano, participatorno oblikovanje pravil. Nova oblika vladavine je osnovana na prostovoljnosti, subsidiarnosti, fleksibilnosti, participaciji, javnopolitični integraciji in mnogonivojski integraciji (Borrás in Jacobsson 2004, 189). S tem naj bi izboljševala javnopolitični proces. Po mnenju Zeitlina (v Zeitlin in drugi 2005) predstavlja pomemben eksperiment pri induktivnem učenju.

Čeprav novo obliko vladavine po več kot desetletju njenega delovanja težko še vedno označimo kot »novo«, je izraz še vedno v rabi za označevanje družine javnopolitičnih procesov, ki delujejo zunaj klasične metode skupnosti (Borrás in Radaelli 2010, 12; Warleigh-



Lack in Drachenberg 2011, 1003). Nove oblike vladavine ne predstavljajo enotne (homogene) skupine, temveč vključujejo različne instrumente oblikovanja politik, kot so okvirne direktive (angl. *framework directives*), mehka zakonodaja, koregulacija, modeli partnerstva, prostovoljni dogovori in socialni dialog (Borrás in Conzelmann 2007, 7; Warleigh-Lack in Drachenberg 2011, 1003). Primere pa lahko najdemo tudi v kontekstu projektov enotnega trga (usklajeni tehnični standardi, neodvisne kvaziregulatorne agencije, javno-zasebna partnerstva na področju raziskovalne politike) ter v odnosu do podpore evropske integracije in sodelovanja na področjih, ki so blizu državi blaginje, še posebej na področju socialnih in zaposlovalnih politik (socialni dialog, kodeksi ravnanja, OMK). Zaradi njihove različnosti je treba vsako izmed njih presojati ločeno. Ker je na področju izobraževanja v veljavi OMK, se v disertaciji torej osredotočamo nanjo. Tudi sicer jo številni avtorji (Ahonen 2001; Rodrigues 2001; Chalmers in Lodge 2003; Armstrong 2006; Jones 2007) opredelijo kot najtipičnejšo novo obliko vladavine.

Borrásova in Radaelli (2011, 464) arhitekturo vladavine označita kot strateško in dolgoročno politično iniciativo mednarodnih organizacij o prečnih (angl. *cross-cutting*) javnopolitičnih tematikah,<sup>79</sup> ki je tesno povezana s prevzemanjem obveznosti glede ciljev in procesov. Predstavlja posebno obliko institucionalne ureditve, ki jo označujejo tri bistvene značilnosti: 1) kompleksne probleme naslavlja strateško, holistično in v dolgoročni perspektivi; 2) postavlja resnične, na dosežke orientirane cilje; 3) izvajana je s kombinacijo starih in novih organizacijskih struktur določene mednarodne organizacije. Arhitektura vladavine je tako videna kot dolgoročna ambiciozna politična iniciativa, ki artikulira posebne oblike javne akcije, da z njimi naslavlja bistvene cilje EU. Kombinira elemente strateškega vedenja in primernosti ter je s tem idealno področje za raziskovanje vzajemne igre med racionalno izbiro in konstruktivizmom. Prav tako je značilna konstitucionalna dimenzija, ne le v ožjem smislu definiranja v pogodbah, temveč predvsem v smislu njihovih dolgoročnih političnih idealov, da postanejo konkretno artikulirani v javnopolitičnem in organizacijskem smislu (Borrás in Radaelli 2011, 480).<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Lizbonska strategija je (s svojimi širokimi cilji in prečnimi tematikami) zaobjela številna javnopolitična področja, tako tista, na katerih ima EU kompetence v ustanovitvenih pogodbah, kot tista, pri kateri metoda skupnosti ne more biti uporabljena in je politično nesprejemljiva. Navedeno je vodilo k vpeljavi in uporabi nove oblike vladavine – OMK (Tholoniati 2010).

<sup>80</sup> Lizbonska strategija kot nova arhitektura vladavine v EU se nanaša tako na vsebinske in idejne vidike (cilje in splošni diskurz) kot tudi na proceduralne in organizacijske inovacije (novi procesi in novi instrumenti vladavine), ki se medsebojno prepletajo.

Vlada ne izginja iz novih oblik vladavine, temveč deluje v novih oblikah na podlagi novih procesov. Vrsta visokorazvitih novih javnopolitičnih instrumentov za vodenje politike – standardizacija, ciljne vrednosti in harmonizacija podatkov podpirajo premik v vladavini, ki je kompleksen prostor pretoka akterjev in podatkov, ki so vladani na podlagi novih javnopolitičnih instrumentov in odnosov (Ozga 2009, 158).<sup>81</sup> Dale in Robertsonova (2009) vladavino na področju izobraževanja definirata kot sredstvo za približevanje odnosa med različnimi cilji izobraževanja in potmi, po katerih izobraževanje prinaša spremembe. Langejeva in Alexiadouva (2010, 444) definirata vladavino kot izvajanje moči na podlagi omrežij, ki jih sestavljajo tako tradicionalni institucionalni akterji, kot so Evropska komisija, Svet in države članice, kot tudi posamezniki, kot so učitelji, starši, učenci, študenti in eksperti, vključeni v oblikovanje izobraževalnih politik na ravni EU. Moč v novi obliki vladavine je tako razpršena na različnih ravneh, med akterji na nadnacionalni, nacionalni, regionalni in lokalni ravni (Telò 2002, 249).

Leuzejeva in drugi (2008, 8–10) opredeljujejo naslednje instrumente vladavine mednarodnih organizacij na področju izobraževanja:<sup>82</sup>

- 1) Diseminacija diskurza se nanaša na zmožnost mednarodnih organizacij spodbuditi in vplivati na razprave o javnopolitičnih tematikah, tudi z generiranjem novih idej, konceptov in modelov oblikovanja politik (npr. postavitve posebnega standarda zahteva in okrepi diskurzivno diseminacijo tega standarda).
- 2) Postavljanje standardov se na področju mehke zakonodaje nanaša na normativne dejavnosti postavljanja standardov na podlagi evalvacije in vzajemnega nadzora akterjev. Navedeni normativni pritiski vodijo k proizvodnji novih konstitutivnih norm.
- 3) Finančna sredstva se nanašajo na finančne vire, ki jih mednarodna organizacija nameni državam za izvajanje njenih favoriziranih programov ter s tem krepiti in pospešuje

---

<sup>81</sup> Na podlagi preučevanja novih javnopolitičnih instrumentov EU na področju okoljskih politik v EU so Jordan in drugi (2005, 492–494) ugotovili, da kljub zelo poudarjeni retoriki o uporabi nove oblike vladavine na tem področju (torej manj neposredna in hierarhična oblika vključenosti države) vlade in EU iznajdejo zelo prefinjene načine prevladujoče vključenosti pri oblikovanju, sprejemanju in nadzoru izvajanja vseh javnopolitičnih instrumentov, ne glede na to, da naj bi ti predstavljali nove in mehke javnopolitične instrumente. Zaključijo, da prizadevanja k premiku k vladavini z uporabo t. i. mehkih orodij pogosto zahtevajo od vlad, da najdejo nove poti k usmerjanju družbe iz centra.

<sup>82</sup> Navedena kategorizacija temelji na opredelitvi instrumentov vladavine po Jacobsonu (1979, 88–90), ki razlikuje med petimi kategorijami instrumentov vladavine: 1) informacijske dejavnosti, ki so povezane z objavo podatkov, promocijo javnih politik ter izmenjavo informacij; 2) normativne dejavnosti, ki obsegajo neobvezujoče deklaracije in cilje; 3) dejavnosti oblikovanja pravil (ki kljub neobvezujočim postopkom vsebujejo obvezujoče cilje); 4) dejavnosti nadzora pravil, ki predstavljajo mednarodno spremljanje napredka nacionalnih politik; 5) operacionalne dejavnosti, ki so povezane z viri mednarodnih organizacij, ki so jim na voljo, kot sta finančna in tehnična asistenca.

implementacijo. Gre tudi za sofinanciranje določenih dogodkov, za katere meni, da so uporabni in pomembni za implementacijo.

4) Koordinacijske dejavnosti se nanašajo na zmožnost organizacije organizirati in logistično vplivati na postopke z namenom opazovati ter promovirati javnopolitične iniciative in odločitve. Gre za to, da na isto mesto pripelje vse relevantne akterje, torej gre za vladavino na osnovi koordinacije. Kot primer so navedena srečanja v okviru OMK.

5) Tehnična asistenca se nanaša na sposobnost mednarodnih organizacij nadzorovati implementacijo mednarodnih politik. Gre predvsem za asistenco državam, ki šele vstopajo v tak sistem.

Leuzejeva in drugi (2008) opozarjajo, da tipologija predstavlja obsežen pogled in da so v teoriji uporabljivi vsi instrumenti, vendar to ne pomeni, da jih vse mednarodne organizacije dejansko uporabljajo. Vpliv instrumentov pa ni odvisen le od njihove zmožnosti vplivanja, temveč tudi nacionalnih predpogojev t. i. kapacitet transformacije. Pristop nove oblike vladavine tako pokriva številne inovacije in transformacije, ki se pojavljajo v javnopolitičnih instrumentih, metodah, načinih in sistemih vladavine v sodobnih politikah in gospodarstvih ter še posebej v EU in njenih državah članicah (EUI 2003, 1).

### **2.1.2.1 ... temelji na mehki zakonodaji**

Mehka zakonodaja (angl. *soft law*) je zelo splošen pojem, rabljen za pojasnjevanje veliko različnih procesov, katerih edino skupno razumevanje je, da premorejo normativno vsebino, a niso pravno zavezujoči. Na ravni EU mehka zakonodaja zajema tako dokumente<sup>83</sup> kot tudi procese, ki so značilni za novo obliko vladavine. Predstavlja dokumente, ki na eni strani niso pravno zavezujoči v običajnem smislu, a na drugi strani popolnoma ne zavračajo pravnih učinkov (Peters in Pagotto 2006, 4). Snyder (1993) in Sendnova (2004, 112) definirata mehko zakonodajo kot pravila upravljanja, osnovana na javnopolitičnih instrumentih, ki v osnovi nimajo pravno zavezujoče moči, vendar imajo kljub temu (posredne pravne) učinke (v praksi). V EU se od nekaj uporablja, da bi ublažila pomanjkanje formalne zakonodajne pristojnosti in (ali) sredstev za uveljavljanje (Evropski parlament 2007).

---

<sup>83</sup> Zelene knjige, Bele knjige, Sklepi Sveta, skupne izjave, resolucije Sveta, kodeksi ravnanja, smernice, sporočila in priporočila (Evropski parlament 2007, 2).

Nove politične paradigme so izpostavile omejitve tradicionalnih pravnih instrumentov in harmonizacije. Mehka zakonodaja tako ni več razumljena kot nadomestilo za trdo zakonodajo, temveč kot enakovredna paradigma, ki spodbuja učenje in omogoča fleksibilnost javnopolitičnega procesa. Nekateri avtorji (Begg in Bergham 2002; Radaelli 2003, 21) vidijo odsotnost zakonov kot prvi pogoj za eksperimentiranje, učenje in razvijanje novih postopkov ter zaradi navedenih značilnosti mehko zakonodajo ocenjujejo celo kot superiorno trdi zakonodaji.

Namesto trde zakonodaje so v EU v veljavi bolj regulativni in koordinacijski mehanizmi. Tako imenovani družbeni mehanizmi obsegajo vzajemno identifikacijo, premike v lojalnosti, socializacijo akterjev, internacionalizacijo norm, procese javnopolitičnega učenja ter razvoj epistemskih skupnosti (Haas 1992) kot tudi skupne kognitivne okvire s tesnimi transnacionalnimi komunikacijskimi omrežji (Jacobsson 2004a, 356). Navedena sredstva skupaj sestavljajo sistem vladavine, katerega potencial je preoblikovati prakse držav članic in tako prispevati k procesu integracije, čeprav z drugačno dinamiko kot regulacija in integracija na podlagi trde zakonodaje (Jacobsson 2004a). Hkrati taka nova oblika vladavine daje prioriteto neobvezujočemu procesu ter kolektivnim posvetovanjem in proceduralnim normam, ki ščitijo avtonomijo držav članic (Normand 2010, 412). De la Rosa (2005, 619) meni, da mehko zakonodajo od tradicionalnih harmonizacijskih tehnik, ki delujejo predvsem na podlagi sprejemanja direktiv, odlikuje predvsem njena koordinacijska dimenzija.

Mehka zakonodaja omogoča številne možnosti interpretacije ter poskusov in napak brez uniformnih pravil ali groženj s sankcijami ter je tako mehanizem širjenja in razvijanja javnopolitično relevantnega znanja. To državam članicam omogoča razvoj rešitev, prilagojenih svojim specifičnim javnopolitičnim problemom. Procesi mehke zakonodaje so še posebej primerni tudi takrat, kadar je prepad med zelenimi normami in zdajšnjo realnostjo tako velik, da bi bile težke regulativne odločbe brez pomena. Mehkejši mehanizmi zagotavljajo spoštovanje in določitev minimalne ravni ter postopno napredovanje k višjim standardom. Mehka zakonodaja povečuje družbeno bazo legitimnosti EU, saj številnim akterjem omogoča, da sodelujejo v javnopolitičnem procesu in tako spodbujajo razpršitev znanja (Trubek in Trubek 2005).

### 2.1.2.2 Vladavina dosežkov

Če vladavino razumemo kot strukturo in vladanje kot proces, v katerem množica akterjev rešuje javnopolitične probleme, da bi s tem dosegla skupne cilje, je treba posebno pozornost nameniti vlogi ciljev pri usmerjanju dejavnosti in vedênja akterjev. Sabel in Zeitlin (2010) novo obliko vladavine v EU opredelita kot eksperimentalno vladavino, ki deluje na podlagi štirih mehanizmov: 1) postavljanja skupnih ciljev, 2) avtonomije posameznih akterjev pri doseganju skupnih ciljev, 3) odgovornosti akterjev za doseganje skupnih ciljev, 4) identifikacije novih problemov in priložnosti pri doseganju skupnih ciljev. Eksperimentalno vladavino tako označita kot rekurzivni proces zastavljanja ciljev in pregleda njihovega uresničevanja, ki je osnovano na učenju in primerjavi njihovega doseganja v različnih kontekstih.

Grekova (2009a) meni, da imajo ključno vlogo pri t. i. vladavini ciljev oz. vladavini dosežkov (angl. *output-oriented governance*) podatki in upravljanje z njimi. Podatki omogočajo vladati na podlagi določanja ciljev in s tem usmerjati dosežke akterjev pri doseganju teh ciljev. Pri tem se v novi obliki vladavine v ospredju kot mehanizem nadzora in usmerjanja vedênja pojavijo materialne in diskurzivne strategije. Diskurzivna mobilizacija novih norm in vrednot je tako kombinirana z zunanjimi regulativnimi mehanizmi (kot so kazalniki), ki skušajo skupaj usmerjati in preoblikovati delovanje individualnih in kolektivnih akterjev. Pri tem naslavlja predvsem sposobnost samoudejanjanja (angl. *self actualisation*) akterjev, da bi s tem dosegli (politične) cilje z »delovanjem na daljavo« (Miller in Rose 2008). Menimo, da sta za navedeno razpravo o vladavini dosežkov ključna dva pogleda:

Prvi se nanaša na t. i. performativnost (angl. *performativity*).<sup>84</sup> Ta po Ballu (1998, 123) predstavlja »obliko posrednega usmerjanja ali usmerjanja na daljavo, ki nadomešča vladno intervencijo in natančno predpisovanje ukrepov, z določanjem ciljev, odgovornostjo in s primerjavami.<sup>85</sup> Tehnike performativnosti tako omogočajo vladam alternativo pri neposredni intervenciji in natančnim določilom kot obliko usmerjanja na daljavo in s tem vzpostavljajo kulturo odgovornosti. Skupek instrumentov performativnosti tako vladi nudi politično

---

<sup>84</sup> Performativnost je sicer predvsem predmet politične sociologije.

<sup>85</sup> Performativnost pomeni uporabo ciljev in kazalnikov, da bi usmerjali, vrednotili in primerjali »produkte« oz. dosežke izobraževanja (Ball 1998; 1999).

atraktivno in učinkovito alternativo državnocentričnemu in birokratskemu upravljanju javnopolitičnih področij (Ball 1999).<sup>86</sup>

Performativnost je označena kot (mehki in trdi) teror dosežkov in učinkovitosti, ki akterjem sporoča »bodi operativen in primerljiv ali pa izgini« (Lyotard 1984, xxxiv). To pomeni, da so publikacije, ki predstavljajo informacije o dosežkih sredstva za spodbujanje, presojanje in primerjanje akterjev v smislu dosežkov. Na ta način predstavljajo nadzor konteksta, a hkrati avtonomnost subjektov, ki v njem delujejo, kako bodo cilje dosegli. Gre za sistem discipliniranja na podlagi presojanja in klasifikacij akterjev pri doseganju ciljev. V okviru performativnosti je na delu samodisciplina akterjev. Pri tem Hudsonova (2007) za primerjavo rabi metaforo panoptikuma, v tem smislu, da ni potrebna neposredna moč (v tem primeru neposredna regulacija), da bi dosegli učinek. Namesto tega jih disciplinira subjekt nadzora (Foucault 1977). Pri tem ima veliko vlogo diskurz standardov in kakovosti. Strategije izboljšanja in zagotavljanja kakovosti so postale ključni vir tekmovanja in hkrati konkurenčna prednost med posameznimi izobraževalnimi institucijami in državami.

Po Ballu (1998) performativnost deluje najmanj na dva načina: 1) kot sistem discipliniranja na podlagi ocenjevanja, klasifikacij in ciljev, h katerim morajo stremeti akterji in na podlagi katerih so vrednoteni (močna performativnost, ki jo določa vloga statusa); 2) izobraževanje kot sistem samoreferenčnosti in pripravljenosti za uporabo v družbi znanja (pri čemer akterji napredujejo po simbolni lestvici). Ball tako označi performativnost kot načelo vladavine, ki vzpostavlja funkcionalne odnose med institucijami (individualnimi in kolektivnimi akterji, op. a.) in njeno notranjo ter zunanjo okolico (šibko in močno performativnost).

Ozgova (2003) meni, da je na področju izobraževanja vladavina dosežkov postala ključni instrument izboljševanja izobraževalnih sistemov – izboljšanja dosežkov učencev in večanja odgovornosti posameznih akterjev. Njegov vpliv temelji na strahu o podpovprečnosti, ki je v času naraščajoče konkurenčnosti in tekmovalnosti v globaliziranem svetu še toliko večji.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Nekateri performativnost povezujejo z managerializmom, ki predstavlja vpeljavo nove oblike moči v javni sektor ter sredstvo oblikovanja podjetniške tekmovalne kulture.

<sup>87</sup> Na primeru Anglije Ozgova (2003) ponazarja, da pri tem tokovi podatkov o dosežkih posameznih akterjev krožijo po sistemu skorajda sami od sebe, oblikujejo in ustvarjajo medsebojna razmerja in znanje ter usmerjajo oblikovanje javnih politik. Pri tem je prišlo do premika od vladavine implicitnih predpostavk in visoko kontekstualiziranega znanja k vladavini, v kateri so dosežki vidni in transparentni. Šole so iz relativne zaprtosti od vpogleda javnosti in centralne vlade postale vidne in resnične. Ko se pojavi šola, ko je na določenem področju močno pod povprečjem, so pod drobnogled vzeti tudi vsi njeni dosežki na drugih področjih ter preučene možnosti posega v njene izobraževalne prakse.

Bistveni namen »vladavine dosežkov« je tako izboljšati dosežke učencev. Informacija o dosežkih je ključni vir in ena izmed strategij discipliniranja odgovornosti. Informacije o dosežkih tako zapolnjujejo prostor med mednarodnimi organizacijami, ki spodbujajo dosežke, in nacionalnimi vladami, kot tudi zapolnjujejo prostor med nacionalnimi vladami ter njihovimi naraščajoče dereguliranimi podsistemi in ukrepi. V smislu »javnega dobrega« je zahtevano, spremljano in objavljano vedno več informacij. Ozgova (prav tam) pri tem opozarja na nevarnost, ki jo je izpostavil že sam Ball (1999), da področja, ki so (lažje) merljiva, pridobijo več pozornosti kot težje merljiva področja.<sup>88</sup> Pri tem se pojavlja bojazen, da bodo področja, ki neposredno ne prispevajo k performativnosti, v nevarnosti, da postanejo brez vrednosti.

Drugi pogled, ki sicer izhaja iz prvega in je po našem mnenju ključen za razumevanje vladavine dosežkov, je izhodna legitimnost EU (angl. *output legitimacy*). Akademske razprave v tej smeri se osredotočajo predvsem na pogoje, pod katerimi je nova oblika vladavine sposobna proizvesti učinkovite rešitve kompleksnih družbenih problemov. Scharpf (1999, 2002) pri tem opozarja na nujnost konsenzualnih javnopolitičnih rešitev (ki pa v okviru novih oblik vladavine niso določene v javni razpravi, temveč s strani akterjev, kot so Evropska komisija in eksperti). Drugi pogoj izhodne legitimnosti (poleg konsenzualnosti javnopolitičnih rešitev) pa predpostavlja, da imajo javnopolitični izidi pareto optimalne učinke.<sup>89</sup> Učinkovitost nove oblike vladavine in njeno izhodno legitimnost se tako skuša oceniti po tem, kako dosega zastavljene cilje (to pa predpostavlja tudi nujnost vpliva na države članice) in krepitev skupne evropske dimenzije (izobraževanja).

Kohler-Kochova (2010) meni, da je v EU večji poudarek na izhodni legitimnosti (ter participaciji) različnih skupin in deležnikov, manj pozornosti pa je posvečene vprašanju vhodne legitimnosti (reprezentaciji, koga ti kolektivni akterji dejansko predstavljajo oz. zastopajo). Meni, da je Bela knjiga o evropski vladavini eksplicitno skušala razrešiti tematiko

---

<sup>88</sup> Navedena nevarnost se na področju izobraževanja kaže v dveh oblikah: 1) šole lahko postanejo osredotočene zgolj na vidike merjenja in tako zanemarijo druge funkcije, ki jih imajo (vzgojo itd.), 2) pojavnost nekaterih merjenih področij na mednarodni ravni sproži osredinjenost in potrebo po reševanju problemov na tem področju, pri tem pa so zanemarjena nekatera morda enako pomembna področja, ki niso merjena.

<sup>89</sup> Navedeno pomeni, da mora z njimi pridobiti vsaj en akter, ne da bi s tem škodoval drugemu akterju. Take politike torej ne smejo imeti redistributivnega učinka (Büchs 2008a). Büchsova (prav tam) tudi opozarja, da način identifikacije javnopolitičnih problemov in ponujenih rešitev na strani ekspertov ne more biti demokratičen, ker eksperti ne morejo zaznati interesa državljanov pri njihovi identifikaciji in reševanju. Tudi Kohler-Kochova (2010) izraža globok skepticizem glede sposobnosti reševanja problemov ekspertno osnovanega oblikovanja javnih politik in poziva k bolj odprtemu vladanju.

učinkovitega oblikovanja politik in reševanja problemov. Naraščajoče razočaranje s parlamentarno demokracijo naj nadomesti neposredna participacija deležnikov (ciljnih skupin, civilne družbe, ekspertov). Deležnike postavi v ospredje ter potrjuje »utemeljen diskurz med eksperti in laiki pri podpiranju učinkovitosti in legitimnosti oblikovanja politik in širše javne razprave o evropskih zadevah, da bi s tem izbrisali primanjkljaj medsebojnega priznavanja med civilno družbo in javnimi organi« (Kohler-Koch 2010, 103). Vladavina tako predstavlja stanje in proces mednarodnega urejanja družbenih odnosov in konfliktov, v katerega so vključeni javni in zasebni akterji (Kohler-Koch in Rittberger 2006). Pri tem je vključevanje zasebnih akterjev in deležnikov videno predvsem v smislu zagotavljanja učinkovitosti oblikovanih politik.

Rezultat vpeljave sistema spremljanja in poročanja o dosežkih ter s tem sledenja ciljev v izobraževanju je v večji transparentnosti javnopolitičnega odločanja na področju izobraževanja. Podatki o doseganju ciljev namreč identificirajo področja, kjer je potrebna intervencija, ter so osnova za vrednotenje sprejetih in izvedenih ukrepov. Eden izmed učinkov povečane transparentnosti se kaže tudi v vedno bolj informirani javnosti, ki zahteva izboljšave v izobraževalnem sistemu in podatke o učinkih ukrepov (angl. *measures*), ki so bili sprejeti (Stanat 2007, 12). Mnogi sicer opozarjajo, da povezava med sprejetimi javnopolitičnimi ukrepi ter boljšimi dosežki v naslednjih merjenjih ni tako jasna ter da je sprejetim ukrepom težko pripisati zasluge za izboljšane dosežke v naslednjem merjenju. Vpliv ukrepov je pogosto še toliko manj razviden zaradi samousmerjanja akterjev, ki ga sproža vladavina dosežkov.<sup>90</sup> Zaradi premika k osredotočenosti na dosežke izobraževanja, ki jih je v Nemčiji sprožila raziskava PISA, Martensova in Niemann (2010, 14) trdita, da se politični odločevalci naraščajoče zanašajo na znanstvene nasvete in se posvetujejo z eksperti, da bi identificirali najpomembnejše javnopolitične probleme in razvili strategije njihovega reševanja.<sup>91</sup> Pri tem

---

<sup>90</sup> Navedeno pomeni, da javnopolitični ukrepi za izboljšanje dosežkov pogosto niti niso potrebni, saj akterji samovrednotijo svoje dosežke in v pogojih povečane odgovornosti sami stremijo k izboljšanju izobraževalnih praks in rezultatov. Pri tem se lahko naslonijo tudi na znanstvene podatke in eksperte, ki so jim v pomoč pri izboljšanju rezultatov. Agenda na znanju temelječe družbe je prevedla učenje/izobraževanje v instrument vladanja, ki prekinja dozdašnje institucionalizirane prakse in norme. Zaželeno vedenje, spodbujeno z novimi praksami znanja, je tako skladno med številnimi različnimi sodelujočimi institucijami. To predstavlja tudi premik v praksah vladanja od institucionalno osnovanega vladanja do individualnega samovladanja, ki ga informira stalna samoevalvacija dosežkov (Ozga 2011b, 307). Hudsonova (2007, 274) meni, da je trend decentralizacije izobraževanja skladen z definicijo standardov, ki so sami po sebi mnogo bolj centralizirani – da bi s tem zagotovili, da so izobraževalni standardi enaki za vse in konsistentni. Standardi naj bi zahtevali večjo odgovornost posameznih akterjev.

<sup>91</sup> Martensova in Niemann (2010) se sicer ne sprašujeta po viru znanja in prepričanj, ki jih imajo eksperti, na katere se zanašajo javnopolitični odločevalci. Pri tem merimo predvsem na obstoj epistemskih skupnosti, ki na podlagi podatkov mednarodnih raziskav znanja opredelijo javnopolitični problem ter njegovo rešitev, ki



je prišlo do paradigmatskega premika, v katerem se oblikovanje izobraževalnih politik ne osredotoča več le na izpolnjevanje določenih načel, temveč je osnovano na na podatkih temelječem oblikovanju politik, ki zagotavlja večjo učinkovitost izobraževalnih sistemov ter s tem izpolnjuje predpostavke vladavine dosežkov.

Uspeh nove oblike vladavine temelji na njeni sposobnosti ustvarjanja definicije upravičenih oz. pametnih in dobrih politik ter skupnega javnega dobrega na podlagi inkluzivnega in deliberativnega oblikovanja javnih politik. Vendar je doseganje nenasprotujočih in hegemonskih definicij javnega dobrega (in ciljev) v sodobnih družbah postalo nedosegljivo, toliko bolj, če upoštevamo visoko družbeno, politično in gospodarsko različnost EU.<sup>92</sup> Pri tem nekateri avtorji (npr. Borrás in Radaelli 2011) menijo, da ravno odprtost ciljev Lizbonske strategije (kot so na znanju temelječa družba) dajejo prostor za politično manipulacijo. Navedeni odprti cilji Lizbonske strategije, ki se izobraževanja dotikajo predvsem v dikciji »na znanju temelječega gospodarstva«, so v nadaljnjih dokumentih sicer natančno operacionalizirani (v strateške cilje, podcilje, ciljne vrednosti in kazalnike). V navedenem pogledu zato težko govorimo o manipuliranju z odprtimi cilji. Na drugi strani pa se pojavlja prepričanje, da so ravno navidezna nevtralnost, ki naj bi jo predstavljali kazalniki in merjenje napredka ter vključenost ekspertov pri tem, svojstvena oblika političnega vladanja.

### 2.1.2.3 Vladavina primerjav

Naslednji vidik nove oblike vladavine, ki prav tako poudarja pomen podatkov, so primerjave in primerljivost dosežkov (angl. *governance by comparison*). Primerjave (pogosto prikazane kot mednarodni spektakel uspeha in neuspeha na primerjalnih lestvicah dosežkov) krepijo vzajemno odgovornost akterjev za doseganje skupnih ciljev, legitimizirajo politične akcije in tako tvorijo novo obliko vladavine.<sup>93</sup> Podatki, izhajajoči iz primerjav, hkrati zahtevajo in opravičujejo (politične) akcije, pri čemer sprožajo režim nujnosti, ki izziva permanentno

---

praviloma temelji na uporabi podatkov in jo v nacionalni kontekst prinesejo posamezni eksperti, ki tvorijo epistemsko skupnost na nadnacionalni ravni.

<sup>92</sup> Borrásova in Conzelmann (2007, 537) menita, da čeprav nova oblika vladavine dosega rezultate in cilje, ki so videni kot realizacija javnega interesa (izhodna legitimnost), mora biti dopolnjena s parlamentarnim ali z družbenim nadzorom ali mediacijo med konfliktnimi interesi.

<sup>93</sup> Dodatno vlogo pri nadzoru in usmerjanju akterjev pri tem ima tudi njihova javna objava. Javno mnenje namreč pogosto vrši dodatni pritisk na akterje k sprejemu dejavnosti ali ukrepov, ki bodo vodili k boljšim dosežkom, hkrati pa pogosto zahteva nove in nove podatke ter njihovo spektakularno prikazovanje.

potrebo po samoopravičevanju (Nòvoa in Yariv-Mashal 2003, 427). Podatki imajo torej v novi obliki vladavine ključno vlogo, saj brez njih ne bi bilo primerjav.

Kazalniki podpirajo novo preračunljivo racionalnost nove oblike vladavine (Bauman 1992). Mednarodne organizacije (npr. OECD) namreč na podlagi oblikovanja kazalnikov in merjenja dosežkov postajajo »javnopolitični leksikon« in konstruirajo svetovni/EU izobraževalni prostor na podlagi mehanizma vladavine primerjav. Te primerjave vsebujejo predvsem racionalistični pristop oblikovanja javnih politik, v katerem so (vrednoteni) akterji implicitno pod pritiskom, da se približujejo tistemu, kar je pojmovano kot najboljše (bodisi v skladu z racionalističnim pristopom kot najučinkovitejše bodisi v skladu s konstruktivističnim pristopom kot najprimernejše) v skladu s posebnimi kriteriji določenega konteksta primerjav. Primerjava kot oblika vladavine predpostavlja znanstveni pristop k političnemu odločanju. Najučinkovitejše (racionalizem) ali najprimernejše (sociološki institucionalizem) odločitve morajo biti sprejete na podlagi objektivnih kriterijev in evalvacije (March in Olsen 1998). Navedeno nevtralnost in objektivnost zagotavljajo kvantitativni kazalniki, ki zagotavljajo primerljivost ter državam omogočajo odpravo določenih slabosti in izboljšanje dosežkov. V skladu z mnenjem Schludija (2003) mednarodne primerjave tako povzročijo pozitiven pritisk na politične akterje. Pri tem gre za pozitiven pritisk, ki lahko vodi k javnopolitičnim izboljšavam na nacionalni ravni (Šenberga 2005, 15). Spet drugi (Nòvoa in Yariv-Mashal 2003) pa opozarjajo, da v tem pogledu vladavina primerjav skozi proces svojega delovanja proizvaja ne le konvergenco (ciljev in dosežkov), temveč lahko privede tudi do uniformnosti delovanja in mišljenja. Tretji (Radaelli 2003; Haverland 2009; Lange in Alexiadou 2010) izpostavljajo, da okoliščine, v katerih se države zanašajo na objektivnost mednarodnih primerjav, odpirajo prostor za politični vpliv mednarodnih institucij ali določenih držav. Predstavo o dobrih (izobraževalnih) sistemih, ki nastane na podlagi mednarodnih primerjav, namreč lahko te izkoristijo tudi za uveljavljanje svojih posebnih interesov (širjenja lastnih idej, modelov ali konceptov), kar jim omogoča bodisi prestiž na mednarodnih primerjalnih lestvicah dosežkov bodisi podporo mednarodnih institucij in drugih vplivnih držav.

Primerjalne raziskave v izobraževanju nedvomno povzročajo definicije dobrih in slabih izobraževalnih sistemov, identificirajo javnopolitične probleme in nudijo smeri njihovega reševanja. Primerjanje predpostavlja in oblikuje transnacionalno epistemsko skupnost ter spreminja obliko vladavine. Pri tem gre za to, kako dominantne paradigme primerjalno odsevajo sprejemanje posebne politike ekspertiz, podprtih z uporabnimi tehnologijami, ki

proizvajajo učinkovite šole in prispevajo k načrtovanim izboljšavam (Ozga 2011a, 219). Primerjanje ne sme biti videno zgolj kot metoda, temveč tudi kot politika. Strategija ekspertnega diskurza gradi svoje predloge na podlagi primerjalnih strategij, ki skušajo vsiliti nevtralno podobne odgovore v različna nacionalna okolja (Nóvoa 2002, 144). Mednarodne raziskave znanja so zato dragocen vir za refleksijo, delovanje ter legitimizacijo dejanj, zahvaljujoč njihovi ugledni objektivnosti. Nacionalni politiki jo kot tako težko prezrejo, saj je razumljena kot neodvisna struktura ekspertnosti in jim hkrati nudi vire, ki jih potrebujejo za politične boje ter pripravo svojih smernic v imenu neodvisnosti in kozmopolitizma tega specializiranega znanja (Carvalho 2012).

Mnogi (Nóvoa in Lawn 2002; Borraz 2007; Ozga 2011a) v tem pogledu govorijo tudi o vladavini standardov (angl. *governing by standardization*).<sup>94</sup> Standardi so javnopolitična orodja, ki dopolnjujejo regulacijo, spodbujajo primerjave in zmanjšujejo ceno negotovosti (Lawn 2011, 261). Osnovni procesi standardizacije so proizvodnja podatkov, ciljnih vrednosti in kazalnikov. Sodobni standardi so proizvedeni z inkluzivnim, ekspertnim in s tehničnim procesom, ki proizvaja nadzor brez očitne politične intervencije (prav tam, 260). Na ta način so standardi nadomestek (javno)političnega procesa na določenem javnopolitičnem področju. Proces standardizacije v EU se pogosto povezuje z novo obliko vladavine, ki uporablja prepričljivo in privlačno moč, s katero akterje z različnih ravni vodi k vključevanju na mikro- in mezoravni (prav tam, 259, 260). Bistvo njegovega uspeha je v prikriti prisotnosti, ki brez vsiljevanja usmerja ter proizvaja predvidljive akterje. Z vidika vladavine primerjav tako prikazuje, da moč ni izvajana le s tradicionalnimi regulativnimi dejavnostmi, temveč tudi z mehкими primerjalnimi ocenami in lestvicami dosežkov (Abbot in Snidal 2000). Vladavina primerjav na mednarodni ravni ima tako potencial, da s kreiranjem standardov in dobrih praks vpliva na institucionalizirane prakse na nacionalni ravni ter proizvaja pritisk po izboljšanju. V večini primerov mednarodne organizacije (npr. OECD, EU) dobijo močno pozicijo, ko imajo kot orodje vladavine številke (Miller 2001). Mednarodne organizacije, ki proizvajajo in objavljajo primerljive evalvacije, tako dobijo moč s postavljanjem standardov, ki so neodvisni od originalnih motivov in pričakovanih posledic, ki so jih imele države, ko so jim naložile nalogo objektivne evalvacije (Martens 2007). EU na podlagi evropeizacije dejavno gradi evropski prostor, ki mu je sposobna vladati na daljavo. Cilj vladanja je vpeljati svojo logiko z

---

<sup>94</sup> Borraz (2007, 57) standarde definira kot »dokument, sprejet s konsenzom, ki zagotavlja splošno in večkratno uporabo določenih pravil, smernic ali predpisanih značilnosti določenih dejavnosti ali njihovih rezultatov, katerega namen je doseganje optimalne stopnje reda v določenem kontekstu«.

razpršenimi in ločenimi prostori ter proizvesti discipliniranje in omogočiti prostor vključevanja z državnimi in mednarodnimi agencijami in elitami. Učinek je zgraditi debelo dekoracijsko oblogo komunikacij, organizacijskih in mrežnih odnosov, stabilnih in nestabilnih povezav, kariernih poti in vzpostavljenih omrežnih prostorov, ki so posledično organizirani kot prostor evropske vladavine (Lawn 2011, 269). Standardi so zato reprezentativen primer premika od vlade k vladavini na področju izobraževanja (Grek 2009a).

#### **2.1.2.4 Vladavina reševanja problemov**

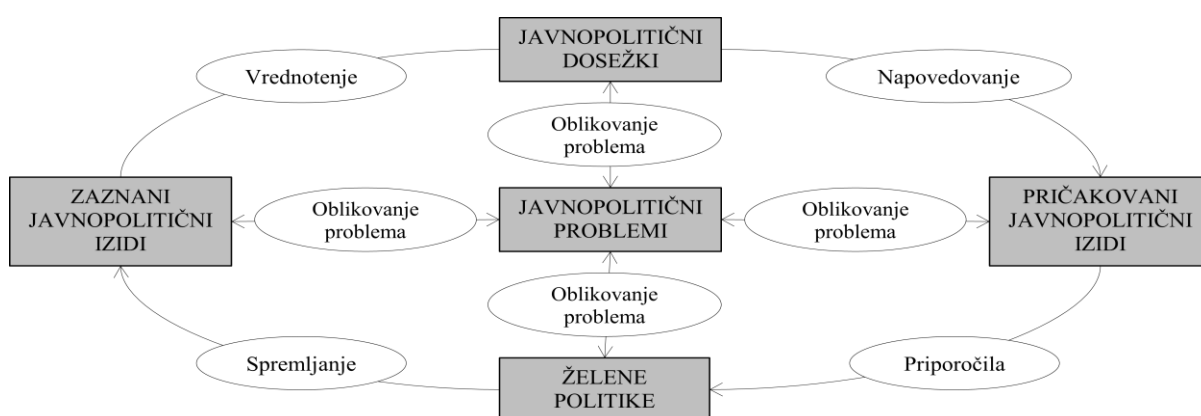
»Javнопolitični problemi so tisti družbeni problemi, ki jih je mogoče razreševati oziroma jih razrešuje država z instrumenti in mehanizmi, ki jih ima na voljo« (Fink Hafner 2002, 105). Javna politika je način dajanja pomena svetu, ki vsebuje tudi idejo o tem, da morajo biti problemi rešeni, in identifikaciji akterjev, ki lahko rešijo te probleme (Nassehi in Demszky 2011, 3). Kadar o javнопolitičnih problemih govorimo v smislu vladavine, pa imajo ti tudi institucionalno logiko.

Strukturiranje problemov je zapleten kognitivni vidik problematizacije v politiki in javni politiki. Problematizacija nastane iz izkušenj in razmišljanja o praktični tenziji med identifikacijo in reševanjem problema. Najširše problem razumemo kot odstopanje med trenutno zdajšnjo situacijo in bolj zaželeno prihodnjo situacijo. Procesiranje problema je po navadi mišljeno kot reševanje problema. Pomeni, da ljudje začnejo razmišljati o načinu povezovanja ali izbrisa prepada med tem, kar je in kar bi moralo biti. Skupno reševanje problemov pomeni, da imajo ljudje skupne vrednote in skupno identificirane javнопolitične cilje (oz. zaželeno prihodnjo situacijo). Prizadevanja k reševanju problemov se običajno začnejo s procesom institucionalizacije okrog deljenih problemov, družbenega prepoznavanja, da obstaja skupek organizacij, ki zagotavljajo stalno rešitev stalnih problemov kolektivnosti (Berger in Luckmann 1967, 69, 70). V navedenih okoliščinah akterji svojo pozornost usmerijo na najuspešnejša in najučinkovitejša sredstva, z uporabo katerih razvijejo ekspertize, razdelitev nalog, sodelovanje, organizacijo in druge koordinacijske mehanizme, ki jih vodijo k reševanju identificiranega problema (Hoppe 2011, 24). Procesiranje problemov se pravzaprav začne z iskanjem problemov: vladanje je odvisno od identifikacije situacij kot problematičnih, priznavanja ekspertiz v povezavi s temi problemi in odkritjem tehnologij

vladanja, ki so videne kot primeren odziv (Colebatch 2006, 313). Vlade proizvajajo natančno toliko problemov, kot jih bodo lahko rešile, nič več (Hoppe 2011, 33).

Za razumevanje vladavine reševanja problemov (angl. *governance of problems*) je najprej bistveno prikazati, kdo postavlja kakšne vrste vprašanj v javnopolitičnem diskurzu in kdo se pojavi s kakšno vrsto odgovora in kako razmerje med vprašanjem (identifikacijo problema) in odgovorom (najdenim odgovorom) vzpostavi in oblikuje javnopolitično razpravo kot osnovo za oblikovanje in implementacijo javnih politik.<sup>95</sup>

Slika 2.1: Vladavina reševanja problemov



Vir: Dunn v Hoppe (2011, 47)

Z vidika družbenih konstruktivistov oblikovanje (predvsem nadnacionalnih) politik postane vladavina reševanja problemov. Akterji oblikovanja politik so namreč v različnih prostorih in času ter se razlikujejo po izkušnjah, vrednotah, normah in prepričanju. Skupno sodelovanje postane mogoče le, če uspejo proizvesti skupno razumevanje o nujnosti skupnega sodelovanja (Paster 2005; Bernhard 2011). Bistveni proces pri tem je skupna konstrukcija problema, ki je predpogoj za skupni odziv oziroma sodelovanje (Hoppe 2011, 50). O vladavini kot transnacionalnem reševanju problemov govorimo, kadar skupina držav spozna skupen javnopolitični problem ter skupaj načrtuje njegovo reševanje, ki je razvidno iz skupnega modela javne politike. Vladanje na podlagi transnacionalnih omrežij na področju izobraževanja ni omejeno z nacionalnim, saj mednarodni primerjalni podatki gradijo javnopolitične probleme in oblikujejo javnopolitične rešitve nad in med nacionalnimi ravni (Nóvoa in Yariv-Mashal 2003; Ozga in drugi 2011). Razvoj novih javnopolitičnih

<sup>95</sup> Navedeno pomeni ponovno pretehtanje Laswelove problemske orientacije k analizi politik v smislu primata identifikacije problemov nad iskanjem problemov v javnopolitičnih razpravah (Hoppe 2011, 15).

instrumentov (mednarodne raziskave znanja, mednarodne primerjalne lestvice dosežkov, ciljne vrednosti) skupaj z novim pojmovanjem izobraževanja (vseživljenjsko učenje) tako zagotavlja kapaciteto vladavine OECD in Evropske komisije ne le z uporabo spremljanja in merjenja izobraževalnih sistemov, temveč predvsem s konstrukcijo specifičnih javnopolitičnih problemov in tako spodbujanjem posebnih predpostavk in razumevanja javnopolitičnega učenja (Grek 2010, 397). Grekova (prav tam) meni, da je konstrukcija javnopolitičnega problema nujna za vzpostavitev novih oblik vladavine na podlagi vedno novih podatkov, standardov in novih javnopolitičnih rešitev. Vsaka konstrukcija problema je namreč že možnost njegovega reševanja.

Javnopolitični problemi nikoli niso statični, ker se znanje, na podlagi katerega so bili identificirani, vedno bolj razvija. Oblikovanje in prilagajanje takega znanja je vedno začasno, saj se vedno pojavijo novi akterji in eksperti, ki zahtevajo nadzor nad igro znanja zase. Tehnologije in eksperti morajo postati del problema. Grajenje konsenza je predpogoj vsake problematizacije in tu je OECD uspela, ker je za isto mizo pripeljala zelo različne akterje. Znanje je v tem procesu ključno zaradi navidezne nevtralnosti in objektivnosti znanstvenih ekspertiz, ki akterjem dovoljujejo, da postanejo vključeni brez tveganja izgube avtoritete (Grek 2010, 403). Vladanje s standardizacijo iz nove oblike vladavine odriva politiko in je osnovano na ekspertih, ki sočasno prikazujejo javnopolitične probleme ter ponudijo strategije njihovega reševanja (Lawn 2011, 259). Pri tem so primerjave dosežkov postale tehnologija vladanja, ki akterje razdeli na učitelje in učence (Ozga 2011a, 219).

Javnopolitični problemi so multidimenzionalni, ker se morajo prilegati uvrstitvi vsake države na mednarodni primerjalni lestvici dosežkov in politiki vsake države. So začasni, ker se stalno spreminjajo in prilagajajo širšemu družbenemu in političnemu okolju (npr. med gospodarsko krizo so na področju izobraževanja v ospredju predvsem veščine). So prostorski, ker različno učinkujejo na potrjevanje blaginje in revščine. So tako moralni (npr. enakost je prisotna v skoraj vseh javnopolitičnih dokumentih) kot ekonomski (na znanju temelječe gospodarstvo je vedno v njihovem ozadju). Ko so javnopolitični problemi enkrat razviti, postanejo razširjeni in prodorni. Pri tem ima bistveno vlogo politika znanja, ki je skupaj z javnopolitičnim učenjem bistveni dejavnik problematizacije in postavljanja javnopolitične agende na področju izobraževanja v EU (Grek 2009b, 13).

### 2.1.2.5 Vladavina znanja

Značilnosti vladavine dosežkov, vladavine primerjav in vladavine reševanja problemov lahko opišemo pod skupnim imenom vladavina znanja (angl. *governance of knowledge*).<sup>96</sup> Skupno navedenim pristopom k preučevanju vladavine namreč je, da v ospredje kot akterje postavljajo eksperte ter kot javnopolitične instrumente, s katerimi vladavina deluje, (ekspertno) znanje. Ozgova (2008) rabi izraz vladavina znanja na način, ki skuša zaobjeti tako načine, po katerih sta proizvodjanje in uporaba znanja usmerjeni, kot tudi načine, po katerih je to znanje vedno pogosteje uporabljeno kot vir vladanja. Znanje in vladavina sta v razpravah pogosto povezana prek razlage o proizvodnji podatkov, primerjavah ter vloge ekspertov.

V decentralizirani, informacijsko bogati družbi nove oblike vladavine potrebujejo znanost za zmanjševanje tveganja. Znanost je postala nujnejša, vendar vse manj zadostna za družbeno zavezujočo definicijo resnice. V tej situaciji so nujni eksperti, ki bodo interpretirali in zagovarjali sisteme znanja. Eksperti pospešujejo preračunljivo racionalnost. Politični mehanizmi prikrivajo, kako delujeta moč s pojmovanjem političnih problemov in njihovo preoblikovanje v navidezno znanstven in objektivni jezik znanosti (Ozga 2008, 265).

Politična uporaba številčk oblikuje in je lahko primerjana z normami, ki so med najmehkejšimi in najprepričljivejšimi oblikami moči v sodobnih demokracijah. Če so številke sprejete kot veljavne in deluje »tehnologija zaupanja« zaradi vloge ekspertov pri oblikovanju statističnih kazalnikov, je merjenje uspelo z usmerjanjem v dejavnosti, ki so bile merjene (Porter 1995, 269).

Statistike prispevajo k utrjevanju znanstvenih interpretacij in k prenosu znanja iz enega prostora v drugega med procesom prevajanja. Instrumenti so prav tako uporabljeni za oblikovanje politik in cilje vladavine: za legitimiranje odločitev v očeh javnega mnenja, implementacijo spornih reform ter formaliziranje nevtralnih in objektivnih priporočil (Normand 2010, 407).

---

<sup>96</sup> Razmišljanje o vladavini znanja je skladno z razpravami o znanju kot peti temeljni svoboščini EU. Kot del Lizbonske strategije je namreč uresničevanje Evropskega raziskovalnega prostora postalo sestavni del odziva EU na izzive, ki jih prinaša globalizacija. Cilj je ustvariti enoten evropski trg za raziskave, kjer se lahko znanje, raziskovalci in tehnologija gibljejo čez meje na enak način kot blago, ljudje, storitve in kapital. Evropska komisija prost pretok znanja kot peto temeljno svoboščino označuje kot nepogrešljivo, če želi EU postati vodilno svetovno »gospodarstvo znanja«, kjer bo znanje v pomoč pri ohranjanju blaginje in konkurenčnosti EU ter se bo odzvalo na družbene izzive, s katerimi se sooča (Evropska komisija 2009, 2).

Proces problematizacije tako izvira iz znanja in ekspertiz ter njunih vedno bolj razširjenih teritorijev, vendar to ne pomeni, da znanje postane nekontrolirana sila, ki bi zaživela svoje življenje. Nasprotno, znanje je družbeni konstrukt, ki ga upravljajo in usmerjajo akterji, v številnih ekspertnih srečanjih in izmenjavah. To je prostor, v katerem javnopolitično učenje postane tesno povezano s politiko znanja (Grek 2010, 402). Ta srečanja temeljijo na širokem krogu akterjev, z različnimi interesi in priložnostmi, ki jim je treba slediti vsakokrat, ko skušajo zgraditi javnopolitični problem iz nič. Znanje je glavni motor, ki poganja javnopolitične probleme, saj so zbiranje, spremljanje in interpretacija številik na strani različnih držav in akterjev lahko osnova za napovedovanje prihodnjih potreb. Upravljanje znanja je zato v središču nove oblike vladavine na področju izobraževanja. Analiza vladavine znanja je zato nujna pri pojasnjevanju problematizacije in sprememb nove oblike vladavine v družbi znanja (Grek in Ozga 2010).

Ozgoja (2009, 157) meni, da so nova oblika vladavine ter njena fleksibilnost in odzivnost ter omrežna narava pogosto prikazane predvsem kot nasprotje hierarhičnosti in birokratičnosti vlade, pri tem pa se zanemarija, da je premik od centraliziranih in hierarhičnih oblik regulacije k decentraliziranim, horizontalnim, omrežnim oblikam odvisen od razpoložljivosti podatkov oz. znanja in hitrosti njihovega pretoka. Meni, da so ravno podatki tisti, ki so povzročili najznatnejši preobrat v obliki vladavine. Kazalniki in podatki si izmišljajo EU kot čitljiv, vodljiv javnopolitični prostor ter znotraj njega oblikujejo in usmerjajo proizvodnjo znanja (Ozga 2008, 268). Znanje in informacije igrajo ključno vlogo v prodornosti vladavine in omogočanju razvoja njene razpršene, razdeljene in razčlenjene oblike (Ozga 2011b, 308). Znanje je (vladajoča) moč in vladavina usmerja znanje.

V EU so informacije in ekspertize širše dostopne kot kdajkoli prej. Istočasno naraščajo pričakovanja o transparentnosti in javni odgovornosti. Da bi lahko zadostili tem pričakovanjem, je znanje uporabljeno kot podpornik legitimnosti ter avtoritete družbenih in političnih procesov v EU, oziroma povedano drugače, sta legitimnost in avtoriteta družbenih in političnih procesov v EU v večji ali manjši meri odvisni od legitimnosti in avtoritete znanja, na katerih temeljita (Ozga 2011a, 220). Diskurz na znanju temelječega gospodarstva in koncept na podatkih temelječega oblikovanja politik izražata močno zahtevo po povečanju vloge znanja v gospodarstvu in javnopolitičnem procesu. Veliko pričakovanj je osnovanih na tem, da bo več znanja ključ za boljše oblikovanje politik oz. javnopolitično odločanje (Delvaux in Mangez 2010). Ta zahteva pa ni le zahteva po znanju, ki bo informiralo



javnopolitični proces, temveč tudi zahteva po obliki znanja, ki bo postalo javnopolitični instrument sam zase.<sup>97</sup> Znanje tako začenja igrati novo vlogo v javni politiki. Različna na znanju temelječa orodja vladavine, kot so kazalniki, ciljne vrednosti, primerjave, usposabljanja in načini participacije, tako prispevajo k razvoju nove oblike vladavine EU, temelječe na znanju (prav tam).

EU in OECD imata moč definiranja s postavljanjem agende, o kateri države članice razpravljajo, z določanjem tem, ki si zaslužijo biti merjene, in z razvojem kazalnikov, ki lahko merijo kompleksna področja, kot so ključne kompetence, in spremljajo napredek. Z drugimi besedami, določajo, kaj je zaželeno, da nacionalne države dosežejo (mandat), kaj je zanje izvedljivo (zmožnost) in kako bodo ti cilji uresničeni (vladavina) (Ioannidou 2007, 345).

Medtem ko tradicionalne oblike vladavine zahtevajo vzpostavljena telesa znanja, ki so prevedena v vertikalno upoštevanje pravil, nove oblike vladavine vsebujejo poskus spreminjanja avtonomije akterjev in reflektivnosti v sredstva vladanja. Vsak akter postane vedno odgovornejši. V njegovem kompleksnem in kontekstualno specifičnem okolju se pričakuje, da bo razvil dejavnosti, ki bodo osnovane na njegovem znanju in predstavah (Delvaux in Mangez 2010). Na znanju temelječa orodja vladanja so natančno oblikovana, da proizvajajo informacije ter oskrbijo akterje z obliko znanja, ki jim bo v pomoč pri ocenitvi situacije na poseben način in na ta način pri usmerjanju izbire njihovega delovanja.

Naloga vladati EU je osredotočena na kompleksen prostor tokov različnih akterjev in podatkov, in sicer z namenom vsiljevanja njene logike na podlagi razpršenih in razdeljenih prostorov ter s proizvajanjem discipline in z omogočanjem prostora za javnopolitično udejstvovanje na podlagi novih javnopolitičnih instrumentov, ki usmerjajo odnose med politično skupnostjo (z administrativnim izvrševanjem) in civilno družbo (kot administrativnimi subjekti) s posredništvom v obliki sredstev, ki mešajo tehnične komponente (merjenje, »calculating the rule of law«, postopki) in družbene komponente (predstavništvo, simboli) (Lascoumes in Le Galès 2007, 6).

Ker je izobraževanje občutljivo javnopolitično področje, na katerem bi vsakršni trdi mehanizmi spodkopali nacionalno suverenost, je vedno nekaj političnega pridiha na tem

---

<sup>97</sup> Številni sofisticirani javnopolitični instrumenti – standardizacija, ciljne vrednosti, harmonizacija podatkov – predstavljajo generacijo »vladajočega znanja«.

področju. To je bilo preseženo z uporabo ekspertov in natančno osredotočenostjo na njihovo proizvodnjo podatkov na podlagi skupnih orodij in kategorij ter njihove proizvodnje standardov z omrežnim pristopom in s tehnološkimi inovacijami (Lawn 2011, 259). Proizvodnja in uporaba standardov sta nova ohlapna oblika vladanja, v kateri so profesionalne in organizacijske prakse znanja preoblikovane v izrazito formalno določene, obče veljavne in standardizirane načine (Higgins in Larner v Lawn 2011, 259).

Nova oblika vladavine na področju izobraževanja je tako osnovana na številkah (Nóvoa in Yariv-Mashal 2003; Ozga in Lingard 2007). Martensova (2007, 42) meni, da je vpeljava znanstvenega pristopa k političnemu odločanju bistveni element uspeha OECD. OECD-jev največji vpliv je v njegovi vlogi pri vzpostavljanju vladavine primerjav. Nóvoa (2002, 144) dodaja, da primerjave ne smejo biti videne kot metoda, temveč kot politika. Ekspertni diskurz namreč gradi svoja priporočila na strategiji primerjave, ki skušajo vsiliti nevtralnost ter podobne odgovore za različne nacionalne kontekste. OECD-jeva priporočila so postala v državah sprejeta kot veljavna med javnopolitičnimi odločevalci in deležniki, na podlagi avtoritativne lastnosti znanja, ki je v teh poročilih (Grek 2010, 398).

Trenutne spremembe v preoblikovanju vladavine, ki se razvija v skladu z manj hierarhično logiko in vključuje več akterjev, preoblikuje in izziva delovanje demokracije. Pluralizacija znanja predpostavlja, da je znanje razumljeno kot legitimno, razvoj instrumentov vladanja je manj restriktiven za tiste, ki se jim vlada, in dostopnejše za tiste, ki vladajo. Hkrati pa pluralizacija znanja omogoča tudi veliko novih načinov participacije in je videna kot večanje demokratizacije javne politike. Na drugi strani se moramo zavedati, da imajo akterji različne vire za kritično oceno informacij, ki jih sporočajo na znanju temelječa orodja vladavine ali učinkovite uporabe teh orodij. Prav tako se moramo zavedati, da manj centralna vloga demokratičnih institucij vladavine pomeni naraščajočo kompleksnost, nevidnost ter relativno nepreglednost procesa, ki dejansko usmerja prihodnost skupnosti. V takem kontekstu je nujna večja refleksija o naravi znanja in njegovi mobilizaciji v javni politiki. Posebne oblike znanja in poti njihovega oblikovanja in uporabe so postale hegemonске. Zato se moramo vprašati, ali uporaba (mednarodnih) primerjav kot oblika vladavine ni dosegla pretirane legitimnosti in ali je nastopil čas za delovanje k raznolikosti tipov znanja, sporočanih z na znanju temelječimi orodji vladanja (Delvaux in Mangez 2010).<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Da so mednarodne raziskave znanja prevladujoč element OMK, izkazujejo tudi odgovori respondentov v anketnem vprašalniku (glejte graf Q3a in graf Q3c v prilogi J).

Politika znanja in natančnejše usmerjanje znanja v novi obliki vladavine na področju izobraževanja v sodelovanju z javnopolitičnim učenjem postajata čedalje vplivnejši dejavnik problematizacije in postavljanja novih izobraževalnih agend v EU (Grek 2010, 403). V navedenem poglavju smo prikazali predvsem normativno zasnovanost nove oblike vladavine. Znanje in podatki, ki jih nosi v središču, pa omogočajo več pogledov, na podlagi katerih presojamo OMK: nevtralno doseganje dobrih nevtralnih ciljev v skupno dobro ali politično vladanje.

## **2.2 JAVNOPOLITIČNO UČENJE**

### **2.2.1 IZVOR IN RAZVOJ TEORIJE JAVNOPOLITIČNEGA UČENJA**

Korenine teorije (javnopolitičnega) učenja so v psihologiji in teoriji organizacij, v katerih je učenje razumljeno predvsem kot dejavnost in mentalni proces posameznika, ki sta posledica razuma posameznika (endogeni pristop) ali posledica dogodkov v okolici (eksterni pristop). Usmerjenost v učenje posameznika je bilo sprva v ospredju tudi pri preučevanju javnih politik, v katerem pa je danes pojmovano predvsem kot družbeno učenje. Učenje v okviru javnih politik je še posebej pridobilo na pomenu ob spoznanju, da je uporaba znanja (idej in argumentov) lahko alternativa moči pri pojasnjevanju javnopolitičnih sprememb (Haas 1990; Hall 1993; Dodd 1994; Sabatier 1999; Grin in Loeber 2007; Hsueh 2009, 6).<sup>99</sup> V tem pogledu koncept javnopolitičnega učenja dopolnjuje izhodišče, da so javne politike posledica interesov in konfliktov, ki povzročajo družbene pritiske, na katere se odziva razmeroma pasivna vlada (Bennett in Howlett 1992, 275; Grin in Loeber 2007, 201).<sup>100</sup>

Teorija javnopolitičnega učenja je doživela razcvet v šestdesetih letih prejšnjega stoletja, v obdobju, ki so ga zaznamovale velike družbene, politične, gospodarske in tehnološke spremembe. Na področju javnih politik je prišlo do spoznanja, da je znanje v javni politiki poleg rivalske moči pomemben dejavnik javnopolitičnih sprememb. Hecló (1974) meni, da

---

<sup>99</sup> Radaelli (1995, 160) ugotavlja, da sta znanje in moč v literaturi s področja analize politik razumljena kot nasprotujoča si koncepta, ki skušata vsak zase pojasniti javnopolitični proces. Pri tem je v analizi politik večkrat poudarjena vloga moči, medtem ko vloga znanja ostaja dokaj neraziskano področje. Meni, da popolno razumevanje javnopolitičnega procesa omogoča le komplementarna uporaba obeh konceptov.

<sup>100</sup> Grin in Loeberjeva (2007, 201) menita, da je teorija javnopolitičnega učenja v okviru iskanja primerne modela za pojasnjevanje javnopolitičnega procesa predvsem odgovor na prevladujoč pristop k razumevanju oblikovanja politik, t. i. Eastonovi sistemski teoriji. Sistemska teorija predstavlja javnopolitični proces kot tisti, v katerem so pritiski družbe preoblikovani v input (zahteve in podporo) političnemu sistemu, v katerem javnopolitični odločevalci avtoritativno urejajo in prevajajo pritiske in zahteve družbe v probleme, ki jih morajo rešiti. Navedene zahteve in probleme preoblikujejo v javne politike, ki predstavljajo output javnopolitičnega procesa, ki rešuje probleme. Družba nato na posledice javnih politik odgovarja z novimi zahtevami in pritiski.

politika najde svoje vire ne le v moči, temveč tudi v negotovosti, ko se ljudje skupno sprašujejo, kaj storiti. V tem pogledu vlade ne izvajajo le moči, temveč skušajo rešiti tudi javnopolitične probleme. Oblikovanje politik je v tem pogledu videno kot oblika kolektivnega reševanja javnopolitičnih problemov v imenu družbe (prav tam). Pri tem oceni, da so za pojasnjevanje procesa oblikovanja politik primernejše teorije, ki se ukvarjajo s pridobivanjem in z oblikovanjem znanja, kot pa teorije, ki temeljijo na interesih in konfliktih.

Nekateri (Busenberg 2000) menijo, da so učenje v javni politiki spodbudile predvsem nenehne spremembe v znanosti in tehnologiji ter akumulacija javnopolitičnih izkušenj skozi čas, ki so akterjem, vključenim v javnopolitični proces, omogočile, da se učijo. Drugi menijo, da je vzrok, da začnemo resno razmišljati o učenju prepoznavanje podobnosti, v problemih, politikah in programih med državami (Freeman 2006, 368). Občutek nestabilnosti in učenje, ki je v takih okoliščinah pomembno, je bilo okrepljeno z zavedanjem o globalnih spremembah, ki so hkrati vodile k večji podobnosti in večji negotovosti. Naraščajoča soodvisnost med državami je med državami sprožila več tekmovanja, a tudi sodelovanja. Globalni trendi so omogočili neprecenljive priložnosti za učenje kot tudi potrebo po učenju (Mytelka in Smith 2002; Leicester 2007). Koncept javnopolitičnega učenja je v globalnem kontekstu pomemben, saj razpršitev norm, pravil in institucij slabi nacionalno avtonomijo in vzpostavlja čeznacionalna omrežja sodelovanja, učenja na nadnacionalni ravni (Egan 2009, 1244).

Spet drugi (Kan 2005, 2) menijo, da se z racionalizacijo oblikovanja politik v 20. stoletju učenje v svojem bistvu ni spremenilo, a so vlade začele več sistematične pozornosti namenjati učenju kot orodju za oblikovanje politik. Znanstveno pozornost je javnopolitično učenje pridobilo zlasti od sredine 20. stoletja dalje, akademske razprave pa so doživele razcvet v devetdesetih letih prejšnjega stoletja (Kan 2005; Grin in Loeber 2007).<sup>101</sup>

May (1992) na podlagi analize literature s področja analize politik ugotovi, da je javnopolitično učenje želeni cilj vsake javne politike, saj omogoča bolj sofisticirano razumevanje javnih politik (Majone 1989, 183). Wildavsky (1979, 42) javnopolitično učenje označi kot učenje o tem, kar smo prisiljeni storiti, da bi dosegli razvoj javne politike. Reich

---

<sup>101</sup> Večina literature o vlogi znanja v javnopolitičnem procesu se osredinja na enega izmed treh glavnih pristopov pri preučevanju političnih, družbenih in ekonomskih sprememb: realizem, funkcionalizem in konstruktivizem. Čeprav pristopi nudijo različne poglede na vlogo znanja v javni politiki, so si soglasni, da je vloga znanja v javni politiki za analizo politik čedalje relevantnejša (Levi-Faur 2005, 955).

(1988), Dryzek (1990) in Lindblom (1990) zagovarjajo javnopolitično učenje kot temelj za izboljšanje javnih politik. Čeprav teorije javnopolitičnega učenja izvirajo iz racionalističnega pristopa oblikovanja javnih politik, po katerem naj bi se javnopolitični akter na podlagi popolne racionalnosti odločil, katera pot ga bo vodila do zastavljenega cilja in izboljševanja javnih politik, je popolno racionalnost (zaradi vpliva notranjih in zunanjih dejavnikov) v dejanskem svetu javnih politik nemogoče doseči. Na podlagi dilem in kritik racionalističnega pristopa oblikovanja javnih politik so se razvile številne oblike javnopolitičnega učenja.

## **2.2.2 DEFINICIJA JAVNOPOLITIČNEGA UČENJA**

Na podlagi pregleda literature lahko ugotovimo, da enotne definicije javnopolitičnega učenja ni in da v literaturi lahko zasledimo številne prepletajoče se klasifikacije javnopolitičnega učenja predvsem glede na akterje, ki so nosilci izmenjave znanj (Etheredge in Short 1983; Hemerijck in Visser 2003; Dunlop in James 2007; Grin in Loeber 2007; Hartlapp 2009; Gilardi 2010); vrste javnopolitičnega prenosa (Dolowitz in Marsh 1996) ter vrsto sprememb, ki jih ta prinaša (Argyris in Schön 1978; Hall 1993; Olsen in Peters 1996; Eising 2002). Ugotavljamo, da navedene razprave in klasifikacije lahko povzamemo v vprašanjih »Kdo (se) uči?«, »Kaj (se) uči?« in »S kakšnim učinkom (se) uči?«, ki sta si jih v klasifikaciji izvornih teorij javnopolitičnega učenja prvotno zastavila Bennet in Howlett (1992),<sup>102</sup> hkrati pa smo jih v projektu »Posledice OMK« dopolnili še z vprašanji »Kako (se) uči?« in »Zakaj (se) uči?«. Na podlagi navedenih vprašanj smo, kot je razvidno iz preglednice 2.4, oblikovali definicijo, ki skuša zaobjeti različne zvrsti javnopolitičnega učenja, hkrati pa omogoča izločitev parcialnih definicij, ki jih lahko uporabimo za pojasnjevanje javnopolitičnega učenja v določenem kontekstu.

---

<sup>102</sup> Na podlagi pregleda literature ugotavljamo, da vse nadaljnje opredelitve in klasifikacije (npr. Dolowitz in Marsh 1996; Grin in Loeber 2007; Zito in Schout 2009) izhajajo iz teh prvotnih opredelitev in se na njihovi podlagi prepletajo. Dunlopova in Radaelli (2010) tako zasledita kar 16 različnih tipov (definicij) učenja, ki se medsebojno prepletajo.

## Preglednica 2.4: Definicija javnopolitičnega učenja

<i>Javnopolitično učenje so različni načini ...</i>	
<i>Kdo?</i>	v katerih množica zainteresiranih individualnih in kolektivnih javnopolitičnih akterjev
<i>Kako?</i>	v bolj ali manj institucionalizirani obliki prostovoljno ali vsiljeno z različnimi motivi in strategijami ob upoštevanju kompleksnosti javnih politik in institucionalnega konteksta na podlagi lastnih izkušenj, od drugih ali z drugimi oblikuje, podaja in (ali) sprejema
<i>Kaj?</i>	racionalno in (ali) družbeno in (ali) politično oblikovano znanje
<i>Zakaj?</i>	z namenom obvladovanja negotovosti, prepoznavanja in reševanja javnopolitičnih problemov, oblikovanja dnevnega reda, oblikovanja alternativnih rešitev, spremljanja izvajanja in vrednotenja javnih politik ter s tem doseganja svojih ter (ali) skupnih racionalnih in (ali) konsenzualnih in (ali) političnih ciljev
<i>S kakšnim učinkom? (sprememba)</i>	in pri tem spreminja ideje, vrednote, interese, instrumente, cilje, programe ter institucionalno strukturo (nekaterih) vpletenih akterjev.

Vir: Fink Hafner in drugi (2012)

### 2.2.2.1 Kdo (se) uči?

May (1992, 334, 335) meni, da obstaja prepad med normativnimi predpostavkami (kdo naj bi se učil) in behaviorističnimi predpostavkami (kdo se dejansko uči),<sup>103</sup> kar nas navaja, da se pri iskanju odgovora na vprašanje, kdo se uči v okviru OMK na področju izobraževalnih politik v EU, ne smemo zadovoljiti s tistimi akterji, ki so formalno opredeljeni v dokumentih EU, temveč moramo procese javnopolitičnega učenja tudi empirično preveriti.<sup>104</sup> Čeprav smo velik del pozornosti akterjem javnopolitičnega učenja namenili tudi v petem poglavju, v nadaljevanju izpostavljam predvsem bistvene skupine akterjev, ki jih izpostavlja teorija javnopolitičnega učenja. V tem smislu je velika pozornost namenjena razpravi o javnopolitičnem učenju individualnih javnopolitičnih akterjev (uradnikov, politikov) ter načinu razširjanja pridobljenega znanja v organizacijo in skupnost v kateri delujejo. Bistvena predpostavka javnopolitičnega učenja je, da to predstavlja družbeni proces, kar pomeni, da so individualni javnopolitični akterji morali znanje od nekje pridobiti (bodisi od drugih

<sup>103</sup> May (1992) meni, da je odgovor na vprašanje »Kdo se uči?« odvisen predvsem od uporabljenega modela oblikovanja javnih politik (npr. pluralistični vs. elitistični model). Meni, da naj bi v idealni obliki učeče se subjekte predstavljali vsi državljani, ki naj bi med razpravami spoznavali vzroke javnopolitičnih problemov in tako oblikovali svoje politične preference. Realnost je pogosto drugačna, saj se v njej učijo predvsem elite znotraj določenih javnopolitičnih področij (prav tam, 334).

<sup>104</sup> Bennett in Howlett (1992, 282) menita, da je zelo težko, če že ne nemogoče, operacionalizirati proces javnopolitičnega učenja, saj že samo nesoglasje o akterjih, ki sodelujejo pri učenju, zahteva nadaljnje raziskovanje.

individualnih akterjev ali znotraj organizacij in skupnosti, ki jih označujemo kot kolektivne akterje).<sup>105</sup> V tem pogledu tako ne govorimo le o učečih se posameznikih, temveč tudi o učečih se organizacijah, omrežjih, skupnostih in sistemih. Pri tem so še posebej izpostavljene mednarodne organizacije, ki imajo pomembno vlogo pri oblikovanju in širjenju javnopolitičnih idej ter omogočajo in spodbujajo multilateralno sodelovanje med javnopolitičnimi akterji (Holzinger in Knill 2005, 784).<sup>106</sup>

Druga ključna kategorizacija akterjev v javnopolitičnem učenju se nanaša na razlikovanje med državnimi in nedržavnimi akterji. Stonova (1999) je, denimo, prepričana, da večina javnopolitičnega učenja poteka prav med državnimi akterji, saj le tako lahko govorimo o javnopolitičnem učenju, in ne zgolj učenju. Stonova (prav tam) zaključí, da imajo nedržavni akterji<sup>107</sup> večjo vlogo pri t. i. mehkem učenju oz. prenosu, saj prenašajo predvsem široke javnopolitične ideje, medtem ko so državni akterji vključeni v »trši« prenos javnopolitičnih praks in instrumentov (Evans in Davies 1999). Državni akterji določajo parametre javne politike, upravičujejo značaj javnega diskurza in podpirajo sprejetje novih programov. Seveda pa o učenju ne moremo govoriti kot zgolj med državnimi ali zgolj nedržavnimi akterji, saj proces učenja pogosto poteka tudi med tema dvema skupinama akterjev. Čeprav so akterji lahko različno zainteresirani za javnopolitično učenje, obstaja prepričanje, da je javnopolitično učenje vplivnejše, če akterji zavedno vstopajo v njegov proces in se ga zavedajo pri svojem delu.

#### **2.2.2.2 Kako (se) uči?**

*V bolj ali manj institucionalizirani obliki*

Obstaja prepričanje, da je bistveni pogoj za javnopolitično učenje odsotnost uniformnih in rigidnih pravil, ki omejujejo javnopolitično učenje. Javnopolitično učenje pa je kljub temu najverjetneje, kadar je vzpostavljena ustrezna institucionalna infrastruktura, ki spodbuja

---

<sup>105</sup> Javnopolitično učenje se običajno odvija v pogojih kompleksne medsebojne odvisnosti, v kateri mišljenje in vedenje enega akterja spreminja kontekst ali okolje, v katerem razmišljajo ali delujejo drugi akterji (Freeman 2006, 381).

<sup>106</sup> Ideja učečih se omrežij je, da ideje in rešitve javnopolitičnih problemov v omrežju zagotovo obstajajo – le poiskati jih je treba med procesom javnopolitičnega učenja (Radaelli 2004, 7).

<sup>107</sup> Mednje uvrščamo nevladne organizacije, družbena gibanja, skupine pritiska. V okviru javnopolitičnega učenja ne smemo zanemariti tudi medijev, ki so pogosto posrednik znanja med različnimi akterji, hkrati pa se pri svojem poročanju tudi sami pogosto sklicujejo na dobre prakse v drugih državah.

javnopolitično učenje med akterji. V tem pogledu govorimo o ustreznem institucionalnem okviru, ki vsebuje nabor javnopolitičnih instrumentov, ki pri vključenih akterjih gradijo institucionalno učno sposobnost (Stone 1999, 57; Gornitzka 2006, 39; Radaelli 2008, 246). Ko je ustrezni institucionalni okvir za javnopolitično učenje vzpostavljen, pa ne smemo zanemariti tudi neformalne komunikacije in izmenjave znanja bodisi med državnimi ali nedržavnimi akterji.

### *Prostovoljno ali vsiljeno*

Dolowitz in Marsh (1996) menita, da lahko razlikujemo med tremi vrstami javnopolitičnega prenosa: 1) prostovoljni prenos se zgodi, ko se javnopolitični odločevalci sami in prostovoljno odločijo za javnopolitični prenos na podlagi nezadovoljstva z zdajšnjo nacionalno politiko, pri čemer obstaja naravna tendenca po učenju od drugih;<sup>108</sup> 2) neposredno vsiljeni prenos, o katerem govorimo, ko nek akter prisili drugega akterja k sprejemu določene politike;<sup>109</sup> 3) posredno vsiljeni prenos temelji na določenih (zunanjih) dejavnikih ali funkcionalni odvisnosti, ki akterje spodbudi k javnopolitičnemu prenosu. Javnopolitični prenos je tako prostovoljen, a spodbujen z zunanjo potrebo po spremembi politike.<sup>110</sup>

### *Z različnimi motivi in strategijami*

Poleg motivov in različnih strategij, s katerimi akterji vstopajo v procese javnopolitičnega učenja, je pri tem ključna tudi njihova sposobnost za javnopolitično učenje, ki se med posameznimi akterji lahko močno razlikuje. Medtem ko nekateri sprejemajo novo znanje in lekcije le s simbolnimi nameni ali strateško za zagotavljanje politične podpore, drugi na podlagi novega znanja in lekcij dejansko spremenijo in izboljšujejo razumevanje javnopolitičnih problemov in trenutnega stanja. V sledenjem primeru gre običajno za koherenten prenos novih idej, politik in praks, medtem ko gre v prvem primeru predvsem za hitro in nepoglobljeno kopiranje in posnemanje idej, politik in praks drugih akterjev ali celo zgolj za retorično sklicevanje nanje. Motivi akterjev za javnopolitično učenje so tako lahko predvsem reševanje javnopolitičnih problemov in zmanjševanje napak na eni strani ter

---

<sup>108</sup> Stonova (2000) meni, da bo do javnopolitičnega prenosa bolj zagotovo prišlo ob spremembi zdajšnjega sistema ali ob pretresu, ki ga je doživel zdajšnji sistem. Phillips in Ochsova (2004) menita, da do javnopolitičnega prenosa pride predvsem, kadar se v sistemu spremenijo razmerja moči (npr. nova vlada išče mednarodne izkušnje in primere, da bi z njimi legitimizirala svoje cilje).

<sup>109</sup> Npr. izpolnjevanje določenih pogojev za vstop v EU.

<sup>110</sup> Npr. sledenje mednarodnemu razvoju, medsebojna odvisnost dveh držav.



pridobivanje lastnih koristi (bodisi volilnih bodisi koristi, ki izhajajo iz vsiljevanja lastnih idej, politik in praks drugim akterjem).

Ne glede na predstavljene motive in strategije akterjev za javnopolitično učenje prevladuje prepričanje, da je javnopolitično učenje pogostejše v obdobju neuspeha in krize, ko sta želja in potreba po spremembi in izboljšanju zdajšnjega stanja pri akterjih večji (Levitt in March 1988; Hemerijck in Visser 2001, 7; Radaelli 2004, 6).

#### *Ob upoštevanju kompleksnosti javnih politik in institucionalnega okvira*

Avtorji (npr. Rose 2002; Hsueh 2009, 7) opozarjajo, da za uspešen prenos idej, politik in praks iz drugega institucionalnega okvira v lastno okolje še zdaleč ni dovolj zgolj površno posnemanje. Pri tem ja namreč treba razumeti in upoštevati kompleksnost javnih politik ter lastni institucionalni okvir in okvir drugih. V okoliščinah kompleksnosti, ki v sodobnem svetu vedno bolj narašča, je tako bistveno: a) prepoznati lastni javnopolitični problem; b) odločiti se, kje poiskati rešitev; c) raziskati, kako določena politika in praksa delujeta v drugem institucionalnem okviru; d) oblikovati vzročno-posledični model delovanja politike in prakse v tem institucionalnem okviru; e) (pre)oblikovati lekcije za prenos politike ali prakse v lastni institucionalni kontekst; f) sprejeti odločitev, ali politiko in prakso prenesti; g) zagotoviti ustrezne vire za izvajanje politike in prakse; h) raziskati dodatno posebno tveganje pri izvajanju lekcije v lastnem institucionalnem kontekstu; i) omejiti posebno tveganje s predhodnim vrednotenjem; j) uporabiti (pozitivno ali negativno)<sup>111</sup> lekcijo drugih v lastnem kontekstu.

#### *Na podlagi lastnih izkušenj, od drugih ali z drugimi*

Hemerijck in Visser (2003), Radaelli (2004, 6, 7), Volden in drugi (2008), Hartlappova (2009, 3) opredeljujejo tri načine učenja:<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> Robertson (1991, 56) meni, da bodo v procesu postavljanja dnevnega reda zagovorniki javnopolitičnih sprememb izpostavljali pozitivne izkušnje drugih, da bi določeno tematiko postavili na domači dnevni red. V procesu sprejemanja javnih politik pa bodo nasprotniki javnopolitičnih sprememb bolj gotovo uporabili negativne izkušnje drugih, da bi s tem predlagano tematiko označili kot neprimerno na podlagi negativnih izkušenj drugih.

<sup>112</sup> Pojasniti velja še, da javnopolitično učenje v vseh treh oblikah lahko poteka znotraj določenega javnopolitičnega področja (izobraževanja, zaposlovanja, kulture itd.) ali med različnimi javnopolitičnimi področji. Prav tako lahko o javnopolitičnem učenju govorimo v različnih časovnih perspektivah (na podlagi lastnih, drugih ali skupnih preteklih izkušenj ali zdajšnjih ureditev).

- a) Učenje iz lastnih izkušenj, ki je akterjem v pomoč pri zmanjšanju napak v prihodnosti. Zmanjševanje napak je namreč motivacijska podlaga za pregled lastne institucionalne in organizacijske preteklosti ter na ta način učenje na podlagi spremljanja in vrednotenja lastnega sistema.
- b) Učenje od drugih, ko akterji uporabijo informacije o posledicah političnih odločitev v drugih državah, ne da bi jih občutili sami. Pri tem se na podlagi izkušenj drugih lahko izognejo bolečim lastnim izkušnjam ali posledicam lastnih napak.<sup>113</sup>
- c) Učenje z drugimi vključuje posvetovanje, eksperimentiranje, izmenjavo ter zbiranje informacij in izkušenj pri zasledovanju skupnih ciljev.

### *Oblikuje, izmenjuje in sprejema*

Akterji v javnopolitičnem učenju ne glede na to, ali poteka kot učenje iz lastnih izkušenj, od drugih ali z drugimi, nikoli niso zgolj pasivni prejemniki novo pridobljenega znanja. Ker je javnopolitično učenje družbeni proces, novo pridobljeno znanje ustrezno kontekstualizirajo ter z njim posodobijo svoje prepričanje (Dunlop in Radaelli 2010). Pri tem je v središču tudi razlikovanje med vprašanji »Kdo se uči?« in »Kdo uči?«, brez katerega konceptualizacija javnopolitičnega učenja v določenem kontekstu ne bi bila popolna (Grek 2009a). Na podlagi predpostavk političnega (Heclo 1974), imperialističnega in vsiljenega učenja (Lange in Alexiadou 2010) v procesih javnopolitičnega učenja prevladujejo določeni akterji, ki skušajo svoja prepričanja, politike in prakse na (ne)posreden način vsiliti drugim akterjem. Pri tem zavzemajo mesto učitelja (oziroma tistega, ki uči), medtem ko akterji, ki sprejemajo njegova prepričanja, politike in prakse, predstavljajo učence (oziroma tiste, ki se učijo).

### **2.2.2.3 Kaj (se) uči?**

V oblikovani definiciji smo izpostavili, da je predmet javnopolitičnega učenja racionalno in (ali) družbeno in (ali) politično oblikovano znanje. Razumevanje znanja je predmet različnih znanstvenih disciplin, na tem razumevanju pa temeljijo in se medsebojno razlikujejo celo

---

<sup>113</sup> Radaelli (2004, 6) javnopolitično učenje označuje kot tipično pot za zmanjševanje napak. Poleg javnopolitičnega učenja kot primer reševanja problemov vladanja navaja tudi racionalno kalkulacijo, konflikt in pogajanja, vendar nobene od navedenih možnosti ne označi kot popolne.

bistvene metodološke predpostavke raziskovanja.<sup>114</sup> V nadaljevanju opisujemo različne pristope k razumevanju znanja, in sicer z namenom njegovega razumevanja v procesu javnopolitičnega učenja (politološki pristop). Pri tem ocenjujemo, da je za razumevanje različnih zvrsti javnopolitičnega učenja in s tem ustrezno konceptualizacijo javnopolitičnega učenja ključno razlikovanje med pozitivističnim in konstruktivističnim pristopom, ki ga prikazujemo v preglednici 2.5.

Preglednica 2.5: Pozitivistični in konstruktivistični pristop k razumevanju znanja v javni politiki

ZNANJE V JAVNI POLITIKI	
<i>Pozitivistični pristop</i>	<i>Konstruktivistični pristop</i>
Z javnopolitičnim učenjem iščemo, kaj deluje, kaj je resnica.	Ni univerzalne resnice in realnosti.
Instrumentalna funkcija javnopolitičnega učenja	Javnopolitično učenje na podlagi političnih in drugih interesov
Ideje in preference javnopolitičnih akterjev so fiksne.	Javnopolitični akterji v skupnem sodelovanju pridobivajo nove interese in preference.
Uporaba objektivnega oz. pravega znanja in javnopolitičnih instrumentov za racionalno doseganje (fiksni) javnopolitičnih ciljev	Sprejemljiva rešitev oz. resnica se oblikuje v družbenih omrežjih s pogajanjem in z argumentacijo; v diskurzu znotraj omrežij se ovrednoti pomen določenih idej.
Vzroke in posledice je mogoče določiti (kavzalnost).	Negotovost v okolju je nemogoče popolnoma obvladovati.
Javnopolitično učenje je posledica akumulacije dejstev.	Javnopolitično učenje je posledica sprememb v terminologiji.
Kaj je pravo znanje, povedo ključni akterji z avtoriteto znanja.	Ni ključnega akterja, pomembna je argumentacija.

Vir: Povzeto po Freeman (2006); Dobbin in drugi (2007) in Boswell (2008)

### 2.2.2.3.1 *Pozitivistični pristop k razumevanju znanja v javni politiki*

Pozitivizem predpostavlja, da so v stvarnosti objektivne zakonitosti, predvsem v obliki vzročno-posledičnih zvez, ki jih je mogoče odkrivati, razložiti, s tem pa tudi napovedati in nadzirati. Pozitivisti menijo, da je le ena realnost, da sta lahko raziskovalec in raziskovani neodvisna, da imajo splošno veljavni zakoni časovno in prostorsko neomejeno veljavnost, da obstajajo resnični vzroki, ki so časovno predhodni ali sočasni njihovim posledicam oz. učinkom, da je lahko raziskava vrednotno nevtralna (Vogrinc in Krek 2008, 103).

<sup>114</sup> Medtem ko je filozofska podlaga kvantitativne raziskovalne paradigme v pozitivizmu, kvalitativna raziskovalna paradigma temelji na konstruktivistični filozofski podlagi (Vogrinc in Krek 2008). Pozitivizem je sicer filozofska in metodološka podlaga vseh humanističnih in družboslovnih znanosti.

Po pozitivističnih teorijah vednosti je vsakršno znanje osnovano na čutnem izkustvu, saj drugačne vrste znanja ne morejo obstajati. Vsako pravo raziskovanje pa se ukvarja z opisovanjem in razlaganjem empiričnih dejstev. Utemeljitelj navedenega pristopa (Comte) je namreč verjel, da bo napredek človeškega znanja mogoč, ko se bodo ljudje pri preučevanju pojavov oprli na empirične podatke in znanstvene zakonitosti ter poiskali vzroke za nastale pojave. Pozitivisti so verjeli, da je uporaba znanstvenih metod najzanesljivejši način za doseganje učinkovitega znanja. Predsodke, religijo in metafiziko pa so zavračali kot predznanstvene oblike mišljenja. Za pozitivistični pristop je značilno realistično pojmovanje sveta, ki temelji na predpostavki, da obstaja objektivna stvarnost (tako fizična kot družbena), ki jo vodijo nespremenljivi naravni zakoni in mehanizmi (Guba in Lincoln 1994). Objektivno stvarnost je zato mogoče spoznavati tako, kot je, torej na podlagi objektivnega spoznavanja. Vsako novo spoznanje pa prispeva k boljšemu razumevanju sveta v absolutnem smislu. Vsaka nova stopnja v razvoju spoznanj temelji na vseh prejšnjih stopnjah in je še korak bližje objektivni in popolni resnici. Pot, po kateri naj bi prišli do obče resnice, je pot indukcije in verifikacije. Spoznanja naj bi torej slonela na rezultatih posameznih opazovanj ali eksperimentov, poleg tega naj bi jih bilo na osnovi empiričnega preverjanja možno dokončno potrditi ali ovreči (Šoštarič 2003, 120).

#### ***2.2.2.3.2 Konstruktivistični pristop k razumevanju znanja v javni politiki***

Konstruktivizem temelji na prepričanju, da objektivna stvarnost in objektivna resnica ne obstajata. Nasprotno, realnost je vedno konstruirana. Konstruktivisti izhajajo iz tega, da predmetom, pojavom in drugemu dajejo pomen šele ljudje, in sicer z njihovo interakcijo s svetom. Pomen, ki ga ljudje pripisujejo posameznim predmetom, je določen z različnimi kulturnimi mehanizmi, kot je na primer proces socializacije, s katerim se ljudje naučijo prepoznati pomene posameznih predmetov (Vogrinc in Krek 2008, 105). Po mnenju konstruktivistov si posameznik oblikuje interpretacijo preučevane situacije, ta pa ni odvisna samo od znanja, izkušenj, vrednot in drugih značilnosti posameznika, ampak tudi od konkretnega zgodovinskega, kulturnega in političnega konteksta (prav tam, 104).

Subjekt in objekt spoznavanja nista ločena, ampak interaktivno povezana. Raziskovalec s svojimi predpostavkami in prepričanji vpliva na opazovane pojave, povratno pa tudi ti vplivajo na raziskovalca oziroma na njegovo razumevanje sveta. Tako se spoznanja v procesu

preučevanja dobesedno ustvarjajo. Zaradi interaktivne povezanosti in ustvarjanja spoznanj védenje ni nič absolutnega, ampak so to konstrukcije, ki temeljijo na relativnem konsenzu med raziskovalci (Šoštarič 2003, 121).

Osnovno izhodišče konstruktivistične paradigme je, da objektivna resničnost ne obstaja. Je le več družbenih resničnosti, ki so »neotipljive mentalne konstrukcije«, družbeno in izkustveno pristranske, lokalne in specifične po naravi ter oblikovno in vsebinsko odvisne od individualnih oseb ali skupin, ki jih oblikujejo (Guba in Lincoln 1994, 110). Znotraj konstruktivistične paradigme je mogoče razločiti med konstruktivizmom (posameznik sam ustvarja predstave o svetu) in konstrukcionizmom (predstave o svetu so rezultat družbene interakcije) (Šoštarič 2003, 121).

### *Pozitivistični in konstruktivistični pristop v okviru javnih politik*

Nekateri (Freeman 2006, 379) pristopa označijo tudi kot mehanistični (pozitivizem) in življenjski (konstruktivizem). Prvega označujejo kot racionalni, pravni in znanstveni diskurz, o katerem so oblikovalci javnih politik in uradniki večkrat poučeni, drugega pa kot družbeni, voditeljski in politični način vedenja, ki je del njihove vsakodnevne prakse.

Vprašanje navedenih (pozitivistične in konstruktivistične) paradigem postane temeljno, ko se v širšem družbenem kontekstu vprašamo, kaj je znanje, vedenje, kaj je resnica in kaj je podatek. Premik k na podatkih temelječemu oblikovanju politik je namreč močno povezan s tem, kaj šteje kot znanje, kot dokaz in kaj je resnica, ter posledično, kaj je gotovost (kar je še posebej pomembno v obdobju negotovosti), objektivnost kot trdnost, čvrstost podatkov. Na podatkih temelječe oblikovanje politik je koncept, ki je usmerjen na med seboj nasprotujoče si pomene podatkov. Vključuje oboje, kako izvajamo raziskave (metode in postopki, ki so uporabljeni za produkcijo podatkov) in spremljajoči način razmišljanja o tem, kakšno obliko (oblike) mora imeti podatek, da je sprejet kot veljaven, sprejemljiv in torej uporaben. Je koncept, ki želi vključiti gotovost v vse vidike raziskovalnega delovanja (Trnavčević 2010, 69).

Kot prikazujemo v nadaljevanju, različne zvrsti javnopolitičnega učenja temeljijo na različnih paradigmah (bodisi pozitivistični bodisi konstruktivistični), zato je treba za celostno pojasnjevanje javnopolitičnega učenja uporabiti oba pristopa. Pri tem se moramo zavedati

predvsem, da ima znanje dve bistveni obliki, ki medsebojno nista izključljivi: a) nevtrarno/objektivno znanje (znanstvene analize, statistični podatki) ter kodificirano znanje (nevtrarno/objektivno znanje, preoblikovano na osnovi vrednot, idealov, čustev). Da pristopa nista medsebojno izključljiva oziroma sta celo povezana, nas opomni tudi pristop omejene racionalnosti pri oblikovanju znanja. Prav tako morajo biti oblikovalci racionalnega znanja (eksperti) vedno odprti do dvomov in dialoga z drugimi akterji. Vsaka objektivno zbrana informacija pa mora biti tudi ustrezno kontekstualizirana.

V oblikovani definiciji smo izpostavili, da predmet javnopolitičnega učenja predstavlja racionalno in (ali) družbeno in (ali) politično oblikovano znanje. V literaturi ne zasledimo enotne opredelitve znanja o tem, kaj naj bi bilo v središču javnopolitičnega učenja. Najpogosteje je navedena Hallova (1993) kategorizacija javnopolitičnih sprememb, po kateri naj bi bili predmet javnopolitičnega učenja tako posebni javnopolitični instrumenti in okviri kot širši splošni javnopolitični okviri oz. javnopolitične paradigme.<sup>115</sup> Drugi govorijo o učenju izkušenj drugih, o vsebini in procesu oblikovanja javnih politik (Heclo 1974), sistemu prepričanj (Sabatier 1993), širših načelih in konkretnih politikah oz. modelih (Weyland 2005). V navedeni definiciji pa smo želeli izpostaviti, da je znanje (ne glede na to, ali se nanaša na nove javnopolitične instrumente, okvire ali paradigme) lahko oblikovano racionalno (pri čemer prevladuje pozitivistični pristop k razumevanju znanja) ali družbeno in politično (pri čemer prevladuje konstruktivistični pristop k razumevanju znanja).

#### **2.2.2.4 Zakaj (se) uči?**

Javnopolitično učenje prispeva k obvladovanju negotovosti s tem, da omogoča razumevanje sprememb ter s tem oblikovanje scenarijev in napovedi v vedno bolj spreminjajočem se okolju. V okviru dejavnikov, ki sprožajo javnopolitično učenje oziroma pojasnjujejo, zakaj do javnopolitičnega učenja prihaja, lahko identificiramo dva sklopa: a) dejavnike na ravni posameznika, kamor lahko uvrstimo iskanje rešitev javnopolitičnih problemov, obvladovanje negotovosti, doseganje individualnih in kolektivnih ciljev ter iskanje resnice; b) strukturne

---

<sup>115</sup> Hall (1993, 279) javnopolitično paradigmo opredeli kot okvir idej in standardov, ki določajo ne le cilje javne politike in javnopolitične instrumente, ki vodijo k njihovem doseganju, temveč tudi izvor in značilnosti problemov, ki jih naslavlja. Šoštaričeva (2003, 122) meni, da je za našo kulturo značilna splošna pozitivistična naravnost ter da obstaja temeljna potreba po strukturiranju okolja in odpravljanju negotovosti, ki sta eksistenčna pomena in katerih zadovoljevanje pri človeku prevzame socialno okolje oziroma socialna resničnost, v katero lahko umestimo tudi znanost in njene metaparadigme.

dejavnike, kamor uvrščamo časovne dejavnike, ki pospešujejo javnopolitično učenje (čas volitev, gospodarska kriza, transformacija režima, obdobje neuspešnosti, obdobje negotovosti), politično kulturo, institucionalno strukturo države, posebne značilnosti javne politike in organizacijsko sposobnost.

#### **2.2.2.5 S kakšnim učinkom (se) uči?**

Avtorji (npr. Stone 1999; Radaelli 2008; Hartlapp 2009; Gilardi 2012) menijo, da je razloge za javnopolitično učenje izjemno težko pojasniti, predvsem zaradi težav vzročnosti oziroma številnih dejavnikov, ki lahko sprožijo javnopolitično učenje. Te povezave so še toliko zapletenejše pri pojasnjevanju javnopolitičnih sprememb kot ključnih posledic javnopolitičnega učenja. Pri tem je v literaturi bistveni razkorak pri odgovoru na vprašanje, ali mora priti do javnopolitične spremembe, da lahko govorimo o javnopolitičnem učenju. Medtem ko nekateri avtorji (Sabatier 1993; Grin in Van de Graaf 1996; Pemberton 2003) menijo, da o javnopolitičnem učenju lahko govorimo šele, ko je njegova posledica javnopolitična sprememba, so drugi (Dolowitz in Marsh 1996; Hemerijck in Visser 2001; 2003; Lange in Alexiadou 2010) prepričani, da javnopolitična sprememba ni pogoj za proces javnopolitičnega učenja. Hartlappova (2009, 3, 4) dodaja, da javnopolitično učenje ni cilj samo po sebi, temveč je namenjeno izvajanju političnih programov oziroma doseganju javnopolitičnih ciljev. Kadar javnopolitično učenje razumemo kot tisto, ki sproža javnopolitične spremembe, lahko govorimo o spremembi idej, vrednot, interesov, instrumentov ciljev, programov ter institucionalne strukture (nekaterih) vpletenih akterjev.

#### **2.2.3 ZVRSTI JAVNOPOLITIČNEGA UČENJA**

V že predstavljeno in pojasnjeno definicijo javnopolitičnega učenja, ki temelji na vprašanjih »Kdo (se) uči?«, »Kako (se) uči?«, »Kaj (se) uči?« »Zakaj (se) uči?« in »S kakšnim učinkom (se) uči?«, lahko uvrstimo bistvene in najpogostejše zvrsti javnopolitičnega učenja, ki jih zasledimo v literaturi (Dolowitz in Marsh 1996; Grin in Loeber 2007; Zito in Schout 2009), in sicer javnopolitično, družbeno in politično učenje. V preglednici 2.6 primerjalno izpostavljam njihove bistvene značilnosti, v nadaljevanju pa posamezno zvrst javnopolitičnega učenja tudi podrobneje pojasnimo.

Preglednica 2.6: Zvrsti javnopolitičnega učenja

Zvrst javnopolitičnega učenja	Kdo?	Kako?	Kaj?	Zakaj?	S kakšnim učinkom?
JAVNOPOLITIČNO UČENJE	Omrežja, zagovorniške koalicije	Z iskanjem racionalnih rešitev	Tehnike in procesi, instrumenti, izboljšanja politike, vrednostni sistem (ideje, strategije)	Da bi skupaj našli rešitev za (fiksno) zastavljene cilje.	Izboljšanje politike, ki vključuje in učinkovito uresničuje bistvene vrednote
DRUŽBENO UČENJE	Javnopolitične skupnosti (eksperti – uradniki – politiki)	S pogajanji, z argumentiranjem	Ideje, instrumenti, cilji	Da bi skupaj dosegli skupaj oblikovane cilje.	Sprememba paradigme ali sprememba prevladujočih javnopolitičnih idej
POLITIČNO UČENJE	Posameznik (politik, uradnik)	Prepričevanje, vsiljevanje	Vsebina in proces politike	Da bi bila naša ideja sprejeta pri drugih.	Izboljšano argumentiranje določene javne politike

Vir: Prirejeno po Howlett in Bennet (1992)

### 2.2.3.1 Javnopolitično učenje

Javnopolitično učenje (angl. *policy learning*) se povezuje s konvencionalnimi pristopi, v katerih se učenje izraža s preprostim spoznanstvenim pridobivanjem in z akumuliranjem dejstev ter s pridobivanjem informacij. Koncept se je razvil predvsem ob koncu osemdesetih let prejšnjega stoletja pod okriljem avtorjev Sabatierja in Jonesa. Akterji pridobijo nove informacije in spremenijo strategije za doseganje ciljev. Javnopolitično učenje je tako relativno trajen, premišljen in nameren poskus prilagajanja vsebine javnih politik in javnopolitičnih instrumentov v luči preteklih izkušenj in novih informacij, da bi se doseglo najpomembnejše cilje. Pri tem prihaja do relativno trajne spremembe v mišljenju ali ciljnih vedenja, ki so posledice izkušenj in so povezane s pridobitvijo ali spremembo vsebine sistema prepričanj posameznikov ali skupnosti (Sabatier in Jenkins-Smith 1993, 41–45). V tem pogledu je javnopolitično učenje na podlagi zasledovanja ciljev glavni dejavnik javnopolitičnih inovacij in sprememb. Javnopolitično učenje vključuje večanje razumevanja ciljev in drugih dejavnikov, ki jih sistem prepričanj opredeli kot pomembne, večje razumevanje logičnih in vzročnih odnosov ter večanje identifikacije ter odziva na izzive, ki jih posamezniki ter njihov sistem prepričanj pojmujejo kot pomembnega. Eden ključnih elementov javnopolitičnega učenja so znanstveno pridobljeni podatki, s katerimi se akterji



seznanijo in so namenjeni povečanemu razumevanju stanja ciljev (oziroma javnopolitičnih problemov) ter vzročnih odnosov, ki vodijo k doseganju ciljev oziroma reševanju javnopolitičnih problemov (Sabatier 1993). Na podlagi znanstveno pridobljenih podatkov (tehničnih informacij) akterji lahko primerjajo lastna stališča, povezana z reševanjem problemov, ter jih na podlagi znanstveno pridobljenih podatkov preoblikujejo.<sup>116</sup> Javnopolitično učenje je tako razumljeno kot kolektivno učenje, v katerem posamezniki kot tudi celotna skupnost prevzamejo nov sistem prepričanj. Znanstveno pridobljeni podatki so namenjeni za razvoj, preverjanje ter izboljšavo prepričanj ključnih akterjev, s čimer jih motivirajo k doseganju ciljev. Udeleženci torej spremenijo in preoblikujejo svoja prepričanja z (novim) razumevanjem javnopolitičnega problema, njegovih možnih rešitvah ter s tem zelo verjetnim doseganjem zastavljenih ciljev. Menimo, da koncept javnopolitičnega učenja, kot sta ga predstavila Sabatier in Jenkins-Smith (1993), lahko povežemo z Mayevim (1992) razumevanjem instrumentalnega javnopolitičnega učenja, ki vključuje lekcije o primernosti javnopolitičnih instrumentov in implementacijskih modelov.

### **2.2.3.2 Družbeno učenje**

Družbeno učenje (angl. *social learning*) vključuje širše družbene paradigmatske spremembe, ki se ne dotikajo le javnih politik, temveč tudi osnovnih družbenih interakcij in institucionalnega vedenja (Gilardi in Radaelli 2012, 155). Družbeno učenje vsebuje lekcije o družbeni konstrukciji javnopolitičnih problemov ali javnopolitičnih ciljev (Morrisey in Nelson 2003). May (1992, 337) meni, da so objekti družbene konstrukcije prepričanja o vzroku in učinku (ta so v smislu objektivnosti ali pravilna ali ne), preference o želenih javnopolitičnih izidih, razumevanje javnopolitičnih ciljev ter prepričanj o javnopolitičnih idejah, ki podpirajo določeno javno politiko. Pri tem niso v ospredju znanstveno pridobljeni podatki, temveč je poudarjena predvsem vloga norm in diskurzivnih struktur, ki usmerjajo delovanje posameznikov. Checkel (1999, 548) je na izhodiščih družbenega konstruktivizma definiral družbeno učenje kot družbeni proces, v katerem akterji v interakciji s širšim institucionalnim kontekstom oblikujejo nove interese in preference v odsotnosti očitnih materialnih spodbud ter tako v družbenih interakcijah rešujejo skupne javnopolitične probleme. Interesi in identitete udeležencev učenja se tako oblikujejo v interakcijah oziroma v

---

<sup>116</sup> Gilardi in Radaelli (2012, 158) izpostavita, da vedno ne moremo govoriti o popolnoma znanstvenih, nevtralnih podatkih, saj uporaba le teh pogosto temelji na njihovi dostopnosti in reprezentativnosti (in ne na celotnem sklopu znanstvenih podatkov).

komunikacijskem procesu med akterji.<sup>117</sup> Družbeno učenje vključuje učenje o družbeni konstrukciji javne politike ali programa. Ta tip učenja presega preprosto prilagoditev vodenja oz. upravljanja programa in posega v središče problema samega, vključujoč odnos do ciljev programa ter značilnost in primernost odziva vlade. Če je uspešno uporabljeno, je lahko rezultat boljše razumevanje podpirajoče vzročne teorije javnopolitičnega problema, ki vodi do boljših javnopolitičnih odzivov (Birkland 2005, 193). Pri tem lahko prihaja do sprememb vrednostnega sistema o tem, kaj je dobra javna politika. Na tej osnovi pa ne prihaja le do sprememb v uporabi zdajšnjih instrumentov ter do vpeljave novih instrumentov, temveč tudi do sprememb ciljev in paradigmatških sprememb. Po Hallu (1993, 279) je namreč družbeno učenje nameren poskus prilagajanja ciljev in javnopolitičnih instrumentov kot odgovor na novo pridobljene izkušnje in informacije. Gilardi in Radaelli (2012, 157) si zastavita vprašanje, zakaj akterji sploh postanejo del družbenega učenja. Kot prvi razlog navajata krizo legitimnosti, ki pri akterjih sproži ponovno oceno bistvenih prepričanj, saj je konformnost z družbenimi normami ključna strategija, s katero se akterji lahko izognejo kritiki. Kot drugi razlog navajata socializacijo. Čeprav ta ne vodi nujno k popolnemu ponotranjenju norm, se standardi pričakovanega vedenja vzpostavijo že s ponavljajočim sodelovanjem akterjev in njihovih omrežij.

### 2.2.3.3 Politično učenje

Politično učenje (angl. *political learning*) v najširšem pomenu predstavlja strategije, ki omogočajo javnopolitičnim odločevalcem nadzor nad določenim področjem. Politično učenje se nanaša predvsem na krepitev sposobnosti javnopolitičnih odločevalcev, da uveljavijo (ali obranijo) svoja prepričanja ter povečajo politično uresničljivost svojih predlogov. Pri tem lahko zagovarjajo svoje javnopolitične ideje ali skušajo usmeriti pozornost na določene javnopolitične probleme. Politično učenje je pojmovano kot odziv javnopolitičnih odločevalcev na spremembe v zunanjem okolju oziroma na določeno vrsto družbenega ali okoljskega dražljaja (Hecló 1974). Zaradi sprememb v okolju se morajo prilagoditi, če ne želijo, da bo njihova javna politika dosegla neuspeh. Ker so javnopolitični odločevalci

---

<sup>117</sup> Navedeno se razlikuje od klasičnih pristopov k učenju, v katerih učenje temelji na spoznanstvenih potrebah oziroma je učenje razumljeno kot pridobivanje informacij. May (1992, 337) razliko med javnopolitičnim (instrumentalnim) in družbenim učenjem ponazori tako: »Družbeno učenje ne pomeni, da posamezniki ali organizacije postanejo pametnejše o tem, kako izboljšati javno politiko. Vsebuje ponoven premislek o ključnih vidikih javne politike. Vključuje preoblikovanje vzročnih zvez o javnopolitičnih problemih, potrebnih intervencijah in ciljih.«

zainteresirani za ohranjanje ali povečevanje svoje moči, je njihov cilj učenje strategij drugih akterjev. Politično učenje je učenje o strategiji zagovarjanja določene javnopolitične ideje ali problema. Potencialno vodi k bolj sofisticiranemu zagovorništvu javnopolitične ideje ali problema (Birkland 2005, 196). Akterji z učenjem pridobijo poglobljeno razumevanje o povečanju politične uresničljivosti predlogov,<sup>118</sup> ki jih zastopajo, in o pospeševanju njihovih idej (May 1992, 332). V okviru političnega učenja lahko govorimo o vsaj treh oblikah uporabe znanja: a) strateški uporabi znanja z namenom pridobivanja politične podpore predvsem v predvolilnem času; b) uporabi znanja v podporo zdajšnjim prepričanjem; c) simbolični uporabi znanja bodisi kot signala, da učenje poteka, ali za doseganje učinka sramotenja nekaterih sodelujočih akterjev (Gilardi in Radaelli 2012, 159).

## **2.2.4 KONCEPTI, POVEZANI S PROCESOM JAVNOPOLITIČNEGA UČENJA<sup>119</sup>**

### **2.2.4.1 Javnopolitična razpršitev**

Javnopolitična razpršitev (angl. *policy diffusion*) je proces, v katerem je javnopolitična inovacija v določenem času po številnih kanalih razširjena med člani družbenega sistema (Berry in Berry 1999, 171; Rogers 2003, 11; Meseguer 2005; Weyland 2005; Kerber in Eckardt 2007, 229, 230; Gilardi 2012). Javnopolitična razpršitev je v splošnem definirana kot družbeno posredovana razširitev javnih politik med političnimi sistemi in znotraj njih, vključno s procesom komunikacije in procesom vplivanja, ki deluje tako na populacijo, kot znotraj populacije tistih, ki javne politike sprejemajo (Rogers 2003, 13). Javnopolitična razpršitev se nanaša na obliko postopnega ali doslednega zaporednega prilagajanja praks, politik ali programov med državami ali med posameznimi ravni (Eyestone 1977). Simmons in drugi (2006, 787) menijo, da javnopolitična razpršitev nastane, ko so javnopolitične odločitve v določeni državi sistematično pogojene s predhodnimi javnopolitičnimi izbirami v drugih državah. Stonova (2000, 4) dodaja, da je pri tem pomembna tudi vloga načinov, po katerih se javne politike širijo, ter geografske in strukturne značilnosti držav, ki lahko te načine javnopolitične razpršitve in prilagajanja pojasnijo.

---

<sup>118</sup> Pri tem ocena politične uresničljivosti predlogov vključuje oceno možnosti uzakonjenja določene javnopolitične rešitve, morebitne ovire pri izvajanju javne politike, politično ceno in stroške, ki so povezani s promoviranjem določenega predloga ali ideje (May 1992, 334).

<sup>119</sup> Evans in Davies (1999) sta poudarila, da so ti koncepti »sprejete metafore«, in ne izpopolnjene teorije, zato so do neke mere problematične in kažejo na ohlapnost teorije javnopolitičnega učenja kot celote.

Bistveno za razumevanje javnopolitične razpršitve je, da gre za proces (in ne rezultat), skozi čas pa je lahko razvidna v povečanih javnopolitičnih podobnostih med državami oziroma v javnopolitični konvergenci (Elkins in Simmons 2005, 36). V literaturi o javnopolitični razpršitvi je poudarjeno, da določene javnopolitične ideje ali politike iz skupnega izvora pronicajo in se razširjajo med državami. Pri tem v državah prihaja do inkrementalnih sprememb na podlagi izpopolnjenega znanja in ozaveščenosti akterjev (Stone 2000, 4).

Busch in Jörgens (2005, 865) javnopolitično razpršitev definirata kot proces, v katerem so posredovane javnopolitične inovacije v mednarodnem sistemu in prostovoljno sprejete v številnih državah v daljšem časovnem obdobju (Dolowitz in Marsh 2000; Rogers 2003; Elkins in Simmons 2005). Javnopolitična razpršitev se tako nanaša na mednarodno razširitev javnopolitičnih inovacij, ki poteka na podlagi pretoka informacij, in ne hierarhičnega ali kolektivnega odločanja znotraj mednarodnih institucij. Na mikroravni je spodbujena z mehanizmi družbenega učenja, kopiranja ali posnemanja. Nacionalni javnopolitični odločevalci torej prostovoljno, brez formalno zavezujočih mednarodnih dogovorov ali pritiskov zunanjih akterjev, sprejmejo določeno javnopolitično inovacijo in se tako sklicujejo na javnopolitične modele, ki so oblikovani v mednarodnem sistemu (Howlett 2000; Rogers 2003).

Na področje preučevanja EU je bil pojem javnopolitične razpršitve uveden v šestdesetih letih prejšnjega stoletja z namenom pojasnitve horizontalnega vidika evropeizacije (Nedergaard 2006b). Proces javnopolitične razpršitve namreč pojasnjuje, kako so javnopolitične inovacije razširjene v države članice po informacijskih tokovih, in ne na podlagi hierarhičnega ali kolektivnega javnopolitičnega odločanja v mednarodnih institucijah.

Dobbin in drugi (2007, 449, 450) menijo, da na področju družboslovnih znanosti lahko izpostavimo štiri različne sklope teorij, ki skušajo pojasniti proces razpršitve javnih politik med državami:

- 1) Konstruktivisti pripisujejo razširjanje javnopolitičnih norm ekspertnim epistemskim skupnostim in mednarodnim organizacijam (ki npr. opredeljujejo, kaj predstavlja gospodarski napredek in človekove pravice).

- 2) Teoretiki, ki se ukvarjajo s področjem prisile, opozarjajo na močne nacionalne države ter (predvsem finančne) mednarodne institucije, ki državam članicam grozijo s sankcijami ali obljublajo pomoč v zameno za izpolnjevanje določenih pogojev.
- 3) Teoretiki, ki se ukvarjajo z gospodarsko konkurenčnostjo držav, menijo, da države tekmujejo v konkurenčnosti, zato sprejemajo določene norme, uspešne politike in prakse.
- 4) Teoretiki s področja javnopolitičnega učenja poudarjajo, da se države učijo iz lastnih izkušenj, prav tako pa tudi iz izkušenj drugih držav.

Konstruktivisti in teoretiki s področja javnopolitičnega učenja se strinjajo, da spremembe javnopolitičnih idej vodijo do sprememb v javni politiki. Pri tem konstruktivisti kot vir novih idej navajajo diskurz, teoretiki javnopolitičnega učenja pa racionalno sklepanje in sklepanje na podlagi opazovanja (Dobbin in drugi 2007, 450).<sup>120</sup>

#### **2.2.4.2 Javnopolitični prenos**

Javnopolitični prenos (angl. *policy transfer*) se nanaša na proces, v katerem je znanje o politikah, administrativnih ureditvah in institucijah nekega časa in/ali prostora uporabljeno v razvoju politik, administrativnih ureditev in institucij v drugem času in/ali prostoru (Dolowitz in Marsh 1996, 344). Natančneje, javnopolitični prenos, odvisno od tematike in situacije, vključuje izmenjavo javnopolitičnih ciljev, javnopolitične vsebine, javnopolitičnih instrumentov, programov, institucij, idej, vedenja in tudi negativnih izkušenj (Dolowitz in Marsh 2000, 12; Büchs 2003, 37).

Tako kot javnopolitična razpršitev se tudi javnopolitični prenos osredotoča na proces, in ne na rezultate javnopolitičnega učenja. Pojasnjuje procese, ki lahko (vendar ne nujno) vodijo do čeznacionalne javnopolitične konvergence. Javnopolitični prenos ni toliko omejen na posnemanje politik drugih držav, temveč predstavlja temeljite spremembe v vsebini nacionalnih javnih politik (Rose 1991). Prvotne študije javnopolitične razpršitve se namreč niso osredotočale na vsebino politik, ki so bile razpršene, temveč so se osredotočale na druge zunanje dejavnike (čas, geografsko bližino, podobnost v virih med državami) in so zavzemale

---

<sup>120</sup> Literatura s tega področja predpostavlja, da je javnopolitična razpršitev racionalni proces, v katerem so posnemanje, kopiranje in prilagajanje posledice racionalnih odločitev oblikovalcev politik. Večina literature namreč zanemari logiko primernosti in je poudarek na logiki izbire. Pri tem je v ospredju predvsem mehanični model prenosa, ki so ga nekateri že poskusili izzvati s procesno perspektivo in z logiko izbire (Egeberg 1980; Mörth 1997).

bistveno ožji fokus kot poznejše študije javnopolitičnega prenosa. Lahko bi celo trdili, da študije javnopolitičnega prenosa izhajajo iz bistvenih kritik študij javnopolitične razpršitve, ki se pretirano osredotočajo na okoliščine posredovanja javnih politik, pri tem pa ničesar ne povedo o vsebini posredovanih javnopolitičnih idej ali javnih politik. Kot odgovor na te pomanjkljivosti študij o javnopolitični razpršitvi so analitiki s področja primerjalnih politik začeli razpravljati o javnopolitičnem prenosu, v katerem je poudarek na vsebini prenesenih javnih politik (Dolowitz in Marsh 1996, 344, 345).

Javnopolitičnemu prenosu pri preučevanju evropskih integracij dolgo ni bila namenjena posebna pozornost. Še najbolj se je nanj osredotočalo pojasnjevanje evropeizacije kot širokega procesa grajenja javnopolitične konvergence v Evropi, pri čemer so nekatere javnopolitične rešitve prenesene na podlagi evropskega institucionalnega okvira (Andersen in Eliassen 1993; Bulmer in Padgett 2005). Posebno pozornost je javnopolitični prenos doživel v okviru preučevanja novih oblik vladavine, ki temeljijo na mehki zakonodaji. V tem pogledu je tudi OMK videna kot prevodni okvir za javnopolitični prenos, ki akterjem nudi širok spekter priložnosti za izmenjavo izkušenj z drugimi javnopolitičnimi akterji ter tako spodbuja javnopolitični prenos med državami članicami in znotraj EU (Büchs 2003).

### **2.2.4.3 Javnopolitična konvergenca**

Javnopolitično konvergenco avtorji opredeljujejo različno (glejte Heichel in drugi 2005; Jordan 2005). V najširšem pomenu je razumljena kot naraščanje podobnosti med državami skozi čas. Pri tem v okviru različnih političnih struktur (nacionalnih institucij, držav, regij, lokalnih skupnosti) ali skozi določen čas narašča podobnost v njihovih ciljih, vsebini javnih politik, uporabljenih javnopolitičnih instrumentih, izidih javnih politik, javnopolitičnih okvirih ter javnopolitičnih slogih (Stone 2000, 5; Knill 2005).<sup>121</sup>

Knill (2005, 769, 770) razlikuje med dvema sklopoma dejavnikov, ki sprožajo javnopolitično konvergenco. V prvega uvršča t. i. vzročne dejavnike, med katerimi so: a) podobni, a neodvisni odzivi različnih držav na javnopolitične probleme sodobnih družb (npr. starajoča se

---

<sup>121</sup> Merjenje konvergence je zelo težavno. Kar se namreč zdi kot konvergenca na makroravni, se lahko izkaže kot divergenca na mikroravni. Da bi konvergenco prikazala v merljivejši obliki, jo Gerovska Miteva (2004) razdeli v konvergenco javnih politik, instrumentov in učinkov. Prevelika želja po konvergenci pa lahko na nekaterih občutljivih področjih sproži nasprotni učinek: povečani pritiski »od zgoraj navzdol« lahko izzovejo nasprotovanje, ki vodijo k razhodu in različnosti v prihodnje.

populacija); b) vsiljevanje javnih politik; c) harmonizacija na podlagi mednarodnega prava; d) tekmovanje med državami, ki ga sprožata globalizacija in evropeizacija; e) sodelovanje držav; f) učenje lekcij o uspešnem reševanju javnopolitičnih problemov v drugih državah; g) dejavnosti skupnega reševanja javnopolitičnih problemov znotraj transnacionalnih omrežij elit ali epistemskih skupnosti; h) pospeševanje določenih javnopolitičnih modelov na strani mednarodnih organizacij; i) tekmovanje. V drugi sklop uvršča t. i. spodbujevalne dejavnike, ki pospešujejo učinkovitost t. i. vzročnih dejavnikov. Javnopolitično konvergenco je po njegovem mnenju tako lažje doseči a) med podobnimi nacionalnimi državami (v smislu kulturne, institucionalne in socioekonomske podobnosti) ter b) na področju določenih javnih politik (regulativne vs. redistributivne javne politike); c) pri določenih vidikih javne politike (javnopolitični instrumenti, javnopolitični okviri, javnopolitične paradigme).

Javnopolitična konvergenca poudarja učinke razvoja javnih politik skozi čas, ki vodijo k doseganju skupnih ciljev (Leuze in drugi 2008). Pri tem navedeni avtorji javnopolitično konvergenco vidijo kot usklajenost nacionalnih politik s cilji EU.<sup>122</sup> Menimo, da navedeno razumevanje javnopolitične konvergenca skladno in dodatno osvetljujejo štiri oblike javnopolitične konvergenca, med katerimi glede na razloge za javnopolitično konvergenca razloči Knill (2005, 769). Knill (prav tam) meni, da se javnopolitična konvergenca razvije, ko se zmanjšajo razlike v javnih politikah med državami članicami, sledeče države sledijo vodilnim državam članicam, prihaja do sprememb v rangiranju, ali je spremembe v podobnosti lahko meriti z oddaljenostjo države od »vzorčnega modela«. Z navedenim okvirjem pa se skladajo tudi naslednji načini razvoja javnopolitične konvergenca: vsiljevanje kot posledica političnih zahtev ali pritiskov, nezavezujoči mednarodni dogovori o skupnih ciljih in standardih, ki naj bi jih nacionalne države dosegle, institucionaliziran proces vzajemnega pregleda in identifikacija dobrih praks ter mednarodne primerjalne lestvice dosežkov, ki razvrščajo dosežke držav članic glede na predhodno dogovorjene kriterije (Wiseman 2010, 17).

Ball (1999) o javnopolitični konvergenci meni, da to ni le preprosta konvergenca, ki se nanaša na popolnoma enake javne politike v različnih nacionalnih kontekstih, temveč govorimo o paradigmatični konvergenci, ki se nanaša na javne politike s skupnimi osnovnimi načeli, podobnimi operativnimi mehanizmi ter podobnimi učinki prvega in drugega reda. Kot učinke

---

<sup>122</sup> Avtorji menijo, da je ena izmed poti k doseganju javnopolitične konvergenca na področju izobraževalnih politik v EU osnovanost izobraževalne politike na znanstvenih podatkih.

prvega reda Ball (prav tam) razume vpliv na deležnike, prakse, institucionalne strukture in procese. Učinke drugega reda razume v smislu rezultatov. Pri tem meni, da je mogoče globalizacijske učinke na področju izobraževanja preučevati bodisi v smislu globalnih podobnosti ali lokalnih razlik.

Ballovo (1999) razumevanje paradigatske konvergence je zelo blizu t. i. kognitivni konvergenči, ki je večkrat izpostavljena v okviru novih oblik vladavine v EU. Kognitivna konvergenca se nanaša na identifikacijo skupnih prepričanj o ključnih javnopolitičnih problemih in vzročnih mehanizmih, ki delujejo na določenem javnopolitičnem področju (Radaelli 2008, 249).<sup>123</sup> Pri tem se med javnopolitičnimi akterji gradi vzajemno zaupanje, odgovornost in doseganje sprememb na podlagi znanja in skupnih vrednot. Kognitivna konvergenca se izraža v skupnem jeziku sodelovanja ter skupnem razumevanju osnovnih mehanizmov in instrumentov sodelovanja (Jones 2007, 3, 4; Larionova 2007, 17). Preučevalci kognitivne konvergence v EU menijo, da prihaja celo do spremembe prepričanj političnih odločevalcev v smeri konvergence paradigem EU (Radaelli 2004, 28).

### ***2.2.5 JAVNOPOLITIČNO UČENJE V EU NA PODROČJU IZOBRAŽEVALNIH POLITIK***

Številni analitiki menijo, da institucionalna struktura EU pospešuje javnopolitično učenje. Pollack (2005) tako trdi, da preučevalci vladavine EU pogosto poudarjajo kapaciteto EU, da pospešuje posvetovanje in prepričevanje kot model oblikovanja javnih politik, v katerem so javnopolitični akterji odprti do spreminjanja svojih prepričanj in preferenc ter v katerem so dobri argumenti akterjev vredni toliko ali celo več kot njihova pogajalska moč.

Uveljavitev javnopolitičnega učenja v novi obliki vladavine je razumljena kot a) naravna posledica sprememb v političnem kontekstu EU, v katerem delujejo države članice, oziroma kot naravna posledica evropeizacije in globalizacije; 2) načrtna vpeljava javnopolitičnega

---

<sup>123</sup> Bennet (1991) navaja, da do javnopolitične konvergence prihaja, ker se države v sodobnem svetu soočajo s podobnimi javnopolitičnimi problemi in sledijo tendenci rešitve na podoben način.



učenja v proces oblikovanja evropskih politik z namenom večanja demokratičnosti in legitimnosti EU (Kan 2005, 3, 4).<sup>124</sup>

Javnopolitično učenje je pojmovano kot primarna oblika nove oblike vladavine, ki odgovarja na potrebo po fleksibilnem, deliberativnem in participatornem reševanju javnopolitičnih problemov (Kan 2005, 2). Poleg sprememb v postopkih oblikovanja politik se javnopolitično učenje nanaša na spremenjene perspektive o vsebinski osnovi oblikovanja javnih politik. Zaradi pomena, ki ga pripisuje znanju, je skladen s konceptom na podatkih temeljčega oblikovanja politik (prav tam, 4). Učinkovitost nove oblike vladavine je oprta na arhitekturo organizacijskega omrežja ali omrežij, ki zagotavljajo kognitivni proces in iskanje najboljših rešitev javnopolitičnih problemov. Učinkovit proces javnopolitičnega učenja je lahko zagotovljen le v pogojih horizontalne izmenjave znanja na številnih ravneh mnogonivojske vladavine ter prenosa znanja med različnimi ravnmi (Larionova 2007, 14). V idealni teoretski zasnovi javnopolitičnega učenja v mnogonivojski vladavini naj bi OMK delovala v štirih smereh ter s tem dosegala skupne evropske cilje na področju izobraževanja (Overdevest 2002; Knill in Lenschow 2003; Gornitzka 2006; Radaelli 2004, 2008):

1) *Javnopolitično učenje »na vrhu«* (angl. *on the top*) v okviru institucij EU oziroma drugih mednarodnih organizacij (tudi OECD), pri čemer govorimo o javnopolitičnem učenju med predstavniki, imenovanimi v določene odbore, delovne skupine ipd. Radaelli (2004, 21) meni, da gre v tem primeru v okviru EU predvsem za učenje znotraj tehničnih skupnosti v Bruslju, ki so institucionalno vedno bolj izpopolnjene. Eden izmed rezultatov javnopolitičnega učenja na vrhu je javnopolitična konvergenca na ravni diskurza. Akterji, ki sodelujejo v javnopolitičnem učenju »na vrhu«, namreč sčasoma začnejo uporabljati skupno besedišče, ki opravičuje iniciative EU na občutljivih javnopolitičnih področjih (prav tam, 22). Na nekaterih javnopolitičnih področjih je pospeševanje javnopolitičnega učenja s strani institucij EU tako doseglo omejeno, a opazno kognitivno konvergenco, ki se nanaša na identifikacijo skupnih nizov prepričanj o ključnih javnopolitičnih problemih in vzročnih mehanizmih na določenem javnopolitičnem področju.

---

<sup>124</sup> Monpetit (2009) je ugotovil, da kljub številnim poudarkom nihče ni dejansko preveril, kako in ali nova vladavina EU deluje na javnopolitičnem učenju. Na podlagi empirične raziskave, pri kateri se je osredotočil na intenziteto javnopolitičnega učenja, oblikovanje konsenza ter javnopolitični prenos in v katero je med letoma 2006 in 2008 vključil 666 akterjev, je ugotovil, da ne more dokazati, da se akterji, ki so vključeni v vladavino EU, čutijo bolj vključeni v procese javnopolitičnega učenja kot tisti, ki so vključeni v oblikovanje nacionalnih politik ZDA. To je vrglo senco dvoma na teorije, ki poudarjajo, da EU predstavlja unikatno obliko vladavine, ki javnopolitično učenje poudarja kot ključni mehanizem odločanja in oblikovanja politik.

2) *Javnpolitično učenje »od zgoraj navzdol«* (angl. *top-down*) oziroma hierarhično učenje, pri katerem akterji znanje, pridobljeno na ravni EU, prenašajo v nacionalni in lokalni kontekst. Nekateri avtorji (npr. Radaelli 2003, 25) menijo, da gre v okviru novih oblik vladavine za tipično javnpolitično učenje od zgoraj navzdol. V EU države članice izvajajo smernice, ki so postavljene na evropski ravni. Kljub temu Radaelli (2004, 7) opozarja, da zaradi pomanjkanja sankcij ne moremo govoriti o klasičnem pristopu od zgoraj navzdol. Zaradi pomanjkanja političnih sankcij se države učijo predvsem soočanja z navodili od zgoraj (Radaelli 2004). Javnpolitično učenje od zgoraj navzdol je v primerjavi z javnpolitičnim učenjem od spodaj navzgor bolj hierarhično, v novih oblikah vladavine pa predstavlja metodologijo, po kateri države članice vstopijo in ostanejo povezane z evropskimi smernicami.

3) *Javnpolitično učenje »od spodaj navzgor«* (angl. *bottom-up*) oziroma javnpolitično učenje, pri katerem se znanje in izkušnje nacionalnega in lokalnega konteksta prenašajo na raven EU. Javnpolitično učenje od spodaj navzgor Radaelli (2004, 7) poimenuje kot tisto, pri katerem institucije in akterji na ravni EU spodbujajo participacijo in sodelovanje, dejavno prisluhnejo lekcijam, ki prihajajo iz civilne družbe, in lokalnim eksperimentom ter vzpostavijo organizacijsko omrežje za horizontalno razširjanje javnpolitično relevantnega znanja. Radaelli (2003) javnpolitično učenje od spodaj navzgor poimenuje tudi družbeno učenje, v katerem glavno vlogo igrajo civilna družba, regije in lokalne oblasti. Na področju izobraževalnih politik se znanje proizvaja induktivno, s kritičnim premislekom številnih, v proces javnpolitičnega učenja vključenih lokalnih akterjev, ki medsebojno izmenjujejo in presojujejo svoje izobraževalne prakse.

Velik potencial novih oblik vladavine za javnpolitično učenje od spodaj navzgor poudarjajo predvsem ameriški avtorji (Trubek in Trubek 2005). Menijo, da nove oblike vladavine vzpostavljajo omrežje akterjev, ki išče učinkovite rešitve skupnih javnpolitičnih problemov. Predvideva se, da je iskanje rešitev učinkovitejše, če v njem sodeluje veliko različnih akterjev. Velja namreč prepričanje, da rešitve za skupne javnpolitične probleme obstajajo, vendar jih ni mogoče najti na podlagi hierarhije, temveč z deljenjem in s posredovanjem izkušenj in znanja od spodaj navzgor. Radaelli (2003) in Zeitlin (2005a) tako menita, da se morajo nove oblike vladavine osredotočiti na koristi lokalnega znanja in lokalnega eksperimentiranja. Posledično participacija ne sme biti omejena na tiste, ki delujejo v evropskih odborih, ampak mora biti razširjena na lokalno raven.

Kljub številnim potencialom novih oblik vladavine za javnopolitično učenje od spodaj navzgor, Radaelli (2004) na podlagi sicer omejenih empiričnih podatkov ugotavlja, da ti niso v celoti izkoriščeni. To pomeni odmik od idealno zastavljenega tipa participatorne vladavine. Če nove oblike vladavine temeljijo na pridobivanju koristi iz lokalnega znanja, je omejena udeležba akterjev resna ovira za javnopolitično učenje. Radaelli sicer ne trdi, da javnopolitično učenje od spodaj navzgor ni mogoče, a meni, da nova oblika vladavine v EU ne predpostavlja, kako ga doseči, ter ne predvideva dovolj poti za sodelovanje številnih akterjev z različnih ravni mnogonivojske vladavine. Vključenost večjega števila akterjev je tako v celoti domena posameznih nacionalnih držav ter njihovih prizadevanj po spremembi nacionalnih javnopolitičnih praks in javnopolitičnih slogov (prav tam, 31).

4) *Učenje »med enotami nižje ravni«* (angl. *bottom - bottom*) oziroma horizontalno deljenje znanja, izkušenj med posameznimi lokalnimi in nacionalnimi ravnmi. Nova oblika vladavine vzpostavlja horizontalna in vertikalna omrežja, v katerih pride do povečanega števila interakcij med akterji, ki tako vplivajo drug na drugega (Benz in Fürst 2002; Buiskool in drugi 2005; Nedergaard 2006b, 425; Federighi in drugi 2007). Pri tem je še posebej poudarjen horizontalni pristop vplivanja novih oblik vladavine na nacionalne izobraževalne politike. Smer javnopolitičnega učenja pa ni odvisna le od iniciativ posamezne države, temveč tudi od pritiska negotovosti, ki vodi k prevzemanju uspešnejših rešitev. Nedergaard (2006b, 427) tako predpostavlja, da so k vzajemnemu horizontalnemu učenju bolj nagnjene države, ki so dosegle javnopolitični neuspeh, ali manj uspešne države. Nadalje predvideva, da bodo bolj odprte do medsebojnega učenja države z enakimi ekonomskopolitičnimi okviri oziroma s primerljivimi normativnimi in kognitivnimi javnopolitičnimi okviri.<sup>125</sup> V opravljeni raziskavi Nedergarda (2006b) javnopolitični odločevalci kot razlog za sodelovanje z drugimi državami navajajo cenjenje sistema in vrednot druge države, podobnost sistema in načel lastne države, podobnost uporabljenega pristopa in kulture reševanja javnopolitičnih problemov oziroma uporabo različnega pristopa k reševanju podobnih javnopolitičnih problemov. V raziskavi, ki jo je izvedel, so nekatere države poudarile, da se učijo od vseh držav, spet druge, da je izbor države odvisen od posameznega javnopolitičnega področja. Države se pri učenju od drugih držav osredotočajo na: a) dobre rezultate držav z inovativnimi javnimi politikami in dejavnostmi; b) najrazvitejše države, države z najučinkovitejšimi politikami na ključnih

---

<sup>125</sup> Rezultati so bili pridobljeni na podlagi raziskave, v katero so bili vključeni vsi odbori EU in odbori Nordijskega sveta. Vprašanje se je nanašalo na opredelitev države, od katere so se najpogosteje učili, in na razloge za to (Nedergaard 2006b, 428).

področjih; c) države, ki so po rezultatih v mednarodnih primerjalnih lestvicah dosežkov pred njihovo državo; d) države, ki poznajo rešitev njihovega javnopolitičnega problema; e) države, ki jim je uspelo vzpostaviti stabilne javnopolitične ukrepe, z najbolj izpopolnjeno administracijo ali preprosto z najboljšo prakso. Nedergaard (prav tam, 433) zaključuje, da je najpomembnejši dejavnik za odločitev za učenje od druge države najboljša praksa te države. Zelo uspešne države pa se učijo od skupin, ki so jim bliže v smislu političnega in ekonomskega ozadja. Poudarja pa tudi dejstvo, da javnopolitično učenje od drugih držav še ne pomeni tudi dejansko izvajanje naučenega v nacionalnem okolju.

Čeprav je v akademskih razpravah veliko pozornosti namenjene javnopolitičnemu učenju med državami članicami, ugotavljamo, da je na področju izobraževalnih politik izjemno malo politološke pozornosti namenjene učenju znotraj držav članic v smislu horizontalnega javnopolitičnega učenja ter izmenjave izkušenj in dobrih praks med posameznimi lokalnimi ravni, šolami ter posameznimi akterji – eksperti, javnopolitičnimi odločevalci in deležniki. Dobre prakse so pogosto poudarjene le takrat, kadar so posredovane in uporabljene na ravni EU, identifikacija in uporaba takih praks znotraj nacionalnega konteksta pa sta v literaturi pogosto zanemarjeni. Ne nazadnje gre tudi za to, da so bile posamezne oblike javnopolitičnega učenja znotraj nacionalnega izobraževalnega prostora prisotne tudi v obdobju relativne odsotnosti različnih oblik mednarodnega sodelovanja, vključno z EU. Vsekakor pa je mednarodno sodelovanje povečalo vidnost javnopolitičnega učenja v državah članicah tudi zunaj nacionalnih meja. Tudi Radaelli (2003, 2004) tako ugotavlja, da je pri preučevanju nove oblike vladavine premalo pozornosti namenjene prenosu znanja med vsemi ravni mnogonivojske vladavine. EU namreč ne predpisuje natančne strukture, po kateri naj bi pretok novo pridobljenega znanja potekal, zato je v veliki meri odvisno od države članice, kako bo navedene procese organizirala. Javnopolitično učenje v EU moramo zato razumeti ne le kot neposredni javnopolitični prenos iz ene države članice v drugo, temveč kot spodbujanje nadaljnega procesa javnopolitičnega učenja v državah članicah samih (Lange in Alexiadou 2010, 449).

Dehousse (2002, 10) javnopolitično učenje v EU opredeli kot začetni korak v procesu oblikovanja politik, ki lahko pospešuje integracijo EU, saj vodi h kognitivni konvergenci. Langejeva in Alexiadouva (2010, 444) javnopolitično učenje v EU na področju izobraževalnih politik označita kot eno izmed strategij, s katero se udejanja Delovni program

I&U 2010. Ne gre za izolirano strategijo, saj se povezuje z zdajšnjimi strategijami vladavine v EU, kot je npr. uporaba ekspertnega znanja. Langejeva in Alexiadouva (2007) se sprašujeta, kako se lahko potencialno zelo mehke in neformalne procese, kot je javnopolitično učenje na področju izobraževalnih politik v EU, spremeni v strategijo za izvajanje moči in vpliva ter končno prispeva k spremembi nacionalnih izobraževalnih politik in praks v EU. Kako je javnopolitično učenje lahko preoblikovano, ko je uporabljeno kot arhitektura vladavine, in kako se vladavina spremeni, ko se opira na javnopolitično učenje?

Radaelli (2004, 14) meni, da je ena izmed ključnih lastnosti nove oblike vladavine doseganje napredka z izogibanjem politizaciji na politično občutljivih področjih. To je mogoče z »izkoriščanjem« lokalnega znanja, posebnih poti za izkoriščanje uspešnih izkušenj in inovacij, ki so lahko razpršene iz enega sistema v drugega. Nova oblika vladavine naj bi tako v idealni zasnovi temeljila na različnosti sodelujočih akterjev, spoštovanju načela subsidiarnosti in izogibanju politizaciji. Vendar dejavnika (politična soodvisnost držav članic EU in potreba po koordinaciji različnih javnopolitičnih področij znotraj Lizbonske strategije) v dejanskem svetu v ospredje postavita politizacijo (prav tam).

Ker so instrumenti vladavine uporabljeni z namenom sprožanja javnopolitičnih sprememb, Langejeva in Alexiadouva (2010, 445) menita, da javnopolitično učenje ni nikoli politično nevtralnno. Številni avtorji namreč potrjujejo, da ima nova oblika vladavine na področju izobraževalnih politik globoko vgrajene neoliberalne predpostavke ter kot instrument odseva ideje in mehanizme novega javnega menedžmenta (Alexiadou 2005; Mitchell 2006; Dale 2008; Lange in Alexiadou 2010; Jacob in Genard 2011). Javnopolitično učenje je zato po mnenju Radaellija (2004) politični proces, in ne tehnična, nevtralna metoda vladanja, ki temelji na objektivnih podatkih. Izkušnje posameznih akterjev in empirični podatki kot dejavniki političnega odločanja so namreč vedno odvisni od politične interpretacije ter s tem pristranskosti in predsodkov (Larionova 2007, 13, 14). Politična komponenta nove oblike vladavine je tako razvidna v več fazah javnopolitičnega učenja: pridobivanje izkušenj, oblikovanje povzetkov pridobljenih izkušenj, kodifikacija izkušenj o zglednih lekcijah v zgodovinski spomin, ki se aktivira ob vzpostavljanju oziroma soočanju z določenimi javnopolitičnimi problemi. Prav tako je v javnopolitičnem učenju problematična definicija

uspeha, ki je pogosto nejasna in vedno označena s politično noto.<sup>126</sup> Ni objektivna entiteta, temveč je vedno podvržena konfliktnim interpretacijam (Radaelli 2004, 10).

Radaelli (2004, 27) sklepa, da nove oblike vladavine premorejo potencial za učenje, vendar ta še ni razvit, posebej v kontekstu učenja od spodaj navzgor, političnega aspekta učenja in še vedno nezadovoljive kritične razprave o metodi z gledovanja in njegovi možni alternativni – učenju lekcij. Obstaja zelo malo empiričnih podatkov, ki bi potrjevali skladnost javnopolitičnega učenja s participatorno demokratično vladavino, z demokratičnim eksperimentiranjem, osnovanim na javnopolitičnem učenju od spodaj navzgor, ali na neposredni deliberativni demokraciji. Nova oblika vladavine na področju izobraževalnih politik sicer pospešuje javnopolitično učenje na ravni javnopolitičnih odločevalcev in deležnikov, pomembno vlogo v njem pa imajo tudi eksperti (Lange in Alexiadou 2007, 11–13). Znanje ekspertov pa se uporablja kot posebna strategija vladanja. Raziskave kognitivne konvergenca kažejo tudi, da na podlagi ekspertnega znanja prihaja do spremembe prepričanj javnopolitičnih odločevalcev v smeri konvergenca paradigem EU (Radaelli 2004, 28).

Koncept javnopolitičnega učenja je ključen za razumevanje procesa problematizacije in normalizacije znotraj vladavine na področju izobraževanja. Ni omejen zgolj na idejo instrumentalnega učenja ali učenja o novih javnopolitičnih orodjih in posegih, temveč obsega idejo družbenega učenja, ki obsega novo in preoblikovano razumevanje javnopolitičnih problemov in ciljev (May 1992, 334) ter družbeno konstrukcijo javnopolitičnih prioritet. Prav tako vsebuje politično učenje, ki vključuje procese v zagovorniških koalicijah. Ravno tako je pomembna ideja javnopolitičnega poučevanja (angl. *policy teaching*) (Bomberg 2007), ki predvideva, da učenje posebnih javnopolitičnih instrumentov ni odvisno le od učečih se akterjev, temveč tudi od tistih, ki so odgovorni za spodbujanje in sprožitev takega javnopolitičnega učenja. Tako kot je pomembno »Kdo se uči?«, »Kaj se uči?« in »S kakšnim učinkom se uči?«, je pomembno tudi »Kdo poučuje?«, »Kaj se poučuje?« in »S kakšnim učinkom se poučuje?«. Pri tem je ključnega pomena raziskati kaskadne strategije tako učiteljev kot sprejemanje idej na strani učencev (Grek 2010, 402).

---

<sup>126</sup> Radaelli (2004, 10) prav tako meni, da diskurz nove oblike vladavine pogosto pretirano poudarja uspeh in s tem privablja akterje, da se iz njega učijo, pri tem pa zanemarja napake, ki so za akterje lahko pogosto uporabnejše od uspeha. Na individualni ravni (država ali organizacija) uspeh lahko povzroča pretirano samozavest in praznoverno učenje, zmanjšuje nagnjenost k eksperimentiranju in delovanju na drugačen način. Preobremenjenost z uspehom in želja po posnemanju najboljših čez tekmovalno metodo z gledovanja lahko povzroča sprejemanje neuporabnih inovacij. Po drugi strani pa napake vodijo k eksperimentiranju (prav tam).

Empirični podatki in neodvisna vrednotenja akcijskih programov skupnosti pričajo o večji učinkovitosti horizontalnega učnega procesa na najnižji ravni. Intenzivnost in kognitivni proces med ravnmi sta odvisna od dveh dejavnikov: dovršene, izpopolnjene mnogonivojske arhitekture, oblikovane v desetletjih sodelovanja z namenom razpršitve znanja (tako horizontalno kot od spodaj navzgor) in posebnega prizadevanja pri opredeljevanju narave akademske komunikacije, podarjene temu občutljivemu javnopolitičnem področju kot paradigmi »iskanja resnice« z visoko stopnjo prepustnosti interpretacije empiričnih podatkov (Larionova 2007, 17, 18). Za instrumente nove oblike vladavine na področju izobraževalnih politik je značilna velika zmožnost krepitev horizontalnih in hierarhičnih interakcij ter oblikovanja konvergence odločitev in akcij v naslednjih obdobjih, tako da se bo izobraževalna javnopolitična agenda EU še poglobljala in razširjala ter ostala skladna z načelom subsidiarnosti v odnosu do Evropske komisije kot pomembnega spodbujevalca procesa (prav tam, 18).

Na podlagi predstavljenih teoretskih predpostavk in klasifikacij javnopolitično učenje v EU razumemo kot proces, v katerem je znanje<sup>127</sup> nekega časa in (ali) prostora (o javnih politikah, instrumentih, administrativnih strukturah, institucijah) uporabljeno v drugem času ali prostoru (Dolowitz in Marsh 1996). Pri tem javnopolitično učenje v EU predstavlja kompleksne vidike (javnopolitičnega, družbenega in političnega) učenja med številnimi javnopolitičnimi akterji (posamezniki, institucijami in državami) na vseh ravneh mnogonivojske vladavine (Štremfel 2010a). Predpostavljamo, da le takrat, ko se javnopolitično učenje odvija znotraj in med vsemi ravnmi mnogonivojske vladavine (EU, nacionalne, regionalne, lokalne), in sicer v obliki učenja iz lastnih izkušenj, od drugih in z drugimi, lahko govorimo o tem, da javnopolitično učenje predstavlja novo obliko vladavine.

---

<sup>127</sup> Pri tem znanje kot element na podatkih temelječega oblikovanja politik v evropskem izobraževalnem prostoru predstavlja izsledke rednega spremljanja, primerjav in poročanja o izobraževalnih sistemih; evalvacij v procesih vzajemnega učenja; obsežnih mednarodnih primerjalnih raziskav v izobraževanju (Ioannidou 2007; Grek 2008).

## 2.3 NA PODATKIH TEMELJEČE OBLIKOVANJE POLITIK

### 2.3.1 IZVOR IN RAZVOJ KONCEPTA

Številni (npr. Nutley in drugi 2002; Bridges 2009) koncept na podatkih temelječega oblikovanja politik povezujejo z racionalističnim pristopom k oblikovanju javnih politik.<sup>128</sup> Racionalistični pristop oblikovanja javnih politik temelji na pozitivistični paradigmi ter je kljub številnim kritikam pri preučevanju javnih politik še vedno najpogosteje uporabljen. Klasični racionalistični pristop k oblikovanju javnih politik temelji na maksimiranju zelenih učinkov oziroma doseganju maksimalne družbene koristi. Model predpostavlja, da imajo javnopolitični odločevalci v situaciji, ko so soočeni z javnopolitičnim problemom, na razpolago vse potrebne informacije o javnopolitičnem problemu, njegovih posledicah in rešitvah. Na podlagi cilja, ki ga zasledujejo (ta poleg reševanja ali odprave javnopolitičnega problema vključuje tudi maksimalno družbeno korist), izberejo tisto (idealno) rešitev, ki bo najbolje sledila zastavljenemu cilju.

Racionalistični pristop oblikovanja javnih politik je označen za idealni oz. normativni model, ki je težko (če sploh lahko) uresničljiv, zato ga mnogi označujejo kot nerealističnega. Celo Simon (1957), oče racionalističnega modela, je prepoznal omejitve pri doseganju tega ideala. Skupaj z Marchem (1958) sta na podlagi omejitev racionalnega modela oblikovala koncept t. i. omejene racionalnosti (angl. *bounded rationality*). Koncept omejene racionalnosti predpostavlja, da javnopolitični odločevalci delujejo kar se da racionalno znotraj določenih omejitev, kot so omejen čas, omejene informacije ter omejena človeška sposobnost, da prepoznajo vse značilnosti in oblike vsakega javnopolitičnega problema. Javnopolitični odločevalci tako nikoli ne morejo sprejeti idealnih, temveč, upoštevajoč prej navedene omejitve, zgolj optimalne rešitve.

Največji kritik racionalističnega pristopa oblikovanja javnih politik je Lindblom (1959),<sup>129</sup> ki navaja osem točk, v katerih nasprotuje temu modelu oz. v katerih racionalistični pristop po

---

<sup>128</sup> »V dediščini dozdejšnjega razvoja analize politik je vrsta modelov, ki na poenostavljen način pomagajo razjasnjevati praktične značilnosti in procese odločanja o javnih politikah in njihovih učinkih. Različni modeli odsevajo različne prakse in so uporabni v določenih okoljih (npr. institucionalni, interesnoskupinski, sistemski in elitistični model, racionalizem, teorija iger, inkrementalizem)« (Fink Hafner 2002, 118).

<sup>129</sup> Meni, da je v številnih okoliščinah pritisk na javnopolitične odločevalce tako velik, da je taka racionalnost nemogoča. Trdi, da so številne odločitve inkrementalne in vključujejo majhne prilagoditve tistega, kar je že bilo storjeno. Gre za proces strankarskega vzajemnega prilagajanja v luči pluralističnega tekmovanja in vplivanja na odločitve. Meni, da najboljši demokratični proces vključuje tako obliko inkrementalnih prilagoditev. Pri tem pa



njegovem mnenju ne uspe pojasniti dejanskega javnopolitičnega odločanja v praksi: 1) omejena človeška kapaciteta reševanja problemov, 2) nezadostnost informacij, ki bi omogočale popolno racionalno odločanje, 3) visoka cena analiz, na katerih naj bi temeljile racionalne odločitve, 4) napake pri oblikovanju primerne metode evalvacije, 5) odnos med podatki in vrednotami pri oblikovanju politik, 6) odprtost sistema javnopolitičnega odločanja za številne spremenljivke, 7) potreba po strateškem sledenju analitičnih korakov, 8) številne okoliščine, v katerih nastanejo javnopolitični problemi.

Birkland (2005, 215, 216) kritike racionalističnega pristopa oblikovanja javnih politik povzema tako:

– *Problemi pri konsenzu glede javnopolitičnih ciljev.* Čeprav se javnopolitični problemi običajno definirajo glede na zelene javnopolitične cilje, je že glede javnopolitičnih ciljev v družbi težko doseči konsenz. Ker so ideje tako o javnopolitičnih ciljih kot javnopolitičnih problemih in načinih njihovega reševanja lahko zelo različni, ne moremo govoriti o enotni najracionalnejši rešitvi.

– *Omejenost dostopa vseh razpoložljivih podatkov.* Ne glede na to, koliko časa in s kolikšno kapaciteto bomo pridobivali podatke, ne bomo mogli nikoli pridobiti popolnoma vseh podatkov, ki bi pojasnili določen javnopolitični problem in s tem možne načine njegovega reševanja. Omejenost dostopa do vseh razpoložljivih podatkov je toliko večja, ko se oblikovalci politik srečujejo tudi s časovnim in z drugimi pritiski.

– *Značilnost informacij.* Pri oblikovanju politik delujemo z družbenimi fenomeni, ki vsebujejo tudi vrednote, zato ne moremo govoriti o popolnoma racionalnih javnopolitičnih odločitvah.

Birkland (2005, 216) in Hill (2009, 152, 153) menita, da čeprav so bile na strani različnih pristopov analize politik prepoznane številne omejitve in ovire racionalističnega pristopa oblikovanja javnih politik, ta ni popolnoma zanemarljiv. Želja po boljšem in nevtralnejšem javnopolitičnem odločanju ter s tem oblikovanju smernic, kako zagotoviti najboljše javnopolitične odločitve, je namreč v središču akademskih pristopov, ki pojasnjujejo delovanje javne uprave. Navedeni model sicer ne prepozna kompleksnega odnosa med identifikacijo javnopolitičnega problema in zagotavljanjem najboljših javnopolitičnih odločitev, a zahteva, da je reševanje javnopolitičnih problemov neomadeževano od politike

---

poskus racionalnega odločanja pomeni napeljevanje k obliki družbenega inženiringa, v katerem si politične elite prizadevajo neupoštevati pritiske, usmerjene proti njim.

ter predpostavlja nevtralnno in nepristransko iskanje najboljših javnopolitičnih rešitev. Avtorja tudi menita, da koncept na podatkih temelječega oblikovanja politik iz racionalističnega modela oblikovanja javnih politik povzema in poseblja predvsem te aspiracije. Zlasti ob koncu sedemdesetih let in v osemdesetih letih so namreč ljudje v zahodnoevropskih državah verjeli v konec ideologije in (za)upali v moč znanja. Refleksivnost, ki je postala mogoča na podlagi znanstvene refleksije družbenega življenja, je postala značilnost današnje dobe (Giddens 1990). Želja po nevtralnosti v kombinaciji z učinkovitostjo kot s primarnim ciljem javnih politik je prinesla novo zavedanje o strateškem pomenu legitimnosti javnih politik ter utrla pot konceptu na podatkih temelječega oblikovanja politik.<sup>130</sup>

### 2.3.2 OPREDELITEV KONCEPTA<sup>131</sup>

Na podatkih temelječe oblikovanje politik je videno kot prevod širših trendov in sprememb v družbi, ki stremijo k razvoju »na znanju temelječe družbe« ter omogočajo dostop javnosti do širokega kroga informacij s področja delovanja javnega sektorja. Navedeno odseva v modernizaciji vlad in večanju odgovornosti javnega sektorja. K vzpostavitvi navedenega koncepta sta prispevala predvsem tehnološki razvoj ter širjenje demokratičnih vrednot v zadnjih dveh desetletjih. Razširjenost izobraževanja in širok dostop do različnih virov informacij na strani vedno širšega kroga akterjev so vzpostavili prostor za dialog ter tekmujoče si argumente. V sodobni družbi se je družbena vloga znanja dramatično spremenila, posledično pa je tudi vladanje in oblikovanje politik postajalo vedno intenzivneje povezano z znanjem. Vlade so se v naraščajoči družbeni kompleksnosti znašle pred izzivom odzivanja na številne spremembe, proizvodjanje in upravljanje znanja pa sta pri tem postala izjemnega pomena. Schön (1979) je označil javnopolitični proces kot močvirnato nižavje

---

<sup>130</sup> Pollitt (2006) ugotavlja, da je koncept na podatkih temelječega oblikovanja politik najrazvitejši v državah, v katerih je razvit tudi t. i. novi javni menedžment. Za te države (Avstralijo, Novo Zelandijo, Veliko Britanijo in ZDA) je značilno, da v njih veljajo eksplicitne zahteve in formalni postopki uporabe podatkov v javnopolitičnem procesu. Nekatere izmed njih pa so iniciative na podatkih temelječega oblikovanja politik prenesle celo v zakone in s tem skušale okrepiti zavezo k uporabi takega pristopa. Razlike med državami se kažejo tudi v tem, da nekatere pri oblikovanju politik na določenih javnopolitičnih področjih uporabljajo bolj participativne pristope, ki so zakoreninjeni v racionalnosti in podatkih, medtem ko je pri drugih proces oblikovanja politik pod vplivom virov, političnih premislekov in pogajanj (Evans in Davies 1999). Navedeno nas navaja na to, da se uporaba koncepta med državami razlikuje, zato je njegovo razvitost treba presojeti v povezavi z njenim zgodovinskim razvojem in s tradicijo javnopolitičnega odločanja na določenem javnopolitičnem področju. Ker prava evalvacija uresničevanja koncepta v različnih nacionalnih kontekstih še ni bila storjena, je prispevek disertacije, ki uresničevanje navedenega pristopa presoja v slovenskem izobraževalnem prostoru, v tem pogledu vsekakor koristen.

<sup>131</sup> V angleškem jeziku največkrat označeno kot »*evidence based policy making*«, zasledimo pa tudi izraze, kot so »*evidence-informed policy making*, *evidence based movement*«. Iz navedenih opredelitev je razvidno, da ga nekateri opisujejo kot koncept, drugi (Wyatt 2002) kot iniciativo in gibanje.

oziroma zmešnjavo (polno sprememb, kompleksnosti, negotovosti, omejenosti), v kateri ni mogoče doseči tehničnih in racionalnih rešitev. Na podatkih temelječe oblikovanje politik pa predpostavlja, da kljub zmedi obstajajo trdna tla, na katera je mogoče postaviti »trda« dejstva, ki bodo podpirala veliko zgradbo moderniziranega javnopolitičnega odločanja (Parsons 2002, 45). Koncept predpostavlja, da k zmešnjavi in njenemu obvladovanju lahko pristopimo tako, da odločitve namesto na politični ideologiji in predsodkih sprejemamo na podlagi podatkov. Modernizirano javnopolitično odločanje naj bi tako temeljilo na izboljšani instrumentalni racionalnosti (Sanderson 2006). Zdi se, da je ponovni preporod ali vrh navedeni pristop doživel v poznih devetdesetih letih prejšnjega stoletja, ko je takratni britanski premier v svojem govoru leta 1997 oznanil, da velja tisto, kar deluje (angl. *What matters is what works*).<sup>132</sup> Wyatt (2002, 24) ocenjuje, da se je s tem začel nov postideološki pristop k oblikovanju javnih politik.

Koncept na podatkih temelječega oblikovanja politik predvideva, da z več in s kakovostnejšimi podatki v procesu javnopolitičnega odločanja povečamo možnosti za uspeh javne politike. Koncept predpostavlja, da več uporabljenih podatkov izboljša javnopolitične odločitve in s tem poveča uspešnost izvajanja javnih politik, hkrati pa sta stalno spremljanje in vrednotenje rezultatov namenjena identifikaciji in popravljanju napak. Uporaba številnih podatkov pospešuje javnopolitično učenje, kar omogoča zmanjšati oziroma se izogniti javnopolitičnim napakam ter s tem povečati možnosti za uspeh javne politike. Ker je koncept osredotočen na javnopolitično učenje iz izkušenj, omogoča boljše razumevanje javnopolitičnih problemov, s katerimi se soočajo javnopolitični odločevalci oziroma jih želijo odpraviti. Koncept tako omogoča oblikovati javne politike, ki resnično odgovarjajo na javnopolitične probleme. Podatki javnopolitičnim odločevalcem omogočajo, da se učinkovito soočijo z javnopolitičnimi problemi in jih rešijo. Racionalno reševanje problemov (na podlagi številnih visokokakovostnih podatkov, ki prihajajo iz številnih virov)<sup>133</sup> namreč omogoča

---

<sup>132</sup> Koncept predpostavlja, da do javnopolitične odločitve pride pragmatično na podlagi različnih alternativ, izmed katerih je izbrana tista, ki zagotavlja, da bo javna politika delovala. Zato so javnopolitične odločitve namesto na ideologiji osnovane na empiričnih podatkih (Sanderson 2002a).

<sup>133</sup> Wyatt (2002, 17, 18) kot podatke navaja ekspertno znanje, domače in mednarodne raziskave, statistike, posvetovanja z deležniki, evalvacijo preteklih politik, sekundarnih virov, analizo zaključkov posvetovanj, ocene javnopolitičnih opcij in rezultatov ekonomskega in statističnega modeliranja ter izvedbo novih raziskav, kadar je to treba. Na področju izobraževanja (Stone 2002; Boswell 2008; Dederling 2009, 485) podatek tako predstavlja znanstveno dokazano dejstvo, pridobljeno v postopkih obsežnih mednarodnih raziskav dosežkov učencev, preverjanja znanja učencev, primerjalnih testov in statističnih obdelav.

pravilno identifikacijo javnopolitičnih problemov ter vzrokov in vzročnih zvez,<sup>134</sup> zaradi katerih so javnopolitični problemi nastali (Wyatt 2002, 17, 18).

Cilj na podatkih temelječega oblikovanja politik so torej politike, ki temeljijo na boljših informacijah, kakovostnejše javnopolitične odločitve, učinkovitejše prakse in posledično boljši rezultati javnih politik (Cooper in drugi 2009, 160). Koncept vključuje številne tako implicitne kot eksplicitne predpostavke o načinih delovanja javnopolitičnega procesa ter o vlogi podatkov v njem (Clarence 2002, 3, 4). Ena izmed njegovih bistvenih predpostavk je linearen (neinteraktiven) odnos med podatki in javno politiko. Pri tem naj bi na podatkih temelječe oblikovanje politik omogočalo.<sup>135</sup>

- 1) *Podpora strateškemu načrtovanju javnih politik.* Pri reševanju javnopolitičnih problemov podatki omogočajo oceniti učinkovitost posameznih javnopolitičnih opcij in posledično izbrati najboljšo.
- 2) *Izboljšano izvajanje javnih politik.* Koordinacija organizacij, ki so zadolžene za izvajanje javnih politik na podlagi informacij, ki omogočajo pravočasno odgovoriti na hitro spreminjajoče se okoliščine.
- 3) *Povečanje odgovornosti vlad.* Vlade morajo svojo odgovornost vseskozi izkazovati z učinkovitostjo in uspešnostjo. Pri dokazovanju slednjih so zanje lahko koristni podatki.
- 4) *Javnopolitično učenje.* Razumevanje dejavnikov, ki povzročajo družbene probleme, in načinov, po katerih se lahko z njimi soočimo.

Na podatkih temelječe oblikovanje politik torej razumemo kot koncept, ki politikom in uradnikom (javnopolitičnim odločevalcem) omogoča sprejemati (znanstveno utemeljene) odločitve o politikah, programih in projektih na podlagi dobrih informacij. Eksperti s

---

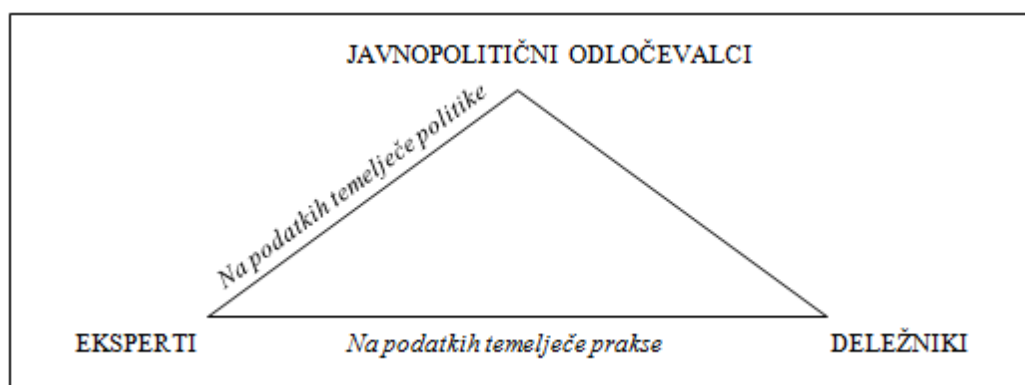
<sup>134</sup> Ideja vzročnih zvez in zmožnost znanja o zunanjem svetu je pomemben del moderne zahodne filozofije od Descartesa in Bacona dalje in je povezana tudi s konceptom na podatkih temelječega oblikovanja politik. Intervencija v zunanji svet je mogoča le, kadar so objekti ali dogodki po svetu urejeni in so med njimi nujno vzpostavljene povezave. Iz te perspektive je nujno vse sistematizirati, zreducirati na obvladljiva vprašanja in objekte ter nato najti vzročne povezave med njimi. Z drugimi besedami, da bi obvladovali svet in dosegli zelene učinke, potrebujemo nadzor, ki v družbo vnaša red (Shahjahan 2011, 188). Zagovorniki na podatkih temelječega oblikovanja politik tako skušajo vnesti red v oblikovanje javnih politik in praks, da bi dosegli nek idealen javnopolitični cilj.

<sup>135</sup> Navedeno lahko razumemo tudi kot pomen podatkov v vseh fazah javnopolitičnega procesa, upoštevajoč procesualni oz. fazni model oblikovanja javnih politik. Podatki naj bi tako omogočali identifikacijo javnopolitičnih problemov in potreb, ki zahtevajo intervencijo; boljše razumevanje javnopolitičnih problemov in možnih javnopolitičnih opcij; oceno učinkovitosti danih javnopolitičnih opcij oz. napovedovanje vpliva v procesu javnopolitične formulacije; osnovo za nadaljnjo obravnavo javnopolitičnih opcij oziroma primerjavo alternativ pri sprejemanju javne politike; hkrati pa tudi spremljanje vpliva pri izvajanju in evalvaciji javnih politik (Dunn 1994, 17).

pripravo, z ohranjanjem in diseminacijo znanja, javnopolitični odločevalci in deležniki pa z upoštevanjem izsledkov znanstvenega raziskovanja zmanjšajo možnost napačnih odločitev oz. povečajo skladnost med pričakovanimi rezultati in dejanskim stanjem (Davies 2004, 3; OECD 2007, 4; Howlett 2008).

V središču navedenega koncepta je torej vloga podatkov pri oblikovanju javnih politik. Pri tem so kot prevladujoči akterji (kot nosilci ali uporabniki podatkov) navedeni javnopolitični odločevalci, eksperti in deležniki.<sup>136</sup> Njihov odnos lahko ponazorimo s trikotnikom, prikazanim na sliki 2.2. Da bi v nadaljevanju lahko razumeli na podatkih temelječe izobraževanje (oziroma na podatkih temelječe oblikovanje izobraževalnih politik), najprej pozornost ločeno namenjamo na podatkih temelječim politikam (kot odnosom med eksperti in raziskovalci ter javnopolitičnimi odločevalci) ter na podatkih temelječim praksam (kot odnosom med eksperti in raziskovalci ter deležniki oziroma praktiki).

Slika 2.2: Odnos med akterji v konceptu na podatkih temelječega oblikovanja politik



Vir: Prirejeno po Evropska komisija (2007b)

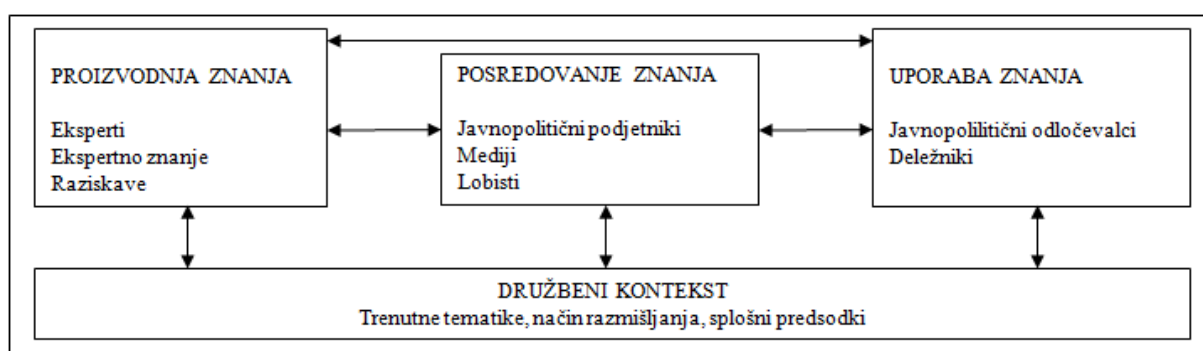
### 2.3.3 NA PODATKIH TEMELJEČE POLITIKE

Koncept na podatkih temelječega oblikovanja politik (z vsemi značilnostmi, opisanimi v prejšnjem poglavju) predpostavlja, da bodo javnopolitični odločevalci razvili ne le sposobnost vladanja, temveč tudi analitično javnopolitično sposobnost (angl. *policy analytical capacity*). Navedena sposobnost se nanaša na zmožnost sprejemanja in dostopanja do različnih vrst podatkov in njihove uporabe v javnopolitičnem procesu (Howlett 2008, 1, 2; 2009). Ta naj bi

<sup>136</sup> Čeprav je razlikovanje med javnopolitičnimi odločevalci, eksperti in deležniki lahko zelo konceptualno uporabno, v praksi posamezniki pogosto zavzemajo več navedenih vlog (Cooper in drugi 2009, 168). Več o tem v poglavju Javnopolitični akterji.

omogočala izogibanje neuspehu in napakam pri oblikovanju in izvajanju javnih politik.<sup>137</sup> V okviru na podatkih temelječega oblikovanja politik je analitična javnopolitična sposobnost torej razumljena kot sposobnost javnopolitičnih odločevalcev, da podatke uporabijo pri svojem delu in tako izboljšajo javnopolitično odločanje. Ker je ločnica med eksperti na eni strani ter javnopolitičnimi odločevalci pogosto prevelika, da bi lahko prišlo do neposrednega prenosa znanja v javnopolitično odločanje, Levin (2004) opredeli t. i. pot znanja<sup>138</sup> (slika 2.3), skozi katero morajo podatki, da so učinkovito uporabljeni pri javnopolitičnih odločevalcih (in deležnikih).

Slika 2.3: Pot znanja v konceptu na podatkih temelječega oblikovanja politik



Vir: Levin (2005, 616)

Številni raziskovalci so si enotni, da t. i. pot znanja predstavlja produkcijo raziskav, ki so pogosto izvedene v akademskih institucijah, uporabo raziskav pri javnopolitičnih odločevalcih in deležnikih ter številne poti in vmesnike med tema dvema kontekstoma. Za razumevanje pretoka znanja je treba razumeti posebne značilnosti obeh kontekstov (Cooper in drugi 2009, 167). Eksperti ter javnopolitični odločevalci namreč živijo v dveh različnih svetovih z različnimi spodbudami, omejitvami in pritiski, ki določajo njihovo delo. Čeprav delijo skupno zavezo k razvoju uspešnega in učinkovitega oblikovanja politik, imajo pogosto različne prioritete, motive, časovne omejitve ter poglede na znanje, ki naj bi k temu prispevalo. Navedeno vrzel naj bi zapolnili t. i. posredniki znanja (angl. *knowledge brokers*) oz. mediatorji znanja.

<sup>137</sup> Analitična javnopolitična sposobnost je ključna tudi v okviru javnopolitičnega učenja ter javnopolitične konvergence, ki naj bi na podlagi javnopolitičnega učenja nastala (Howlett 2008).

<sup>138</sup> Kontinuum znanja je krog, ki vključuje stalno interakcijo med tremi skupnostmi (eksperti, javnopolitičnimi odločevalci in deležniki) ter dimenzije (proizvodnjo znanja, posredovanje znanja in uporabo znanja) (de Vibe in drugi 2002; Hood 2003; Hoopers 2004).

## *Posredniki znanja*

Javnopolitično relevantno znanje je od ekspertov kot oblikovalcev znanja k javnopolitičnim odločevalcem kot uporabnikom znanja pogosto diseminirano posredno po akterjih, ki jih najpogosteje označujemo kot posrednike znanja. V najširšem pogledu so posredniki znanja definirani kot posamezniki ali organizacije,<sup>139</sup> ki povezujejo prepad med podatki ter politikami in praksami. Eksperte, javnopolitične odločevalce in deležnike pogosto povezujejo s spodbujanjem njihovega sodelovanja v obliki t. i. učnih partnerstev, kar prispeva h graditvi zaupanja med akterji z različnimi prioriteta, k razvoju skupne k dosežkom usmerjene kulture, motivaciji udeležencev kot tudi razvoju različnih oblik evalvacije učinkov javnih politik. Sabatier (1987) kot javnopolitične posrednike opiše akterje, katerih glavni nalogi sta zadrževanje stopnje političnega konflikta na sprejemljivi ravni in doseganje razumnih rešitev javnopolitičnih problemov.

V literaturi kot posrednike znanja največkrat zasledimo javno upravo, medije in posebne agencije.<sup>140</sup> Agencije pogosto pripravljajo pregled izsledkov vseh raziskav na določenem področju, saj je veliko verjetneje, da bodo javnopolitični odločevalci pripravljene upoštevati skupek izsledkov več raziskav kot le izsledke ene posamezne raziskave.<sup>141</sup> Sabatier (1987) meni, da so posredniki znanja običajno uradniki ali visoki uradniki, ki pa lahko predstavljajo tudi zagovornike, in ne zgolj posrednikov. Ker naj bi ti akterji deloma tudi filtrirali znanje ter pogosto znali bolje kot raziskovalci presoditi, da je vpliv ideje pogosto odvisnejši od primernosti za javnost kot pa njene empirične veljavnosti, jih mnogi označujejo tudi kot javnopolitične podjetnike (angl. *policy entrepreneurs*) (Mintrom 2000). Javnopolitični podjetniki ne znajo le uspešno odgovoriti na zahteve po informacijah in nasvetih, temveč pogosto tudi promovirajo določene javnopolitične ideje (Kingdon 1995). Dolowitz in Marsh (1996) v okviru preučevanja javnopolitičnega prenosa kot javnopolitične podjetnike opredelita eksperte in tudi mednarodne organizacije,<sup>142</sup> ki spodbujajo izmenjavo idej med

---

<sup>139</sup> Nutleyjeva in drugi (2007) naštevajo raziskovalne centre, vladne agencije, profesionalna združenja, posamezne raziskovalce, nekateri pa kot posrednike na področju izobraževanja navajajo tudi ravnatelje.

<sup>140</sup> Izjemno pomemben vir vpliva javnih uslužbencev, svetovalcev in drugih javnopolitičnih strokovnjakov je njihova zmožnost oblikovati intelektualne premise in izvrševanje sredstev, uporabljenih pri javnopolitičnih odločevalcev (Walker v Bennet in Howlett 1992, 275).

<sup>141</sup> Na področju izobraževanja, na primer na podlagi izsledkov ene mednarodne raziskave znanja, še ne moremo sklepati o kakovosti nacionalnega izobraževalnega sistema in potrebnih ukrepov za njegovo izboljšanje. Izsledki več različnih mednarodnih raziskav znanja v daljšem časovnem obdobju pa zagotavljajo popolnejšo sliko o nacionalnem izobraževalnem sistemu (Štraus 2006).

<sup>142</sup> Mahonova in McBride (2009, 86–90) kot javnopolitičnega podjetnika opredelita OECD, ki s svojo vlogo preiskovalca in mediatorja opredeljuje najboljši način reševanja javnopolitičnih problemov. Navedeno vodi k

akterji. Podobno Nedergaard (2007, 9) javnopolitične posrednike opredeli kot notranji dejavnik, ki vpliva na javnopolitično učenje med različnimi akterji v obliki avtoritativnega prepričevalca. Njegova avtoriteta temelji na profesionalnosti, znanstvenosti, nevtralnosti, analitičnih sposobnostih, izkušnjah in rabi jezika, ki je skupen sodelujočim akterjem. Navedena avtoriteta jim omogoča, da sodelujoči akterji sledijo njihovim idejam in argumentom (Sabatier in Jenkins-Smith 1999).

Rezultati raziskave, ki jo je izvedla Ozgova (2007), so pokazali, da eksperti kot ovire za učinkovito posredovanje oziroma diseminacijo podatkov navajajo pomanjkanje ustreznega znanja pri javnopolitičnih odločevalcih, pomanjkljivo zavedanje akterjev, da je diseminacija potrebna, šibke iniciative za diseminacijo ter pomanjkanje ustreznih virov (prav tam, 72, 73). Da bi omogočili uspešnejšo uporabo podatkov pri javnopolitičnem odločanju Nutley (2003) in Davies (2004, 15–17), predlagata večje prepoznavanje področij, na katerih primanjkuje podatkov, izboljšano (javno) dostopnost podatkov, multimetodičnost pridobivanja podatkov ter usposabljanje in nadaljnji profesionalni razvoj ekspertov ter javnopolitičnih odločevalcev na področju posredovanja in uporabe podatkov.

#### **2.3.4 NA PODATKIH TEMELJEČE PRAKSE**

Zamisel o tem, da bi izobraževanje moralo postati na podatkih temelječa praksa<sup>143</sup> in poučevanje na podatkih temelječa stroka, je postala v zadnjem desetletju zelo privlačna, prav tako pa je bila deležna velike akademske pozornosti (predvsem edukacijskih znanosti) (Davies 1999; Atkinson 2000; Ozga 2000; Oakley 2001; Feuer in drugi 2002; Slavin 2002; Simons in drugi 2003; Cutspec 2004; Thomas in Pring 2004). Porodila se je predvsem iz kritik, da edukacijsko raziskovanje ni dovolj kakovostno in relevantno (je fragmentirano, nekumulativno, metodološko pomanjkljivo, pristransko), da bi javnopolitičnim odločevalcem omogočalo sprejemanje kakovostnih javnopolitičnih odločitev.<sup>144</sup> Potencial za odpravo navedenih pomanjkljivosti pa je viden predvsem v na podatkih temelječih praksah.

---

oblikovanju širših javnopolitičnih paradigem, ki dolgoročno vplivajo na poznejše oblikovanje in izvajanje javnih politik v državah članicah.

<sup>143</sup> Tako kot pri na podatkih temelječem oblikovanju politik tudi pri na podatkih temelječih praksah lahko zasledimo številne opredelitve, kot so »*evidence-informed practices*« (Sebba 1999), »*evidence-influenced practices*« (Nutley in drugi 2002), »*evidence-aware practices*« (Hammersley 2002) itd.

<sup>144</sup> Interes javnopolitičnih odločevalcev za na podatkih temelječe oblikovanje politik temelji tudi v interesu, kako trajno izboljševati izobraževalne prakse (Wylie 2003). Navedeno izkazuje, da ne moremo ločeno govoriti o na



Pri tem pa je treba posebej upoštevati, da deležnikov ne smemo razumeti kot pasivnih prejemnikov znanja, saj v okviru na podatkih temelječih praks ne gre le za enosmerni pretok znanja od proizvajalcev podatkov (ekspertov in raziskovalcev) k uporabnikom znanja (deležnikom). V realnosti namreč akterji lahko prehajajo med vsemi temi tremi konteksti, v njihovem odnosu so številne smeri, tako da uporabniki niso le pasivni prejemniki ekspertnega znanja, temveč znotraj svojega konteksta tudi njegovi dejavni oblikovalci (Levin 2005, 617). Na podatkih temelječe prakse tako v najširšem pomenu razumemo kot sodelovanje ekspertov in deležnikov pri proizvodnji javnopolitično relevantnega znanja. Navedeno zahteva ne le preoblikovanje edukacijskega raziskovanja, temveč tudi izobraževalnih praks. Pri tem je navedeno sodelovanje videno dvosmerno:

### *1) Podajanje ekspertnega znanja deležnikom*

Izsledki znanstvenih raziskav morajo biti deležnikom dostopni, kar predpostavlja tudi njihovo praktično relevantnost. Navedeno pomeni tudi preoblikovanje znanstvenih podatkov v razumljiv jezik, pri čemer so pogosto kot najučinkovitejši poudarjeni kratki, lahko berljivi povzetki ter predstavitve na konferencah – v delavnicah. Pri tem je treba zagotoviti, da so na eni strani izsledki znanstvenih raziskav zadostno znanstveno trdni ter na drugi strani ustrezno razumljeni in interpretirani s strani deležnikov (Hargreaves 1999; Baker 2003, 176, 177; Biesta 2007).

### *2) Vključevanje deležnikov v proizvodnjo ekspertnega znanja*

Vključenost širokega kroga deležnikov<sup>145</sup> v raziskovalne projekte in programe po mnenju številnih avtorjev (npr. Huberman 1994; Sebba 2007) povečuje avtoriteto in relevantnost znanstvenih raziskav, ki pri tem ne morejo biti zreducirane le na čisto znanstvene in tehnične raziskave in se morajo povezovati z različnimi praksami in akterji. To je premik od ekspertnega k družbeno robustnemu znanju ter s tem pluralističnim ekspertizam (Nowotny 2003, 151). Pri tem deležniki k raziskavam prispevajo predvsem svoje (sistematizirane) izkušnje pri izvajanju svojih praks, ki izhajajo iz avtentičnega okolja. Hkrati pa deležniki na ta način izražajo svoje razmišljanje, vrednote in stališča. Da bi kljub vsemu pridobili znanstveno vrednost, pa je treba podatke deležnikov ustrezno sistematizirati, operacionalizirati,

---

podatkih temelječih politikah in o na podatkih temelječih praksah, oziroma celo nakazuje vlogo ekspertov kot posrednikov med javnopolitičnimi odločevalci in deležniki.

<sup>145</sup> Pri tem so pomembne tudi povratne informacije učencev, ki lahko sporočajo podatke o dogajanju v njihovem (šolskem in domačem) okolju. Te so zelo pomembne z vidika demokratičnega javnopolitičnega odločanja kot tudi za njihov osebni razvoj (Evropska komisija 2007b, 29).

objektivizirati, verificirati in kodificirati, da bi zagotovili ustrezno znanstveno trdnost takih raziskav. V tem pogledu ekspertize zavzemajo obliko depersonalizacije in standardizacije znanja ter izkušenj drugih (ne nujno znanstvenih) akterjev. Navedeno vodi k pluralizaciji znanosti, ki pa z upoštevanjem družbeno robustnega znanja ne spodkopava, temveč krepi klasično ekspertno znanje (prav tam, 154, 155).

Družbeno robustno znanje ima tri medsebojno povezane značilnosti: 1) Veljavnost izsledkov znanstvenih raziskav je preverjena tudi zunaj »laboratorija«. Preverjanje veljavnosti tako poteka v zunanjem svetu z upoštevanjem družbenih, ekonomskih, kulturnih in političnih dejavnikov, ki sooblikujejo izsledke znanstvenih in tehnoloških inovacij. 2) Družbena robustnost izsledkov raziskav bo zagotovljena, če bo v opravljanje raziskav vključen širok nabor ekspertov, uporabnikov raziskav in drugih akterjev. Eksperti morajo tako razširiti svoje znanje z ozkega profesionalnega poznavanja področja na poznavanje zunanjega okolja ter grajenjem povezav med tema dvema področjema. Pri tem prihaja do spremenjenega razumevanja ekspertiz in njihove vloge v družbi. 3) Znanstvena skupnost postaja pomemben akter, ki sodeluje pri produkciji družbenega znanja. Stalno testiranje in modificiranje družbenega znanja v znanstveni skupnosti pa zagotavlja njegovo robustnost in s tem njegovo razumevanje kot ekspertnega znanja (Nowotny 2003, 155).

Tudi na področju izobraževanja je pomen sodelovanja med eksperti in deležniki močno poudarjen.<sup>146</sup> Omogočalo naj bi graditev novega znanja, ki je pomemben del oblikovanja izobraževalnih politik. Pri tem je poudarjen pristop oblikovanja politik od spodaj navzgor, ki zagotavlja večje možnosti za uspeh izobraževalnih politik kot pristop od zgoraj navzdol, ki ne upošteva izobraževalnih praks. Pri tem je posebna pozornost namenjena pridobivanju podatkov na strani deležnikov, za katere je pogosto značilen izostren pogled na to, zakaj določena izobraževalna politika ali ukrep ne deluje, hkrati pa so bogat vir podatkov, ki ekspertom hitreje in učinkoviteje omogočajo pridobivanje določenih podatkov kot izvajanje popolnoma novih raziskav. Navedeno zahteva, da so deležniki dejavno vključeni v raziskave, ki jih izvajajo eksperti in na katerih nato temeljijo izobraževalne politike, hkrati pa njihovo vključevanje v raziskave predstavlja možno spremembo njihovih izobraževalnih praks. Na ta način deležniki razvijajo visokoprofesionalno kulturo, ki jo gradijo z lastnim

---

<sup>146</sup> Raziskave v Avstraliji (DEYTA 2000) in ZDA (Biddle in Saha 2002) so pokazale, da velika večina deležnikov in javnopolitičnih odločevalcev meni, da njihovo delo temelji na dejavni informiranosti z izsledki raziskav, ki jih pridobijo na različne načine (Levin 2005, 615).

izpopolnjevanjem z vključevanjem v raziskave ter oblikovanje znanja. Nekateri (npr. Nuthall 2004) kljub temu menijo, da učitelji kljub visoki profesionalni kulturi nikoli ne morejo obvladovati vseh dejavnikov, ki vplivajo na znanje učencev. Evropska komisija (2007b) ugotavlja, da je v državah članicah EU profesionalna kultura deležnikov relativno slabo razvita. Da bi bili deležniki dejavneje vključeni v proizvodnjo znanja, predlaga ustrezno preoblikovanje dodiplomskega in nadaljnega izobraževanja deležnikov, ki bo več poudarka namenilo vključevanju v raziskave. Hkrati izpostavlja, da v večini držav članic EU tudi delovno okolje deležnikov ni oblikovano tako, da bi zagotavljalo seznanjanje ter dejavno vključevanje v raziskave. Evropska komisija (2007b) izpostavlja tudi, da je navedeno stanje mogoče izboljšati z uvedbo različnih projektov, ki spodbujajo sodelovanje med eksperti, deležniki in javnopolitičnimi odločevalci.

Timperleyjeva in Robinsonova (2002) menita, da mora skupno sodelovanje ekspertov in deležnikov temeljiti na skupnih ciljih, ki zagotavljajo potrebno motivacijo, zaupanje in enakovredne odnose med tema dvema skupinama akterjev. Bakerjeva (2003, 178–180) dodaja, da se s skupnim sodelovanjem lahko mnogo naučijo tako eksperti kot deležniki. Ekspertom skupno sodelovanje omogoča izvajati kakovostnejše raziskave ter pridobiti poglobljen vpogled v izobraževalne prakse, deležniki pa s sodelovanjem nadgrajujejo svoje profesionalno znanje ter pridobijo dostop do izsledkov raziskav. Kot je že bilo navedeno, sodelovanje omogoča predvsem, da so končni izsledki raziskav razumljivi in uporabni tako za eksperte kot deležnike in javnopolitične odločevalce. Z grajenjem zaupanja in konsenza med eksperti, javnopolitičnimi odločevalci, deležniki in drugimi akterji je mogoče izobraževalno politiko in prakse oblikovati tako, da se odzivajo na potrebe celotnega izobraževalnega sistema in posameznih akterjev v njem (Evropska komisija 2007b, 8). Vključenost deležnikov v raziskovanje je torej priložnost širjenja raziskav v celotnem izobraževalnem prostoru (Baker 2003, 171).

Navedeno po mnenju Souto-Otera (2011) nakazuje, da deležniki ne delujejo v institucionalno omejenem lastnem okolju, temveč v okviru strukture vladavine, ki oblikuje njihovo delovanje in strategije njihovega delovanja. Meni, da so tako pomembno vključeni ne le v izvajanje, temveč tudi oblikovanje izobraževalnih reform. Deležnike je treba seznanjati z najnovejšimi izsledki (tudi mednarodnih) raziskav ter s posameznimi javnopolitičnimi ukrepi, saj bodo ti lahko podlaga za obširnejše reforme izobraževalnega sistema. Z njihovim seznanjanjem namreč gradimo njihovo sposobnost izvajanja tudi obsežnejših reform. Znano je namreč, da

so javne politike uspešnejše, če so deležniki vanje vključeni že ob njihovem oblikovanju in v začetnih fazah implementacije. Pomembno je tudi, da se zavedajo in strinjajo z javnopolitičnimi (nacionalnimi, evropskimi) cilji, ki jim s svojimi izobraževalnimi praksami sledijo.

Navedeno od šol zahteva, da postanejo učinkovite učeče se organizacije, ki sodelujejo z raziskovalci, izvajajo samoevalvacijo ter ocenjujejo in načrtujejo svoj napredek (Ozga 2009, 153). Navedeno vodi k vzpostavitvi mreženja, sodelovanja in zaupanja ne le z zunanjimi akterji, temveč tudi znotraj šol. Pri tem šole proizvajajo in uporabljajo podatke, ki jim omogočajo analizirati in interpretirati njihove dosežke v primerjavi z nacionalnimi standardi in s primerljivimi šolami. Na tej podlagi lahko identificirajo tudi učinke sprememb, ki so jih uvedle na poti zasledovanja (svojih, nacionalnih, evropskih) ciljnih vrednosti (prav tam, 154). Ozgova meni, da navedene procese lahko označimo kot inteligentno odgovornost (angl. *intelligent accountability*) šol. Ta je razumljena kot hibridna dejavnost nove oblike vladavine, ki se je vzpostavila s premikom odgovornosti iz centra k samovladavini šol in je nastala ne le iz političnih potreb, temveč tudi zaradi vedno večjih kapacitet izobraževalnih sistemov, ki omogočajo številne analize in pretok podatkov. Nova oblika vladavine tako zmanjšuje centralno upravljanje in nadzor ter je osnovana na strateškem delovanju akterjev na nižjih ravneh. Ozgova (prav tam, 155) pri tem opozarja, da navedeni procesi ne smejo postati preveč zbirokratizirani (cilj sami po sebi) ter omejeni zgolj na prelomna obdobja ali določene dogodke (ko se npr. šole soočijo z neuspehom).<sup>147</sup> Ti procesi naj bi temeljili na stalnem učenju, izboljševanju ter krepitvi odgovornosti šol pri doseganju (lastnih, nacionalnih, evropskih) ciljev. Pri tem se od šol pričakuje, da svoje izobraževalne prakse oblikujejo in izboljšujejo na podlagi analize rezultatov, ki jih dosegajo v številnih raziskavah, v katerih sodelujejo, ter podatkov o učinkovitih izobraževalnih praksah in dosežkih drugih šol. Seveda pa navedene podatke vedno lahko prilagodijo specifičnosti lastnega okolja (Slavin 2002, 19).

Ball (2003, 215–223) opozarja, da taka tehnologija nove oblike vladavine od šol zahteva, naj se odzovejo na javnopolitične cilje, kazalnike in rezultate evalvacij ter osebna prepričanja in obveznosti pustijo ob strani in tako vstopajo v svet preračunljivosti. S tem delujejo pod

---

<sup>147</sup> Stanatova (2007) kot možen negativni učinek navedenih procesov navaja tudi pretirano osredinjenost na dosežke učencev in zanemarjanje drugih funkcij šole.

pritiskom performativnosti.<sup>148</sup> Koretz (2002) in Stanatova (2007) menita, da ostaja nejasno, v kolikšnem obsegu spremembe, ki jih izvedejo javnopolitični odločevalci na področju izobraževanja, učinkujejo na izobraževalne prakse šol in katera podporna sredstva so potrebna, da bi dosegli njihove želene učinke. Pri tem menita, da so pomanjkljivi predvsem podatki o tem, kako se šole odzivajo in odgovarjajo na povratne informacije o dosežkih njihovih učencev pri zunanjem preverjanju znanja. Pri tem kot zelo koristne, a pomanjkljive, navajata tudi podatke o tem, v kakšni obliki naj bodo povratne informacije šolam o dosežkih njihovih učencev pripravljene, da bodo kar najbolj spodbudile želeni proces javnopolitičnega učenja in izboljševanja izobraževalnih praks. Delno smo k zapolnitvi navedene vrzeli prispevali v empiričnem delu disertacije, v katerem smo se v anketnem vprašalniku dotaknili tudi navedene tematike oziroma problematike.

### **2.3.5 OMEJITVE IN KRITIKE KONCEPTA**

Na podlagi pregleda literature lahko trdimo, da ima pristop na podatkih temelječega oblikovanja politik prav toliko kot zagovornikov tudi kritikov. Obstajajo globoke ontološke, epistemološke in metodološke razlike med tistimi, ki verjamejo v na podatkih temelječe oblikovanje politik, in tistimi, ki dvomijo o njegovi izvedljivosti ali vrednotah, ki jih zagovarja. V tem pogledu Parsons (2002, 45) tak način oblikovanja politik označuje kot korak nazaj v čase, ko je bilo v javni politiki mogoče predvideti, kaj deluje in v katerih so vlade lahko izvajale strateško vodenje.<sup>149</sup> Najširše bi odnos med prednostmi in omejitvami navedenega koncepta lahko opredelili tako: na eni strani je njegova uporaba za javnopolitične odločevalce sredstvo za obvladovanje negotovosti, doseganje zastavljenih ciljev in legitimiranje odločitev (Majone 1989; March 1994; Boaz in drugi 2008), na drugi strani pa predstavlja mehaničnost ter omejitve demokratičnosti oblikovanja javnih politik (Laswell 1951; Schön 1973; Parsons 2002; Boswell 2008). Podrobneje lahko kritike navedenega koncepta na podlagi analizirane literature povzamemo tako:

---

<sup>148</sup> V Veliki Britaniji so tako ravnatelji poudarili vrednost uporabe podatkov ter navedli številne primere in priložnosti, ko so jim podatki omogočili vpogled v lastne izobraževalne prakse ter povečali njihovo motivacijo za soočanje s problemi. Hkrati pa jih je navedeno navdajalo s skrbmi, da jih bodo v okoliščinah stalnega nadzora ti podatki na določeni točki lahko tudi kaznovali. Menili so, da podatkom ne morejo oporekati, čeprav v določenih primerih niso upoštevali njihovih lokalnih praks (Ball 2003).

<sup>149</sup> Pri tem se Parsons (2002) sklicuje na racionalistični pristop oblikovanja javnih politik.

### *1) Nevtalnost vs. ideološkost koncepta*

Na podatkih temelječe oblikovanje politik predvideva, da so tako podatki kot njihova proizvodnja in uporaba nevtralni. Pomisleki kritikov niso osredotočeni na uporabo podatkov samo po sebi, temveč na različne načine in razloge, zaradi katerih so podatki proizvedeni ali uporabljeni. Cooperjeva in drugi (2009, 161) namreč menijo, da je pogosta zgolj retorična uporaba podatkov za opravičevanje javnopolitičnih odločitev, ki temeljijo na ideologiji. Podatki in diskurz raziskovanja in ekspertnosti predstavljajo politično strategijo, ki daje iluzijo avtoritete, objektivnosti in legitimnosti javnopolitičnih odločitev. Packwoodova (2002) pa meni, da je koncept na podatkih temelječega oblikovanja politik ideološki že v smislu podpiranja določenih prepričanj in vrednot, kompatibilnih s prevladujočimi sodobnimi kulturnimi paradigami, ki določajo, kako ljudje in družba delujejo.

### *2) Kakovost proizvedenih in uporabljenih podatkov*

Poleg dilem o nevtalnosti uporabe podatkov se pojavljajo tudi vprašanja, kaj je dejansko podatek, katera dejstva so upoštevana kot podatek ter za katere podatke lahko trdimo, da so dovolj zanesljivi oz. trdni, da jih lahko uporabimo pri javnopolitičnem odločanju. Pri tem Wyatt (2002, 19) razmišlja, ali je sploh mogoče izbrati najboljše podatke iz širokega nabora podatkov, ki so na voljo. Pri tem se pojavlja tudi dilema glede (nevtalnosti) kriterijev, ki določajo kakovost izbranih in uporabljenih podatkov. Hkrati se razprave o kakovosti proizvedenih in uporabljenih podatkov osredotočajo tudi na zanesljivost in veljavnost podatkov (pri čemer naj bi bili kvantitativni podatki natančnejši oz. točnejši in vredni, kvalitativni pa so pogosto ocenjeni kot ne dovolj znanstveni); nepopolno pokritost raziskav na določenem področju; kontradiktornost podatkov različnih raziskav; nezmožnost ponovne dokazljivosti pridobivanja določenih podatkov; neustrezno filtracijo podatkov in omejeno dostopnost vseh podatkov.

### *3) Mehanično pojmovanje odnosa med podatki in javno politiko*

Podatki naj bi temeljili na objektivnosti, nadzorovanosti, redu in natančnosti, ki jih zagotavljajo eksperti, sodelujoči pri proizvodnji podatkov (Shahjahan 2011). Pri tem pa je pogosto zanemarjeno dejstvo, kako so navedeni podatki pri oblikovanju politik združeni z normami in vrednotami javnopolitičnih odločevalcev in širše družbe. Iz navedenega razloga je konceptu očitano, da je mehanična povezava med raziskovalnimi izsledki (podatki) in javnopolitičnimi odločitvami, pri tem pa zanemarlja norme in vrednote. Prav tako koncept zanemarlja, da so podatki pogosto uporabljeni tudi za spreminjanje ravnotežja moči v

političnem prostoru. Pogosto je koncept na podatkih temelječega oblikovanja politik zato označen kot tehnokratski proces, ki zavrača in podcenjuje politično realnost (Solesbury 2001; Marston in Watts 2003; Boaz in drugi 2008, 238).

#### *4) Pomanjkanje empiričnih dokazov o delovanju koncepta v praksi*

Obstaja zelo malo empiričnih raziskav o uporabi koncepta v praksi. Cooperjeva in drugi (2009) navedeno dejstvo označujejo kot ironično glede na to, da pristop, ki v svojem bistvu poudarja podatke, ni zadostno dokazan s podatki o njegovi uporabi. Pri tem je zaznati, da se literatura osredotoča predvsem na proizvodnjo podatkov (in možne pristope izpopolnjevanja pridobivanja podatkov), manj pa na sam proces, v katerem so podatki dejansko uporabljeni. Upoštevajoč navedeno, je prav tako težko dokazati, da uporaba podatkov izboljša javnopolitične rezultate (prav tam, 161–167).

#### *5) Pomanjkanje demokratičnosti*

Najobsežnejšo kritiko na podatkih temelječega oblikovanja politik je podal Parsons (2002), ki svoje kritike koncepta poda s sklicevanjem na klasična dela analize politik – Lasswella (1951) in Schöna (1973, 1979, 1983). Njegove kritike ne izzovejo le učinkovitosti koncepta, temveč tudi intelektualno zasnovanost koncepta. Prav tako se osredotoči na neprimernost in nezadostnost do zdaj ugotovljenih pomanjkljivosti koncepta. Trdi, da gre v okviru navedenega koncepta bolj za upravljanje javnopolitičnega procesa kot pa prispevek k njegovi demokratičnosti. Meni, da mora biti na podatkih temelječe oblikovanje politik razumljeno kot projekt, osredotočen na poudarjanje tehnik upravljanja ter nadzora javnopolitičnega procesa namesto izboljševanja kapacitet družbenih znanosti pri vplivanju na prakso demokracije (Parsons 2002, 44).

Številne kritike koncepta na podatkih temelječega oblikovanja politik pa so posebej osredotočene na njegovo uporabo na področju izobraževalnih politik. Na podlagi pregleda v nadaljevanju navedene literature jih povzemamo tako:

- a) (Ne)primerljivost razumevanja podatkov na področju medicine (od kjer izhaja koncept) in podatkov na področju izobraževanja. Podatkov na področju naravoslovnih znanosti (glede na metode in tehnike njihovega zbiranja) namreč ne moremo enačiti s podatki v družboslovnih znanostih (Davies 2000; St. Pierre 2006; Penalva 2011).
- b) Kvantitativni podatki so široko uporabni pri oblikovanju izobraževalnih politik, vendar je njihova uporabnost pogosto enodimenzionalna. Povedano drugače, obstajajo številni

kontekstualni elementi, ki jih kvantitativne analize ne zaobjamejo na način, kot to storijo kvalitativni podatki. Kontekstualizacija raziskovalnih ugotovitev je pogosto manjkajoči element v raziskavah na področju izobraževanja in posledično pri sprejemanju javnopolitičnih odločitev (Wiseman 2010, 4).

- c) Pozitivistične predpostavke, na katerih temelji na podatkih temelječe oblikovanje izobraževalnih politik, predstavljajo preozko razumevanje raziskav na področju izobraževanja, saj zanemarjajo instrumentalno funkcijo podatkov in epistemološki izvor eksperimentalizma (Atkinson 2000; Adams 2002; Berliner 2002; Erickson in Gutierrez 2002).
- d) Na podatkih temelječe oblikovanje izobraževalnih politik je s svojo utemeljenostjo na upravljanju eden izmed linearnih pristopov izboljševanja izobraževalnega sistema, ki poteka od zgoraj navzdol ter skuša z nadzorom zagotavljati odgovornost akterjev (Brighton 2000; Ridgway in drugi 2000; Hammersley 2002, 2005; Olson 2004).<sup>150</sup>
- e) Pomanjkanje priznavanja ključne vloge vrednot v edukacijskem raziskovanju in oblikovanju izobraževalnih politik in praks (Willinsky 2001; Sanderson 2003).
- f) Šibko in pomanjkljivo izvajanje koncepta v praksi (Evropska komisija 2007b).
- g) S sklicevanjem na na podatkih temelječe oblikovanje politik javnopolitični odločevalci pogosto le iščejo legitimnost svojih odločitev. Pogosto pa je v ozadju, da je proizvodnja znanja prav tako povezana s konsolidacijo moči.
- h) Evrocentrizem in neupoštevanje konteksta posameznih držav. Dobre prakse se namreč osredotočajo na to, kar deluje v specifičnih situacijah znotraj določenih izobraževalnih sistemov držav članic, česar pa brez ustrezne kontekstualizacije ne moremo posplošiti oziroma uporabiti v drugih sistemih držav članic ali celo zunaj EU.
- i) Na podatkih temelječe izobraževanje podpira tehnokratski model, ki predpostavlja, da so edina relevantna vprašanja na področju izobraževanja tista, ki se osredinjajo na učinkovitost izobraževalnih politik in praks, pri tem pa v ozadje postavlja tisto, kar je na področju izobraževanja zaželeno (a ne nujno učinkovito). Osredotočenost na učinkovitost in vprašanje, kaj deluje, odvrta pozornost od vprašanj, zakaj bi moralo delovati in čigava vloga pri določanju tega je odločilna (Biesta 2007, 5).

---

<sup>150</sup> Pri tem je predpostavljeno, da koncept z zanašanjem na odgovornost akterjev spodbuja monokulturo mišljenja in ne spoštuje različnosti. Shahjahan (2011, 192) na primer navaja, da naj bi v ZDA na podlagi projekta »*No Child Left Behind*« prišlo do omejevanja fleksibilnosti učiteljev, učne ure so postale manj interaktivne, učiteljem je ostalo malo časa za odkrivanje različnih slogov učenja, prišlo je do krčenja kurikuluma v smeri vsebine preverjanja, šole so se skušale izogniti deprivilegiranim učencem, da bi kot celota dosegle dober rezultat, itd. Podobno naj bi v Veliki Britaniji pri izvajanju Nacionalne strategije pismenosti prišlo do standardizacije pedagoških praks, usmerjenosti učenja (zgolj) na preverjanje in posnemanje modelov pedagoških praks, ki so jih videli v vladni predstavitvi o tem, kako izvajati Nacionalno strategijo pismenosti v praksi (prav tam).



j) Na podatkih temelječe izobraževanje z osredotočenostjo na učinkovitost izobraževalnih politik in praks omejuje priložnosti za široko participacijo v javnopolitičnem odločanju na področju izobraževanja. Pri tem Biesta (2007) opozarja, da je izobraževanje predvsem moralna in politična praksa, ki mora biti podvržena stalnemu demokratičnemu presojanju in razpravam.

Kljub številnim prikazanim kritikam in pomanjkljivostim koncepta (vključno s šibko in pomanjkljivo uporabo) se javnopolitični odločevalci nanj pogosto sklicujejo. Shahjahan (2011, 193) meni, da je na podatkih temelječe izobraževanje integralni del globalnega reda, ki je podprt z neoliberalno agendo. Apple (2001, 413) poudarja, da je bistvena prednost neoliberalnega diskurza v njegovih prizadevanjih, da politične strategije postanejo nevtralne. V EU je ta strategija depolitizacije uporabljena tudi v prizadevanjih po izogibanju problematičnemu diskurzu harmonizacije. Kadar javne politike in javnopolitične instrumente pojmuje kot nevtralne, ti postanejo tehnične rešitve javnopolitičnih problemov in s tem manj potrebne kritične presoje in razprave na strani širokega kroga akterjev (Cort 2010, 312, 313). Pri tem pa nas številni avtorji (npr. Ball 1990; Cort 2010) opozarjajo, da oblikovanje politik ni racionalni in znanstveni proces. Politike so osnovane na idejah in predpostavkah, kako naj bi bila družba regulirana in kako naj bi bili viri razporejeni. Javne politike predstavljajo poseganje, prilagajanje in spreminjanje družbenih praks, v tem primeru praks na področju izobraževanja. Javne politike zato nikoli niso nevtralne, čeprav se pogosto sklicujejo na podatke in dobre prakse. Ker oblikovanje politik ni nevtralna, temveč ideološka vaja, je pomembno odpreti kritično razpravo tudi o tem, kako razumeti javnopolitično učenje in javnopolitični prenos med državami članicam v novi obliki vladavine EU na področju izobraževalnih politik.<sup>151</sup>

Zagovorništvo navedenega koncepta pri evropskih institucijah na eni strani ter številne kritike in omejitve akademikov (tako s področja politoloških kot edukacijskih znanosti) nas napeljujejo k temu, da je treba koncept pazljivo presojati in kritično sprejemati tudi v slovenskem izobraževalnem prostoru, kajti drugače lahko kmalu preseže prvotno zelene učinke (izboljšanje kakovosti slovenskega izobraževalnega prostora). Da so določeni premisleki glede uporabe koncepta v slovenskem izobraževalnem prostoru prisotni že nekaj časa, izkazujeta razmišljanji, predstavljeni v nadaljevanju.

---

<sup>151</sup> Cortova (2010, 313) si na primer pri tem zastavlja vprašanje, kaj je cilj vseživljenjskega učenja in čigavi interesi se z njim uresničujejo.

Branje različnih »bruseljskih dokumentov, ki se nanašajo na področje vzgoje in izobraževanja, pokaže, da ti zrcalijo visoko stopnjo reflektivnosti, kakršna je lahko posledica samo raziskovalnih prispevkov. Štrajn (2004, 53) se pri tem sprašuje »Se je torej morda na nadnacionalni ravni zgodilo, da sta dve kulturi dosegli sinergijo?« In v nadaljevanju ugotavlja, da bi na to vprašanje lahko odgovorili skoraj v celoti pritrdilno, kajti glede na pozicioniranost vzgoje in izobraževanja v kompleksni politiki EU, razen prepričevalnega in prepričujočega diskurza, ki pa ga lahko priskrbi predvsem raziskovalno utemeljeno poznavanje problematike, ni nobenega primernejšega sredstva oblikovanja smiselne politike na tem področju (prav tam). Očitno je v tej strategiji navzoč račun, da bo v državah članicah razvoj vzgoje in izobraževanja v okviru EU potekal na podlagi nekakšne »spoznane nujnosti«.

Mobilnost in povezovanje šol sta prinesla v šolski prostor, med učitelje, veliko možnosti neposrednega opazovanja, kaj se dogaja v šolah drugod. Tovrstne izkušnje so za vse ne samo dobrodošle, temveč celo nujne. Problem nastane, ko se videno posplošuje do nedopustnih meja in ko je videno dovolj za generalizacijo, ne da bi poznali okvire videnega, pogoje, kontekst (Barle Lakota 2005, 102). V Sloveniji avtorica (prav tam, 101) opaža tudi precej nekritičnega razumevanja tega, kar se dogaja v drugih državah (predvsem v Evropi). Že vprašanje, kako je to urejeno drugje v Evropi, dokazuje, da je nanj mogoče odgovoriti le z mitskimi predstavami. So področja, na katerih je težko razločiti mejo med znanstvenimi spoznanji in miti. Zdi se, da je eno takih ravno področje vzgoje in izobraževanja. Raziskovalci področja sociologije vzgoje in izobraževanja tako stanje pripisujejo predvsem tesni povezanosti s prakso, z zdajšnjim, neke vrste soodvisnostjo med tistimi, ki oblikujejo politiko, in tistimi, ki dejansko ustvarjajo področje (učitelji, učenci). Verjetno gre nekaj tega pripisati tudi prepletenosti številnih družbenih vlog, ki se pojavljajo na tem področju, ter tesni navezanosti kulturnim prostorom, v katerih proces vzgoje in izobraževanja poteka (prav tam).

### ***2.3.6 NA PODATKIH TEMELJEČE IZOBRAŽEVANJE V EU***

Izobraževanje ima posebne značilnosti, ki vplivajo na to, kakšno vlogo imajo v njem raziskave in podatki. Izobraževanje je vrednostno obremenjena dejavnost, nerazdružljivo povezana s širšim pogledom na družbo. Vsebuje številne cilje, ki niso vedno vzajemno konsistentni. Poleg tega za izobraževanje ni značilno, da bi tradicionalno temeljilo na ekspertnih podatkih. Ker je vsakdo na svoji življenjski poti vključen v izobraževalni sistem,

ekspertno znanje na področju izobraževanja ni videno tako ekskluzivno ali specifično kot ekspertno znanje na področju medicine ali inženirstva (Levin 2005, 614). Za področje izobraževanja je v primerjavi z drugimi javnimi politikami še posebej značilna javna odgovornost, saj vprašanja, povezana z izobraževanjem, ljudje veliko lažje in bolj razumejo kot na primer težka medicinska vprašanja (Evropska komisija 2007b, 13). Skupaj z naraščajočim pomenom izobraževanja za doseganje socialnih in ekonomskih ciljev v zadnjem času pa naraščajo tudi zahteve po večji in boljši uporabi znanstvenih podatkov pri oblikovanju izobraževalnih politik in praks (Slavin 2002; Luke 2003). Podporniki navedenega pristopa (npr. Biesta 2007) opredeljujejo izobraževanje kot preveč pomembno področje, da bi lahko dovolili osnovanost na neutemeljenih mnenjih javnopolitičnih odločevalcev, deležnikov, ekspertov ali drugih akterjev. Pozivajo k nadaljnjemu razvoju koncepta, v katerem podatki prevladujejo nad (subjektivnimi) mnenji in ocenami.

OECD (2007) meni, da je do premika k na podatkih temelječim izobraževalnim politikam in praksam prišlo zaradi splošnega razočaranja nad izobraževalnimi sistemi, večjega dostopa in vidnosti informacij ter sprememb v sprejemanju javnopolitičnih odločitev. Na področju izobraževanja ja naveden premik razviden iz večje osredotočenosti na dosežke učencev, vedno številčnejšega in bolj poudarjenega preverjanja in ocenjevanja ter s tem povezane naraščajoče količine dostopnih podatkov o delovanju nacionalnih izobraževalnih sistemov. Hallova (2005) meni, da je na podatkih temelječe izobraževanje postalo globalni fenomen predvsem v okviru razvoja novega javnega menedžmenta in politik javne odgovornosti, ki so se razširile v izobraževalnih politikah po svetu. Pri tem na podatkih temelječe izobraževanje omogoča večanje odgovornosti izobraževanja širši javnosti, medijem, staršem ter drugim javnopolitičnim sektorjem. Na podatkih temelječe oblikovanje politik je v središču izobraževalnih reform po svetu (Levin 2010). Namen na podatkih temelječega izobraževanja je izboljšati izobraževalne rezultate vseh učencev in povečati ugled področja izobraževanja, vendar obstajajo pomisleki, da taki neustavljivo dobri nameni le še bolj poudarjajo in krepijo, in ne izpodkopavajo zdajšnje družbene in politične neenakosti (Shahjahan 2011, 188).

Evropska komisija (2007b) meni, da na podatkih temelječe izobraževanje državam članicam in institucijam EU omogoča identificirati najučinkovitejše izobraževalne politike in prakse ter zagotavlja njihovo učinkovito izvajanje. Na podatkih temelječe izobraževanje je tako osnova za posodobitev izobraževalnih sistemov. Izboljšana uporaba znanja pri razvoju izobraževalnih politik in praks izboljšuje kakovost vsebine izobraževalne politike kot tudi vladavino na

področju izobraževanja. Evropska komisija v sodelovanju z drugimi institucijami zato državam članicam zagotavlja bogate viri edukacijskih raziskav,<sup>152</sup> ki jih te lahko uporabijo pri presojanju ali izvajanju svojih izobraževalnih politik in praks. Pri tem je pomembna vloga kazalnikov in ciljnih vrednosti, ki zagotavljajo spremljanje učinkov izobraževalnih politik in praks ter spodbujajo javnopolitično učenje med državami članicami (prav tam, 5).<sup>153</sup> Namen na podatkih temelječih izobraževalnih politik in praks v izobraževanju ni cilj sam po sebi, temveč predvsem v podpori gospodarski konkurenčnosti in socialni koheziji EU. Da bi ta cilja lahko učinkovito zasledovali, potrebujemo izobraževalno infrastrukturo, ki bo vsem učencem v EU omogočila pridobiti najboljšo mogočo izobrazbo. To pomeni, da mora biti sprejemanje odločitev na področju izobraževanja strateško usmerjeno na izboljševanje izobraževanja na podlagi raziskav in podatkov. Pri tem morajo javnopolitični odločevalci, eksperti in deležniki skupaj iskati poti, kako razvijati novo znanje, ki bo na podlagi kakovostnega izobraževanja prispevalo h gospodarski konkurenčnosti in k socialni koheziji EU (prav tam, 12, 13).

## 2.4 (JAVNOPOLITIČNI) AKTERJI IN NOVE OBLIKE VLADAVINE

Proces javnopolitičnega odločanja in oblikovanja politik predstavlja kolektivni pristop k reševanju družbenih problemov.<sup>154</sup> Vanj so vključeni akterji, ki sodelujejo na podlagi formalnopravnih obveznosti, ter številni drugi akterji, ki sooblikujejo javnopolitične odločitve in posledično javne politike (Pal 1987).<sup>155</sup> Najpogosteje akterje, ki sodelujejo pri oblikovanju javnih politik, delimo:

---

<sup>152</sup> Hillage in drugi (1998) edukacijsko raziskovanje opredelijo kot skupek dejavnosti sistematičnega zbiranja in analiziranja podatkov z namenom proizvajanja veljavnega znanja o poučevanju in učenju ter institucionalnih okvirih, znotraj katerih to poteka.

<sup>153</sup> Evropska komisija (2007b) pri tem opozarja, da edukacijsko raziskovanje v vseh državah članicah ni enako dobro razvito. Pri tem izpostavlja predvsem razliko med starimi in novimi državami članicami. Medtem ko stare države članice sledijo predvsem izboljševanju edukacijskega raziskovanja, ga morajo nove države članice šele razviti oziroma v skladu s sodobnimi trendi ustrezno preoblikovati.

<sup>154</sup> Akterji, ki (so)delujejo v procesih oblikovanja javnih politik, so največkrat posamezniki, vendar nastopajo v imenu različnih skupin (npr. interesnih skupin), institucij (npr. vlade, parlamenta, sodišča), organizacij (tudi mednarodnih), gospodarskih oblik delovanja, transnacionalnih organizacij, lokalnih enot (regij, občin) in celo posameznih držav. Zares le redko pa so akterji posamezniki, ki nastopajo v svojem lastnem imenu (Fink Hafner 2002).

<sup>155</sup> »V bolj socialno in ekonomsko razvitih državah opazimo bogatejši univerzum javnopolitičnih akterjev« (Fink Hafner 2002, 108).

*a) Glede na sfero, iz katere prihajajo, ločimo državne in civilnodružbene akterje.*

Državni akterji so ključni, saj imajo monopol nad odločanjem. Predstavljajo institucije, ki temeljijo na ustavni strukturi političnega sistema, razdeljenega na zakonodajno vejo oblasti (parlament, politične stranke in poslanci, delovna telesa, strokovne službe), izvršilno vejo oblasti (vlada, ministri, državni sekretarji, vodje organov v sestavi ministrstev, imenovani državni uradniki in lokalne skupnosti) ter sodno vejo oblasti (sodišča – splošna, specializirana, ustavno sodišče) ter paradržavne ustanove (agencije, skladi, svetovalne agencije) (Pal 1987; Van Warden 1992, Grdešič 1995; Fink Hafner 1998).

Med civilnodružbene akterje uvrščamo interesne skupine (društva, poklicna združenja, neparlamentarne politične stranke, družbena gibanja), informacijski sektor (množične medije – tiskane in elektronske, lokalne, komercialne in državne; raziskovalne organizacije (inštitute, univerze, raziskovalce, eksperte) ter državljanke (posameznike, ki pišejo pisma ustreznim ustanovam in v množične medije, demonstrirajo, podpisujejo peticije) (Pal 1987; Van Warden 1992, Grdešič 1995; Fink Hafner 1998).

*b) Glede na raven oblikovanja javnih politik ločimo lokalne, nacionalne in nadnacionalne akterje.*

Globalizacija in evropski povezovalni procesi so povzročili pojav t. i. nadnacionalnih in transnacionalnih javnopolitičnih akterjev. Nadnacionalni akterji po tradicionalni delitvi prihajajo tako iz sfere države (državni akterji) kot družbe (civilnodružbeni akterji). Evropska javnopolitična omrežja so tako sestavljena iz lokalnih (posameznikov, občin), regionalnih (regij, dežel), nacionalnih (nacionalnih držav) in nadnacionalnih (institucij EU, transnacionalnih organizacij, mednarodnih organizacij, mednarodnih nevladnih organizacij) akterjev. Pri opredelitvi akterjev je potrebna pazljivost, saj ni jasno začrtanih ločnic med ravnmi oblikovanja politik v EU. Določen tip akterjev tako lahko deluje na več različnih ravneh. Posebnost EU in njenih javnih politik je v prepletenosti dokaj spreminjajočih se odnosov med posameznimi skupinami akterjev, ki tvorijo edinstven preplet nadnacionalnih in medvladnih akterjev. Prav tako pa se institucionalno ravnotežje in moč posameznih akterjev skozi različna razvojna obdobja evropske integracije spreminjata (Boh 2005, 142), hkrati pa sta odvisna od javnopolitičnega področja ter tradicije in ureditve posamezne države članice.

Bache in drugi (2006, 351) v okviru delovanja EU ločijo tri glavne skupine akterjev: a) tiste, ki so povezani z institucijami EU; b) tiste, ki so povezani z vladami držav članic; c) tiste, ki so

povezani z evropskimi nacionalnimi interesi. Boh (2005, 143) opozarja, da sodelujoči akterji niso nujno omejeni zgolj na eno od ravni, mnogi izmed njih namreč hkrati sodelujejo na več ravneh ter izkoriščajo različna sredstva in vzode delovanja, ki so jim na voljo. Izvajanje politik EU tako poteka s sodelovanjem številnih javnopolitičnih akterjev na nadnacionalni, nacionalni in subnacionalni ravni. Pri tem je izvajanje pogojeno z učinkovito medsebojno koordinacijo, s sodelovanjem in z usklajevanjem med akterji, kar otežuje učinkovito izvajanje politik EU.

Odnosi med akterji (nadmacionalnimi in nacionalnimi) so še posebej zanimivo področje raziskovanja v okviru delovanja mehke zakonodaje EU. Ker implementacija ni zavezujoča, lahko pričakujemo, da si institucije EU ne bodo v večji meri prizadevale za njeno učinkovito zagotavljanje. Na drugi strani pa si morajo v okoliščinah neobveznosti toliko bolj prizadevati, da bodo skupni cilji doseženi. S tega vidika je konstelacija akterjev na področjih delovanja mehke zakonodaje v EU še posebej zanimiva. Javnopolitično učenje je družbeni proces (Grin in Loeber 2007, 213), ki običajno poteka v pogojih kompleksne soodvisnosti, v katerih mišljenje in akcije vsakega akterja spremenijo kontekst in okolje, v katerem morajo razmišljati in delovati drugi akterji (Freeman 2006, 381). Sami se v skladu z orientacijo disertacije osredotočamo predvsem na akterje, ki so na podlagi literature (npr. Graziano 2011) pomembni pri prenosu evropskih usmeritev na nacionalno raven, torej nacionalne akterje. Vlogo nadmacionalnih akterjev v teh procesih pa pojasnujemo zgolj toliko, kot je to treba za razumevanje vloge nacionalnih akterjev v njih. V disertaciji torej preučujemo vlogo akterjev, ki imajo na podlagi teoretskih predpostavk (nove oblike vladavine, javnopolitičnega učenja in na podatkih temelječega oblikovanja politik) prevladujočo vlogo pri prenosu evropskih smernic na področju izobraževanja v nacionalni izobraževalni prostor. Pri tem se osredotočimo tudi na posebnosti konteksta (vire, organizacijske značilnosti, formalno določene funkcije in pristojnosti), ki navedenim akterjem omogočajo prevladujočo vlogo.

V skladu z analitičnim okvirom disertacije v nadaljevanju predstavljamo vlogo javnopolitičnih odločevalcev, deležnikov in ekspertov v javnopolitičnem procesu in novi obliki vladavine. Čeprav OMK kot nova oblika vladavine predvideva vključenost širokega nabora vladnih in civilnodružbenih akterjev z vseh ravni mnogonivojske vladavine,<sup>156</sup> pristop

---

<sup>156</sup> Tudi v okviru OMK nekateri avtorji menijo, da je vključenost posameznih akterjev (predvsem socialnih partnerjev) odvisna od njihove tradicionalne vloge in stopnje uveljavljenosti socialnega dialoga v njihovi državi (de la Porte 2002). Warleigh-Lack in Drachenberg (2011, 1007) ugotavljata, da se vključenost drugih akterjev na

na podatkih temelječega oblikovanja politik predpostavlja predvsem sodelovanje med navedenimi tremi kategorijami akterjev. Čeprav je navedeni trikotnik akterjev močno poudarjen tudi pri institucijah EU, v politološki literaturi ni zaslediti navedene kategorizacije akterjev. Navedeno nas je v okviru priprave disertacije postavilo pred dodaten izziv ustrezne konceptualizacije in umestitve navedenih akterjev v proces oblikovanja (izobraževalnih) politik v EU. Medtem ko javnopolitične odločevalce v disertaciji razumemo v smislu prej opredeljenih državnih akterjev, menimo, da moramo za jasno razumevanje vloge deležnikov in ekspertov v novi obliki vladavine v EU na področju izobraževalnih politik njihovi opredelitvi nameniti več pozornosti.

V splošnem so na področju analize politik deležniki opredeljeni kot tisti akterji, ki jih cilji in ukrepi določene javne politike kakor koli zadevajo, pa tudi tisti, ki lahko s svojimi odločitvami in dejanji vplivajo na javno politiko. Od javne politike imajo torej lahko korist ali pa so podvrženi njenemu vplivu. Predstavljajo torej akterje, od katerih je odvisna prihodnost javne politike (Kitchen 1997, 93). Ker so z javno politiko posredno ali neposredno povezani, nanje vplivajo cilji javne politike, hkrati pa sami prispevajo k njihovem doseganju.

Kohler-Kochova (2010) meni, da so v Beli knjigi o evropskem vladanju deležniki razumljeni v zelo širokem smislu. Predstavljajo vse individualne ali kolektivne akterje, katerih interesi so z določeno javno politiko pozitivno ali negativno dotaknjeni. Identifikacija oziroma predstavništvo deležnikov pogosto temelji na geografski lokaciji, določenem sektorju, v katerem delujejo, vplivu javne politike ali interesu deležnikov. Ne moremo govoriti o samodejnem in kategoričnem opredeljevanju deležnikov v javni politiki, saj je njihova opredelitev odvisna od vsake konkretne situacije. Pri tem se moramo osredotočiti na vprašanja, kdo so, kako sodelujejo med seboj in z drugimi akterji, njihove interese in vlogo, ki jo imajo v okviru določene javne politike. Deležniki v okviru javnih politik EU so tako lahko posamezniki, skupine, organizacije, skupnosti, podjetja, drugi deli vlade ali celo druge vlade.

Brejčeva in drugi (2008, 9) izraz deležnik na področju izobraževanja v širšem pomenu uporabljajo za »različne skupine in posameznike, ki imajo interese na področju vzgoje in

---

nacionalni ravni med državami razlikuje. Medtem ko nekatere v večji meri vključujejo socialne partnerje, se druge osredotočajo na raven t. i. elitnih akterjev in vključujejo zgolj tiste s priznano ekspertnostjo na določenem področju.

izobraževanja in kamor uvrščamo ravnatelje ter druge strokovne delavce vrtcev in šol, starše, lokalno skupnost, resorno ministrstvo in druge«.

#### **2.4.1 EKSPERTI**

Preučevanje vloge ekspertov in ekspertnega znanja umeščamo v t. i. kognitivni vidik javnih politik. Vanj v klasični literaturi s področja analize politik uvrščamo inkrementalizem (Lindblom 1959), teorijo omejene racionalnosti (Simon 1957), kognitivne okvire političnih elit (Axelrod 1976), pogled na politiko kot učenje (Deutsch 1966, 80; Hecllo 1972) in razpravo o tehnokraciji<sup>157</sup> nasproti demokratičnosti javnih politik (Sartori 1987). Razumevanje vloge ekspertov pa je v veliki meri odvisno tudi od uporabljenih paradig in filozofskih pristopov k razumevanju vloge znanja in znanosti v družbi in javnopolitičnem procesu. Pri tem je v ospredju predvsem razprava med pozitivizmom in konstruktivizmom.

Posedovanje določenega znanja vpliva na določanje položaja posameznika v družbi in omogoča delovanje posameznika kot subjekta družbenega dogajanja. Prav zato je posedovanje in oblikovanje določenega (uradno priznanega) znanja neposredno povezano z družbeno močjo – saj so samo tisti, ki vedo, lahko subjekt družbenega dogajanja. Prenos znanja je eden od vitalnih procesov ohranjanja in razvoja človeške družbe in hkrati eden najbolj dinamičnih elementov sodobnih družb (Therborn v Barle Lakota in Trunk Širca 2010, 30). Iz navedenega izhaja razumevanje, zakaj v sodobnem svetu eksperti (tako na nacionalni ravni kot ravni EU) dobivajo moč v senci formalnih struktur: svetovnih odborov, t. i. možganskih centrov (angl. *think tanks*) (Stone in drugi 1998), regulativne politike EU (Majone 1996) ter vladnih odborov (Radaelli 1998), v katerih jim je zagotovljena prevladujoča vloga.

Znanstvena skupnost je skupina ljudi s skupnimi normami, vrednotami in vedenjem, ki jih družijo. Predstavlja profesionalno, in ne geografske skupnosti, saj predstavlja skupino ljudi, ki delijo skupna etična načela, prepričanja in vrednote, izobraževalne in karijerne poti. Največkrat vključuje tako predstavnike naravoslovnih kot družboslovnih znanosti. Meje

---

<sup>157</sup> Tehnokracija javnih politik je preučevana z različnih vidikov: kot mentaliteta/miselnost (Putnam 1977), ideologija (Williams 1971), politična moč (Fischer 1990; Sartori 1987) in organizacija (Burris 1993).



znanstvene skupnosti so zelo ohlapno določene.<sup>158</sup> Nekateri kot pogoje oziroma neformalno vstopnico v svet znanstvene skupnosti določajo doktorat znanosti, spet drugi delovanje znanstvene skupnosti povezujejo z opravljanjem raziskovalnega dela. Pri tem Neuman (2006) izpostavi dilemo, da vsi akterji, ki so dosegli doktorat znanosti, ne opravljajo raziskovalnega dela (so npr. učitelji, administratorji, svetovalci itd.), hkrati pa vsi raziskovalci nimajo doktorata znanosti. Neuman tudi meni, da v najširšem pogledu (vključujoč vse z znanostjo povezane profesije, kot so npr. inženirji) znanstveno skupnost v razvitih industrializiranih državah predstavlja 15 odstotkov delovne sile. Znanstveniki so največkrat zaposleni na fakultetah, v vladnih, zasebnih in gospodarskih organizacijah ter na inštitutih. Navedeno predstavlja zelo ohlapno definicijo znanstvene skupnosti v sodobnih družbah, natančneje pa je značilnosti znanstvene skupnosti mogoče določiti z analizo akterjev na določenem javnopolitičnem področju (prav tam, 10).

Neuman (2006, 10, 11) meni, da obstaja pet norm znanstvene skupnosti:

- 1) *Univerzalizem*. Ne glede na to, kdo je opravil raziskavo, ne glede na geografsko območje, kjer je bila izvedena, so izsledki raziskav ocenjeni le na osnovi znanstvenih kriterijev.
- 2) *Organizirani skepticizem*. Znanstveniki ne smejo sprejeti novih idej ali podatkov brez kritičnosti. Izzvati jih morajo z vprašanji, da s tem poglobijo njihovo pravilnost. Vprašanj ne smemo razumeti kot osebnih napadov, temveč v funkciji izboljšanja rezultatov znanosti kot celote.
- 3) *Nepristranost*. Znanstveniki morajo biti nevtralni, nepristranski, dovzetni ter odprti za nepričakovane opazke in nove ideje. Ne smejo biti rigidno osredotočeni na eno (lastno) idejo, temveč morajo sprejemati tudi, čeprav nasprotujoče si, ideje (drugih).
- 4) *Skupnost*. Znanost pripada vsakomur, je javna lastnina, dostopna za uporabo vsem. Znanstveni izsledki morajo zato biti javni, postopek, po katerem smo prišli do določenih izsledkov, pa natančno opisan.<sup>159</sup>
- 5) *Poštenost*.

---

<sup>158</sup> Tudi zato, ker številni laiki uporabljajo določene znanstvene metode, ki so jih razvili znanstveniki, a jih ne znajo ustrezno osmisлити.

<sup>159</sup> Podobno (Stanat 2007, 8, 9) ugotavlja, da koncept na podatkih temelječega oblikovanja politik predpostavlja, da so ekspertni podatki, ki jih proizvedejo določeni raziskovalci, prosto dostopni za naknadne analize drugim raziskovalcem v t. i. znanstveno izmenjavo. Hkrati pa je treba biti tudi pazljiv, da ti podatki niso zlorabljeni, da bi škodovali ugledu raziskovalne skupnosti. Pri tem je zaželeno, da raziskovalci specifičnega področja podajo natančna navodila glede uporabe podatkov in ustrezno interpretacijo podatkov, ki jo pogosto poznajo le sami – tu ne gre le za ustrezno interpretacijo drugim raziskovalcem, temveč tudi drugim akterjem (npr. medijem).

### 2.4.1.1 Definicija

Barroso in drugi (2008, 41) definirajo eksperte kot posameznike z znanstvenim in s tehničnim znanjem, Weible (2008, 616) pa kot tiste akterje, ki proizvajajo ekspertno osnovane podatke. Hornova (2006, 9) meni, da na ekspertno znanje posameznikov vplivajo tako družbenoekonomsko ozadje eksperta kot tudi njegovi posebni interesi. Kodelja (2007, 36) meni, da avtoriteta neodvisnega eksperta<sup>160</sup> ni odvisna le od njega samega, temveč tudi od tega, ali se drugi (v našem primeru javnopolitični odločevalci in deležniki) do njega vedejo kot do eksperta.<sup>161</sup> Pri tem meni, da so ti zaposleni kot javnopolitični analitiki, znanstveniki in raziskovalci v vladnih in nevladnih organizacijah.

Kingdon (1995, 56) meni, da skupina ekspertov v vsakem političnem procesu ni homogena. Poleg ekspertov iz akademske sfere namreč lahko vključuje tudi eksperte, ki so zaposleni v vladi. Pogosto pa se tudi zgodi, da imajo eksperti t. i. prehodne kariere, kar pomeni, da na svoji karierni poti (večkrat) prehajajo od akademske k vladni sferi. Weible (2008, 616) pa na primer pri analiziranju vloge ekspertov v javnopolitičnem procesu te dileme preprosto pusti ob strani.

Radaelli (1995, 174) opozarja, da je preučevanje vloge ekspertov in ekspertnega znanja v politološki znanosti bistveno drugačno kot na področju sociologije izobraževanja, saj je poudarek politoloških znanosti predvsem na povezavi med znanjem družboslovnih znanosti in oblikovanjem javnih politik. Izzvati skuša tudi nekatere študije, ki vidijo dva sklopa akterjev (družboslovno znanost in vladno skupnost) kot dve ločeni skupnosti (Dunn 1980). Avtor meni, da je ta pogled zavajajoč, saj ne upošteva številnih točk vpliva na javno politiko, ki jih zasedajo eksperti s področja družboslovja. Zavedati se je treba, da čeprav večina ekspertov seveda deluje v akademskem svetu, so prisotni tudi na javnopolitičnih inštitutih, v t. i. možganskih centrih, v mednarodnih organizacijah (OECD, IMF), v političnih kabinetih, zasedajo pa lahko celo najvišja izvoljena mesta v politiki (Radaelli 1995, 174).<sup>162</sup> Posledično, z namenom razjasnitve bolj ali manj sivega področja med dvema skupnostma, je Lindquist (1990, 38) predlagal tretjo skupnost, v kateri je skupek akterjev in informacij, ki morajo biti

---

<sup>160</sup> Kodelja (2007) sicer rabi oznako strokovnjak.

<sup>161</sup> Na tej podlagi smo razumevanje pojma ekspert v anketnem vprašalniku preverili pri javnopolitičnih odločevalcih in deležnikih.

<sup>162</sup> Radaelli (1995, 174) navaja primer Italije, kjer je veliko profesorjev postalo ministrov ali dejavnih v vladnih kabinetih. S podobnim trendom se srečujemo tudi v Sloveniji. Upoštevati pa velja, da se po končani politični karieri ti akterji običajno tudi vrnejo v akademski svet.

upoštevani, znatno razširjen. Tretjo skupnost sestavljajo posamezniki z javnopolitično relevantnim znanjem, ki sodelujejo v oblikovanju politik, čeprav niso javnopolitični odločevalci (npr. politični svetovalci, posredniki idej, direktorji vplivnih javnopolitičnih inštitutov) (Radaelli 1995, 175). Upoštevač dokajšnjo vsenavzočnost družboslovnih znanstvenikov in različnih oblik znanja, je smiselno trditi, da so akterji z javnopolitično relevantnim znanjem aktivni na različnih točkah političnega sistema (glejte preglednico 2.7) in da je njihov vpliv najverjetneje večji, kot je predvideno v konvencionalnem modelu prenosa znanja med dvema skupnostma (znanstveno in politično).

Preglednica 2.7: Vloga ekspertov v javnopolitičnem procesu

<i>Znanje (Kaj?)</i>	<i>Akterji (Kdo?)</i>	<i>Arena (Kje?)</i>
<i>Informacije, podatki</i>	Akademiki na univerzah Mednarodni proizvajalci podatkov Vladne službe Javnopolitični inštituti	Sodelovalne igre Stabilno javnopolitično odločanje Sofisticirane depolitizirane arene
<i>Ideje</i>	Akademiki v vladi T. i. možganski centri Posredniki idej Javnopolitični svetovalci Znanstveniki v javnopolitičnih forumih	Negotovost Krizni menedžment Preoblikovanje javnih politik Nove javnopolitične arene
<i>Argumenti</i>	Eksperti, delujoči v zagovorniških koalicijah	Igre ničelne vsote Naknadno utemeljevanje Učenje med koalicijami

Vir: Radaelli (1995, 176)

Tudi Ladijeva (2005) izraz ekspert rabi zelo široko in vanj vključuje zaposlene na raziskovalnih inštitutih, v t. i. možganskih centrih, na univerzah, akademike in znanstvenike, ki delujejo na ministrstvih ali v drugih javnih organizacijah. V Grčiji velja prepričanje, da se relativno majhna elita ekspertov pogosto pojavlja v javnopolitičnem procesu v različnih organizacijah. Prav tako sta navedenim ekspertom skupni jasna politična usmerjenost ter pripadnost določeni politični stranki. Meni, da to v Grčiji niti ni presenetljivo, če upoštevamo prevladujočo vlogo političnih strank nad civilno družbo. Zaradi navedene povezanosti ekspertov in političnih strank meni, da je za preučevanje najprimernejši pristop zagovorniških koalicij.

Kodelja (2007) meni, da status eksperta določajo ekspertni kriteriji.<sup>163</sup> Meni, da ekspert lahko ostaja ekspert celo, če je na primer zaposlen kot državni uradnik na ministrstvu, pri tem pa njegovo vlogo nazorno ponazori s Kantovo uporabo uma. Kodelja (2007, 37) zaključuje, da za

<sup>163</sup> Pri tem pa ni pomembno, ali je politično angažiran ali ne.

eksperta kot eksperta sploh ni toliko pomembno, ali sodeluje s šolsko politiko ali ne, ampak so za vrednotenje njegovega statusa veliko pomembnejše njegove ekspertne reference, moč njegovih argumentov ali pa navsezadnje to, da deluje javno, ne glede na to, kje je zaposlen in kdo je tedaj na oblasti.

Z navedenimi pomisleki pri razumevanju vloge in položaja ekspertov v javni politiki smo se med pripravo disertacije srečevali tudi sami, vendar na koncu oblikovali definicijo ekspertov na osnovi teoretskih predpostavk ter upoštevajoč Kodeljo (2007), da je vloga ekspertov bistveno odvisna od tega, kako jih razumejo drugi akterji na področju izobraževalne politike v Sloveniji. Pri tem smo torej delno zavzeli induktivni pristop pri oblikovanju definicije, ki pa smo jo predhodno teoretsko preverili in naknadno ustrezno teoretsko umestili oz. utemeljili. Zaradi navedenega načina oblikovanja definicije menimo, da je definicija uporabna tudi širše drugim preučevalcem navedenega področja.

Na podlagi mnenj sodelujočih akterjev v anketnem vprašalniku (graf Q17 v prilogi J) eksperte v slovenskem izobraževalnem prostoru tako v disertaciji razumemo kot akterje, med katerimi je večina pridobila visokošolsko formalno izobrazbo, avtoriteto znanja na določenem specifičnem področju, eksperti tudi izvajajo znanstvene in strokovne analize ter raziskave, katerih izsledki so objektivni in znanstveno utemeljeni, zaposleni so na raziskovalnih inštitutih, fakultetah in zavodih, pogosto so vključeni v delovne skupine in posvetovalne odbore na mednarodni ravni, so mednarodno prepoznavni in ugledni ter s svojim znanjem, izkušnjami in podatki predlagajo pravilne politične odločitve in učinkovite izobraževalne prakse.

#### **2.4.1.2 Vloga ekspertov v procesu oblikovanja politik**

Sodobnega političnega odločanja si danes ni mogoče več predstavljati brez naslednjih dveh elementov: a) brez racionalizacije v smislu proizvodnje znanstveno zbranih in analiziranih informacij, pomembnih za oblikovanje in izvajanje javnih politik, ter b) brez znanstvenega svetovanja politiki (Fink Hafner 2002, 105). Racionalizacija javnih politik v zadnjem desetletju se nanaša predvsem na sprejetje tehnik novega javnega menedžmenta in

javnopolitičnih instrumentov, ki predpostavljajo povečano vlogo ekspertov (Ladi 2005). Njihova vloga je še posebej velika pri reformah javnih politik.<sup>164</sup>

Nassehi in Demszkyjeva (2011) menita, da obstajajo trije modeli, ki pojasnjujejo vlogo ekspertov pri oblikovanju politik:

*1) Racionalni model predpostavlja neposredno učenje politike od ekspertov.*

Racionalni model je osnovan kot platonski pogled na svet, izpopolnjen v ideji razsvetljenstva. V skladu s Habermasom (1973) ta instrumentalni model deluje na tehnični logiki. Še posebej ob koncu sedemdesetih let prejšnjega stoletja in na začetku osemdesetih so ljudje v zahodnoevropskih družbah namreč verjeli v konec ideologije in upali na okrepitev vloge znanja. Model predpostavlja, da se javnopolitični odločevalci v primeru negotovosti obrnejo k ekspertom, ki jim zagotovijo ekspertno rešitev, na podlagi katere nato sprejmejo odločitev.

*2) Verjetnostni model opisuje odvisnost javnopolitičnega procesa od procesa posvetovanj.*

Kingdon (1995) poudarja, da rešitve niso nujno oblikovane za reševanje določenih javnopolitičnih problemov, zato niti ni nujno, da ti javnopolitični problemi sploh obstajajo. Pri tem modelu so javnopolitične odločitve bolj okno priložnosti (angl. *window of opportunity*), v katerem se združijo različni tokovi. Kingdon (prav tam) navaja tri tokove, izmed katerih se vsak razvije neodvisno in v skladu s svojim urnikom in logiko: a) javnopolitični problemi, znotraj katerih so trije mehanizmi, zaradi katerih problematične situacije postanejo vidne: kazalniki, dogodki in povratne informacije; b) rešitve, ki se razvijejo neodvisno od javnopolitičnih problemov in jih proizvedejo javnopolitični podjetniki; c) pravila in urniki, ki označujejo politično življenje: vrednote, omejitve, politične stranke, predhodne odločitve ali koalicijski partnerji. Okno priložnosti se odpre, ko se različni tokovi združijo, vendar se lahko tudi zelo hitro zapre, ko določen javnopolitični problem ni več politično relevanten. V tem modelu alternativne rešitve javnopolitičnim odločevalcem posredujejo javnopolitični podjetniki, vendar to ne predpostavlja mehanskega reševanja javnopolitičnih problemov, temveč verjetnostno kombinacijo različnih tokov (Delvaux in Mangez 2010).

---

<sup>164</sup> Ladijeva (2005) ugotavlja, da se je vloga ekspertov v procesu javnopolitičnih reform v Grčiji povečala, čeprav so dokazi o javnopolitičnem učenju omejeni.

3) *Tretji model opisuje oblikovanje politik kot način podajanja pomena svetu.*

Javna politika je način podajanja pomena svetu, kar vsebuje tudi idejo o javnopolitičnih problemih, ki morajo biti rešeni, in identifikacijo akterjev, ki rešujejo javnopolitične probleme, ter tistih, ki naj bi jim javna politika koristila. V skladu z navedenim modelom javne politike niso sposobne reševati javnopolitičnih problemov, če ni soglasja o identifikaciji problema ali možnih vzrokih problema (Bresson 2007). Politične akcije so mogoče, kadar imajo akterji, ki pripadajo določenemu družbenemu svetu, bolj ali manj enako znanje o tem svetu, saj je učinek na družbeni svet mogoč z učinkovanjem na znanje o tem svetu. Take politične akcije skušajo proizvesti in vsiliti določene (mentalne, verbalne, grafične ali nenaravne) predstave družbenega sveta in tako učinkovati na ta svet na podlagi akterjevega razumevanja (Bourdieu v Nassehi in Demszky 2011, 4). Znanje in ekspertize so tako namenjeni boljšim javnopolitičnim odločitvam za reševanje dejanskih javnopolitičnih problemov, na drugi strani pa politika ni zmožna rešiti drugih javnopolitičnih problemov kot tiste, ki jih je ustvarila sama (Nassehi in Demszky 2011, 4). Podobno Hoppe (2011, 55) meni, da je doba neopozitivističnih in kritično racionalnih sporočanja resnice oblasti (angl. *speaking truth to power*) premaknila v smer interpretativne in neopragmatične oblike skupnega podajanja smisla svetu (angl. *making sense together*).

Različne vloge in oblike vključenosti ekspertov v proces oblikovanja politik torej strukturirajo odnos med znanjem in javno politiko (vrsto znanja, način, po katerem je znanje proizvedeno, sprejeto in razširjeno). Eksperti v javnopolitičnem procesu lahko predstavljajo:

- a) Krepitev državne tehnostrukture (bolj kot razsvetljeni uradniki, ki javnopolitičnim odločevalcem svetujejo, kaj in kako je treba storiti, so v sodobni družbi priznani eksperti, ki poznajo družbeno realnost in vedo, katere alternativne rešitve obstajajo. S tem podpirajo dovršenost oblikovanja javnih politik.
- b) Mediatorji med javnopolitičnimi odločevalci, uradniki in družbo (profesionalizacija oblikovanja politik). Pogosto je ta vloga usmerjena tudi na reševanje nesoglasij med politiko in administracijo.
- c) Dejavnik racionalizacije javnopolitičnega odločanja, ki predpostavlja instrumentalno, a pogosto tudi zgolj simbolično vlogo ekspertov. Racionalizacija sproža zaupanje državljanov v sposobnost in legitimnost politične moči. Vključenost ekspertov na eni strani predstavlja sofisticiranost javnopolitičnega procesa, ki pa z objektivnostjo in nevtralnostjo lahko vodi k depolitizaciji.

- d) Vir legitimacije predvsem med krizo legitimnosti in kredibilnosti ter nezaupanja državljanov v učinkovitost vlade. Pri tem je treba poudariti, da večanje vloge ekspertov hkrati pomeni, da so tipični mehanizmi participacije in političnega konsenza nadomeščeni s tehnično konsenzualizacijo, temelječo na nedotakljivi znanstveni racionalnosti.

Stonova (2000, 22) meni, da so vloge ekspertov v javnopolitičnem procesu predvsem naslednje: 1) delujejo kot banka informacij, saj s svojo intelektualnostjo in profesionalnostjo zagotavljajo ekspertize in pravilne odločitve; 2) zagotavljajo zagovorništvo javnopolitičnih idej in ozaveščanje o ekspertizah na različnih področjih; 3) razširjajo ideje in informacije po številnih omrežjih, z notranjimi strategijami v politične stranke in administracijo ter z zunanji strategijami (medijev in civilne družbe, mednarodnih nevladnih organizacij) v zunanje okolje; 4) presojujejo, vrednotijo, sintetizirajo in prečiščujejo uporabne in veljavne raziskave ter analizirajo informacije medijev, lobistov.

#### **2.4.1.3 Odnosi med eksperti in javnopolitičnimi odločevalci<sup>165</sup>**

Navedeno poglavje začnemo z razmišljanjem slovenskih ekspertov na področju izobraževanja, ki nakazujeta, da je odnos med eksperti in javnopolitičnimi odločevalci vse prej kot preprost:

*Odnos med eksperti in šolsko politiko ni nekaj, kar bi bilo enkrat za vselej določeno in torej kot vsako nespremenljivo, temveč je odvisen od časa in prostora ter mora biti zato, če ga hočemo razumeti, vedno znova predmet kritičnega premisleka. Vprašanje pa ni samo, kakšen je ta odnos, ampak tudi, kakšen bi moral biti. Odgovor na to vprašanje je po eni strani marsikdaj odvisen od tega, kako eksperti razumejo in vrednotijo politiko na splošno. Po drugi strani pa je odgovor na vprašanje, kakšen je odnos med eksperti in šolsko politiko, odvisen tudi od tega, kako šolska politika gleda na eksperte (Kodelja 2007, 34).*

---

<sup>165</sup> V disertaciji se v skladu z njenim analitičnim okvirom namenoma osredotočamo na neposredni odnos med eksperti in javnopolitičnimi odločevalci. V politološki literaturi pa ni zanemarljiv tudi odnos med uradniki in javnopolitičnimi odločevalci. Pri tem so uradniki v skladu s hierarhijo odnosov lahko vratarji (angl. *gate keepers*) med informacijami iz zunanjega okolja in javnopolitičnimi odločevalci (glejte npr. Fink Hafner in Lajh 2012).

»Dejstvo, da se bo o rešitvah v zakonih tako ali tako odločila politika, strokovne javnosti ne odvezuje javne predstave svojih strokovno dosledno pripravljenih predlogov rešitev; politike pa ne, da si takšne predloge pridobi« (Gaber 2007, 78).

Jones (2009, 5) meni, da izmed številnih pristopov, ki se osredotočajo na odnos med eksperti in javnopolitičnimi odločevalci, lahko izločimo predvsem tri:<sup>166</sup>

1) *Racionalni pristop*. Pristop je pogosto opisan kot linearni model, v katerem znanje usmerja politiko. To je videno kot instrumentalno uporaben, nevtralen in apolitičen vložek, namenjen izboljšanju javne politike. Oblikovanje politik je tako videno kot reševanje javnopolitičnih problemov na podlagi razumnosti in rzsodnosti. Pristop predstavlja enega izmed prvih vzpostavljenih modelov za razumevanje odnosa med znanjem in politiko, vendar je še danes uporabljen v nekaterih sodobnih konceptih, kot je na podatkih temelječe oblikovanje politik.

2) *Pluralizem in preračunljivost*. Pristop izzove predpostavke o racionalnosti javnopolitičnega procesa in zanika njegovo vlogo linearnega reševanja javnopolitičnih problemov. Javnopolitični proces namreč vidi kot sklop pragmatičnih odločitev, ki so pri soočanju z negotovostjo odvisne od številnih dejavnikov. Vključitev znanja v javnopolitični proces predstavlja preračunljiva in eksplicitna prizadevanja številnih akterjev. Pristop je širši pogled na uporabnost številnih oblik znanja, tudi neakademskega znanja posameznih lokalnih akterjev in civilne družbe. Zagovarja, da sta proizvodnja znanja in njegova vključenost v javnopolitični proces zaželeni in dobri.

3) *Politika in legitimizacija*. Pristop zagovarja, da je proces proizvodnje in uporabe znanja močno odvisen od moči. Namesto njegove univerzalne instrumentalnosti, znanje odseva in vsebuje strukture in razmerja moči in je v javnopolitičnem procesu uporabljeno za tekmovanje, pogajanja, legitimizacijo in marginalizacijo. Znanje je tako lahko namenjeno legitimiziranju političnih odločitev, pogosto tudi po tem, ko so le te že sprejete. Pri tem je legitimno znanje politično determinirano. Pristopu pogosto sledijo razprave, ki javno politiko preučujejo kot diskurz.

Navedeni kategorizaciji sledijo tudi trije bistveni makroteoretski pristopi, ki pojasnjujejo uporabo ekspertnega znanja na področju oblikovanja izobraževalnih politik:

---

<sup>166</sup> Prva predpostavlja, da sta tako znanje kot javnopolitični proces dobra, druga problematizira predpostavko, da je znanje v splošnem dobro, tretja problematizira naravo znanja kot tudi delovanje javnopolitičnega procesa (Jones 2009).



- 1) *Tehnično-funkcionalni pristop*. Javnapolitični odločevalci uporabljajo ekspertno znanje, da bi našli najučinkovitejšo in najuspešnejšo pot soočanja z javnapolitičnimi vprašanji in javnapolitičnimi problemi. Navedeni pristop pogosto poudarjajo javnapolitični odločevalci.
- 2) *Družbenopolitični pristop*. V primerjavi s tehnično-funkcionalnim pristopom je kompleksnejši. V njegovem okviru namreč na odločitve javnapolitičnih odločevalcev ter njihove pristope k reševanju javnapolitičnih problemov vplivajo družbene in politične agende, ekspertno znanje pa je način pospeševanja teh agend.
- 3) *Institucionalno-organizacijski pristop*. Predpostavlja, da racionalni legitimizacijski modeli oblikovanja politik sčasoma postanejo insitucionalizirani kot del organizacijskih sistemov (tudi izobraževalnih politik). Legitimacija različnih perspektiv na podlagi ekspertnega znanja občasno postane javni obraz sprejemanja odločitev, medtem ko je dejanski proces odločanja bolj odvisen od političnih agend.

Weissova (v Evropska komisija 2007b, 12) identificira sedem modelov uporabe ekspertnega znanja v javnapolitičnem procesu: 1) *linearni model* – predvideva, da razvoj politike sledi ekspertnemu znanju, ki so ga eksperti pripravili na teme, ki so jih določili javnapolitični odločevalci; 2) *model reševanja problemov* – ekspertno znanje je uporabljeno za zapolnitev specifičnega primanjkljaja v znanju, na podlagi katerih so nato sprejete javnapolitične odločitve; 3) *interaktivni model* – eksperti in javnapolitični odločevalci sodelujejo pri reševanju določenih javnapolitičnih problemov; 4) *politični model* – vloga ekspertnega znanja je mehanična ali opravičuje odločitve, ki temeljijo na drugih dejavnikih in vzrokih; 5) *taktični model* – ekspertno znanje je opravičilo za izogibanje javnapolitičnih odločitvam; 6) *»razsvetljeni« model* – ekspertno znanje postopno pronica ter informira javno razumevanje javnapolitičnega problema in identificira primerne alternativne rešitve; 7) *intelektualni ali raziskovalno orientirani model* – ekspertno znanje, skupaj z drugimi intelektualnimi prizadevanji povečuje kakovost javnih razprav o javnapolitičnih vprašanjih.

Bridges (2009) meni, da problem javnapolitičnih odločevalcev v današnjem času ni pomanjkanje podatkov, temveč preobremenjenost z njimi. Njihova naloga je zato bolj kot na pridobivanje novih podatkov osredotočena na zaznavanje, katere podatke že imajo, presojanje že pridobljenih in zavračanje nepotrebnih podatkov. Pri tem se javnapolitični odločevalci učijo s prilagajanjem do zdaj pridobljenega znanja novim informacijam oz. novemu znanju in asimilacije novega znanja v njihove okvire razumevanja. Ta proces vključuje reinterpretacijo, konstrukcijo pomena, izbor ali zavrnitev ekspertnih podatkov zaradi njihovih značilnosti, ki

so pod vplivom avtorja ekspertnih podatkov, vendar v pomembni meri tudi na podlagi preteklih izkušenj in pričakovanj javnopolitičnih odločevalcev (prav tam, 183).

Nekateri avtorji (npr. Nassehi in drugi 2007) v ospredje postavljajo bistvene razlike med proizvajanjem ekspertnega znanja in njegovo politično uporabo. Tako javnopolitični odločevalci kot eksperti namreč pogosto krivijo drug drugega, da ne premorejo dovolj znanja za učinkovitost procesa uporabe ekspertnega znanja. Pri tem javnopolitični odločevalci navajajo naslednje razloge, zakaj jim eksperti ne morejo učinkovito svetovati pri njihovem javnopolitičnem odločanju: a) eksperti ne morejo orisati in imeti občutka za realni svet, ker živijo v svojem »sanjskem svetu«, čez katerega ne vidijo; b) znanstvene teorije ne morejo ustrezno pojasniti dejanske vzročnosti in povezav, saj ne morejo zaobseči dejanske kompleksnosti sveta in javnopolitičnega odločanja. Vzajemni kriticizem med javnopolitičnimi odločevalci in eksperti tako pogosto izhaja iz delno neizrečenih pričakovanj in razočaranj na obeh straneh. Javnopolitični odločevalci od ekspertov pričakujejo ustrezne, objektivne in interesno čiste predstave kompleksne realnosti in predloge rešitev praktičnih problemov pod določenimi pogoji, ki jih narekujejo okoliščine oblikovanja politik. Eksperti na drugi strani pričakujejo, da bodo njihovi predlogi – v smislu najboljših rešitev – kar najbolj uporabljeni s strani javnopolitičnih odločevalcev. Navedeno predstavlja kazalnik različne operacionalne logike teh dveh sistemov ter njihove bistvene nekompatibilnosti, ki izvira iz njihove funkcionalne raznolikosti. Na podlagi navedenega Nassehi in drugi (2007) izpostavijo dvom o resnični možnosti učinkovitega oblikovanja politik, ki je osnovano na ekspertnih podatkih. Bajomi in drugi (2010) menijo, da so navedene medsebojne kritike in hkrati medsebojna odvisnost navedenih akterjev zahteva po produkciji novih raziskav ter prizadevanje za pridobivanje vedno bolj sofisticiranih ekspertnih podatkov. Levin (2005, 626) pa bolj pesimistično dodaja, da ekspertni podatki nikoli ne bodo več kot le del tistega, kar javnopolitični odločevalci upoštevajo, ko sprejemajo odločitve. V primeru konflikta, kaj pravijo eksperti in v kaj verjame javnost oz. volivci, meni, da bodo zagotovo vedno zmagali volivci.

#### **2.4.2 EKSPERTI V EU**

Tematika ekspertnega znanja in njegove vloge v javnopolitičnem procesu ter vladavini EU je pridobila veliko pozornost politološke znanosti. V prizadevanju razumeti, kdaj in kako je

znanje pomembno v javnopolitičnem procesu, so se razvili številni pristopi, ki obravnavajo navedeno tematiko. Medtem ko so se nekateri pristopi osredotočili predvsem na vprašanje predstavnštva in odprtosti javnopolitičnega procesa, drugi (npr. Radaelli 1999b) v ospredje postavljajo legitimnost in odgovornost ekspertov pri oblikovanju politik (EU). Pri tem se pojavlja predvsem vprašanje naraščajoče vloge ekspertov kot akterjev, ki niso neposredno odgovorni volivcem ali njihovim izvoljenim predstavnikom (Majone 2000, 288). V ospredju je vprašanje, kaj zagotavlja vladavini (EU) legitimnost. Na eni strani demokratične oblike vladavine povezujemo z bistvenimi elementi predstavnštva (npr. široka udeležba državljanov in odprtost volitev), na drugi strani pa so učinkovite oblike vladavine osnovane na tehnokratski noti učinkovitega javnopolitičnega procesa in v veliko primerih vključenosti omejenega števila dobro informiranih akterjev. Chenova (2010, 3) navedeno razlikovanje označi kot vladavino ljudi in vladavino za ljudi. Odnos med tehnokratskim javnopolitičnim odločanjem in demokratično vladavino je viden kot igra ničelne vsote – večanje vloge ekspertov v političnem sistemu naj bi zmanjševalo demokratično participacijo. Oziroma povedano drugače, čeprav je ekspertno znanje tradicionalno namenjeno legitimizaciji javnih politik ter prispeva k učinkovitosti vladavine (zagotavlja njeno izhodno legitimnost), prevladujoča vloga ekspertov ne zagotavlja demokratičnosti javnopolitičnega odločanja (vhodne legitimnosti) (prav tam, 2). Čeprav oddaljenost ekspertnega znanja od splošnega t. i. laičnega znanja ni nov fenomen, je v sodobnem svetu še narasla, tudi na področju oblikovanja politik, kjer je prevladujoča moč prepuščena ekspertom (Dahl 1989, 337). Ti eksperti pa niso intelektualno odgovorni številnim segmentom družbe. Iz tega sledi, da zahteve po naraščajoči ekspertni pismenosti državljanov ogrožajo temelje demokratične družbe (Stehr 2010, 15).

Naraščajoč vpliv in vloga ekspertov v javnopolitičnem procesu pa sta pomembna tudi z vidika razprave o problemih legitimnosti novih oblik vladavine (Borrás in Conzelmann 2007, 17). Številni nedržavni akterji v novih oblikah vladavine so namreč ravno eksperti, ki so vključeni v proces oblikovanja normativnih standardov. Tehnično kompleksne javnopolitične odločitve se ne morejo izogniti posebnim moralnim konfliktom in ujetosti interesov z zatekanjem k znanstvenosti in neodvisnosti znanstvenih ekspertiz. Posledično je izbira ekspertov in pozicij, ki jih zasedajo, v središču razprav o demokratični legitimnosti. Ker so tehnično osnovane odločitve o vrednotah in normah vse bolj družbeno pogojene, je nujen institucionaliziran forum, kjer civilna družba lahko razpravlja o vsebini in dosegu teh norm ter proizvaja družbeno robustno znanje, na podlagi katerega so sprejete javnopolitične odločitve. Vloga ekspertov v idealni deliberativni demokraciji ni le zagotoviti vložek, ki je znanstveno in

tehnično korekten, temveč tudi družbeno sprejet. Široko družbeno zasidranost deliberativnega procesa Borrásova in Conzelmann (2007, 17–19) označita kot nujen predpogoj za demokratičnost in prispevek k vhodni legitimnosti nove oblike vladavine.

Andersen in Burns (1996) menita, da je EU osnovana na treh mehanizmih predstavnštva: a) ekspertnem predstavnštvu (v kontekstu poudarjanja njene racionalnosti in učinkovitosti), b) predstavnštvu interesnih skupin v javnopolitičnih omrežjih ter c) nacionalnem predstavnštvu. Predvsem prva dva mehanizma naj bi predstavljala depolitizacijo kot tipično značilnost delovanja tehnokracije (Radaelli 1999a, 759).

Tematika transnacionalnega ekspertnega znanja in različnih vlog ekspertov v javnopolitičnem procesu je pomembna točka pri preučevanju evropskih povezovalnih procesov (šole evropskih integracij).<sup>167</sup> Na začetku evropskega povezovanja so prevladovale predvsem razprave o elitistični in tehnokratski naravi oblikovanja politik EU, medtem ko se novejši pristopi osredotočajo na percepcijo javnosti glede politike ekspertiz, transnacionalna regulativna omrežja in pomanjkanje demokratične legitimnosti EU ter naraščajočo politizacijo ekspertiz kot pomembnega vidika krize legitimnosti (Radaelli 1999b). Kot odgovor na razprave o tehnokratski naravi EU v petdesetih in šestdesetih letih prejšnjega stoletja (npr. Haas 1968) in razprave o EU kot regulativni državi (Majone 1996) je vloga ekspertov na področju politološke znanosti tako spet v središču pozornosti v okviru razprav o novi obliki vladavine EU (Fischer 1990; Radaelli 1999a). Pri tem je politika ekspertiz preučevana iz različnih perspektiv – najizraziteje v okviru zagovorniških koalicij (Sabatier in Jenkins-Smith 1993) ali epistemskih skupnosti (Haas 1992; Verdun 1999; Zito 2001; Kälberer 2003; Van Waarden in Drahos 2002).

Navzočnost različnih oblik javnopolitičnih omrežij ali ekspertnih skupin pri posvetovanjih, pogajanjih, premislekih in odločanju naj bi tako bila vidna lastnost nove oblike vladavine EU (Kohler-Koch in Eising 1999; Kohler-Koch in Rittberger 2006). Da ekspertne skupine v EU igrajo vedno pomembnejšo vlogo ter da je velika večina teh skupin postala celo trajen in stalen del sistema vladanja v EU, se strinjata tudi Gornitzkova in Sverdrup (2008, 29, 30).

---

<sup>167</sup> Čeprav so ekspertne skupine pritegnile veliko akademsko pozornost, njihova vzpostavitve ni dovolj natančno preučevana v smislu tega, kdo se je odločil vključiti eksperte v proces oblikovanja politik, kako (na podlagi katerih kriterijev) so izbrani, kdo določa njihov mandat (Horn 2006, 5). Hornova (prav tam) meni, da je izbor ekspertov neizpodbitno politična odločitev že v smislu izbora med dvema ekspertoma, prav tako pa tudi v tem smislu, da okvir delovanja določa Evropska komisija.

Eksperti s svojim znanjem na eni strani lahko pospešujejo javnopolitično učenje, reševanje javnopolitičnih problemov in javnopolitične spremembe, na drugi strani pa je EU zaradi velike vključenosti ekspertov očitana tehokratskost delovanja. Radaelli (1999, 757) meni, da je moč ekspertov v EU uravnotežena s politizacijo. Pri tem ni ključni izziv ohranjanje nedotakljive, depolitizirane EU ali predpostavljanje, da bo politizacija pokorila tehokracijo, temveč doseči večjo odgovornost pri ekspertizah v naraščajoče politiziranem okolju.

Ekspertne skupine so v osnovi videne kot instrumenti za povečanje učinkovitosti javnopolitičnega odločanja. Evropska komisija se pogosto sooča z nalogami z veliko tehnično, politično in pravno negotovostjo, pri katerih potrebuje podporo. S sodelovanjem z ekspertnimi skupinami pridobi znanje, ekspertize in informacije na številnih področjih njenega delovanja, potencialno izboljša kakovost svojih odločitev in zmanjšuje negotovost (Gornitzka in Sverdrup 2008, 31). Sodelovanje z ekspertnimi skupinami se je razvilo v rutinizirano prakso Evropske komisije, kar ji omogoča povezavo s svojim okoljem ter povezovanje različnih državnih in družbenih akterjev (prav tam, 29, 30). Evropska komisija namreč ekspertne skupine uporablja v neposredni povezavi s procesom odločanja ali kot sredstvo raziskovanja in usmerjanja okolja. Evropska komisija se nanje še zlasti intenzivno nanaša, kadar vstopa na nova in težavna področja.<sup>168</sup> Boswellova (2008, 477) namreč meni, da Evropska komisija lahko zagotavlja svojo legitimnost z uporabo ekspertnega znanja na občutljivih javnopolitičnih področjih, kjer države niso pripravljene prepustiti svoje suverenosti in se pojavljajo odpori do evropeizacije nacionalnih politik. Več negotovosti daje več prostora za reševanje javnopolitičnih problemov na podlagi ekspertiz (Radaelli 1999b). Z navedenimi razmišljanji lahko z določenega vidika pojasnimo tudi prevladujočo vlogo ekspertov v novi obliki vladavine na področju izobraževalnih politik v EU.

V literaturi zasledimo tudi veliko vprašanj, kdo natančno ekspertne skupine v EU so. V najbolj idealizirani obliki naj bi najpomembnejšo lastnost ekspertnih skupin v EU predstavljala (domnevna) neodvisnost njenih članov. Navedeno pomeni, da člani ekspertnih skupin na ravni EU niso (nad)nacionalni javni uradniki niti nimajo kake druge sektorske oz. funkcijske pripadnosti. Ključni kriterij, zakaj so izbrani v določeno ekspertno skupino, pa je njihovo ekspertno znanje. Zavedati se je treba tudi, da v EU obstaja veliko odborov, ki so

---

<sup>168</sup> Evropska komisija naj bi najela eksperte predvsem zaradi omejenih človeških resursov, ki ne premorejo specifičnega ekspertnega znanja. Seveda pa so tudi drugi razlogi, na primer vplivanje na proces oblikovanja politik (Horn 2006, 6).

vključeni v odločanje na ravni EU, vendar vseh ne moremo imeti za ekspertne skupine. Predvsem tistih ne, ki vključujejo predstavnike nacionalnih vlad in imajo tako le omejeno avtonomijo in so odgovorni nacionalnim vladam. Njihova legitimnost tako ne izhaja iz ekspertnega znanja (Horn 2006, 4). Gerold (2001, 3) eksperte, ki delujejo v EU, opredeli širše. Meni, da vključujejo uradnike EU s svojim strokovnim znanjem, Skupni raziskovalni center EU (angl. *Joint Research Centre*), znanstvene svetovalne odbore, evropske agencije, začasne ali stalne ekspertne skupine, posvetovalna telesa, eksperte nacionalnih držav (imenovane v različne odbore) ter celo deležnike.

Obsežna literatura (glejte npr. Boswell 2008, 477), ki obravnava delovanje Evropske komisije, poudarja pomen njenega videza kot tehnokratske organizacije, katere dejanja temeljijo na racionalističnih odločevalskih procedurah in uporabi ekspertiz. Zato ni presenetljivo, da nekateri (npr. Gornitzka in Sverdrup 2008, 30, 31) ekspertne skupine v EU označijo kot posvetovalna telesa, sestavljena iz javnih in zasebnih ekspertov, nad sestavo katerih ima nadzor Evropska komisija. Sestavljene so iz članov nacionalnih vlad, ekspertov in številnih interesnih skupin. Bistvena naloga ekspertnih skupin je po njunem mnenju svetovati Evropski komisiji pri pripravi dokumentov in javnopolitičnih iniciativ kot tudi spremljati, koordinirati in sodelovati z državami članicami (prav tam). Vključevanje zunanjih ekspertiz je nedvomno koristno ne le za učinkovitost oblikovanja politik, temveč tudi za legitimnost njenih predlogov. Ekspertize omogočajo Evropski komisiji soočiti se z javnopolitičnimi problemi učinkovito in uspešno ter tako povečevati izhodno legitimnost institucije (Bouwen v Horn 2006, 7). Sodelovanje z eksperti prav tako zagotavlja avtoriteto javnopolitičnim predlogom Evropske komisije, ki se zaveda velikih prednosti ekspertnih skupin na eni strani in omejitev oblikovanja politik na podlagi ekspertnega znanja, ki se nanaša predvsem na transparentnost oblikovanja politik. Velik poudarek zato namenja ne le rezultatom, temveč tudi procesu oblikovanja politik (Evropska komisija v Horn 2006, 8).<sup>169</sup>

Preučevalci evropskih integracij menijo, da evropski uradniki pogosto izberejo ekspertize za legitimacijo svojih odločitev (Haas 1992; Verdun 1998; 1999). Te ekspertize zagotavljajo odbori, sestavljeni iz ekspertov, ki prihajajo iz različnih držav in so zelo redko stalno stacionirani v omejeni birokraciji Evropske komisije (Peterson 1995; Marks in drugi 1996).

---

<sup>169</sup> Evropska komisija vlogi ekspertov pri oblikovanju politik namenja veliko pozornosti. V okviru priprave Bele knjige o evropskem vladanju (2001) je tako vzpostavila posebno delovno skupino »*Democratising expertise and establishing scientific reference systems*«, ki je pripravila del izhodišč za pripravo Bele knjige o evropskem vladanju. Evropska komisija (2002c) je objavila tudi načela in smernice zbiranja in uporabe ekspertnih podatkov.

Kopičenje ekspertiz omogoča na nadnacionalni ravni izboljšati reševanje problemov ter hkrati pri državah članicah ohranjati legitimnost »*de jure*« (Wessels 1998). Še pomembneje je, da odbori ne proizvajajo konfliktov med državami članicami, temveč delujejo konsenzualno. Njihova bistvena značilnost je poudarjanje tehničnih rešitev javnopolitičnih problemov in konsenza. Ta konsenz evropskim uradnikom otežuje sprejemanje odločitev mimo mnenj odborov. Ekspertni konsenz odločitvam institucij EU daje legitimnost, ki jo same ne morejo proizvesti.

Pomanjkanje transparentnosti pri tem, kako so eksperti in ekspertno znanje izbrani, uporabljeni in razširjeni, je pojmovano kot tisto, ki spodkopava legitimnost javnopolitičnega procesa. Zato so ključni naporji za ohranjanje kredibilnosti ekspertov in ekspertnega znanja usmerjeni v zagotavljanje njihove transparentnosti in odgovornosti. Čeprav se z navedeno situacijo srečujejo v domala vseh nacionalnih državah, ji je treba posebno pozornost nameniti v okviru EU. Kredibilnost ekspertov in ekspertnega znanja, ki je razvito in uporabljeno na ravni EU, morajo namreč priznati različne nacionalne znanstvene in javnopolitične tradicije. Evropske razprave o bistvenih tematikah vloge ekspertov in uporabe ekspertnega znanja lahko na eni strani zaostrijo nacionalne razcepitve (zaradi nezaupanja držav v t. i. tuje ekspertize) ali pa na drugi strani prispevajo k evropeizaciji nacionalnih razprav (pripoznana evropska dimenzija določenega javnopolitičnega problema ter spodbujen potencial za skupne, koordinirane odzive na te javnopolitične probleme) (Gerold 2001, 2).

Transnacionalne javnopolitične skupnosti ekspertov delijo skupno izkušnjo javnopolitičnega učenja, reševanja javnopolitičnih problemov ter razvoj skupne perspektive oziroma nadnacionalne javnopolitične kulture. Eksperti potencialno postanejo močnejši vzročni dejavnik konvergence, kadar delujejo kot javnopolitični podjetniki, torej akterji, ki skušajo vpeljati dinamične javnopolitične spremembe. Eksperti pa niso le javnopolitični podjetniki, temveč ključna sila, ki spodbuja kolektivno javnopolitično učenje (Stone 2000, 7). Grekova in drugi (2009, 6) javnopolitične podjetnike v EU opredelijo kot akterje, ki so v nekem pogledu pozicionirani na prehodu med nacionalno ravno in ravno EU. Njihova vloga je prenos in interpretacija ustreznih nacionalnih podatkov na ravni EU, hkrati pa tudi prenos in interpretacija evropskih smernic na nacionalni ravni.<sup>170</sup>

---

<sup>170</sup> Eksperti so tudi sicer dejavni v različnih fazah javnopolitičnega procesa (pri soočanju in izogibanju javnopolitičnim problemom, identifikaciji možnih rešitev, spremljanju in evalvaciji učinkov javnih politik).

Razpršitev dobrih praks, oblikovanje mednarodnih institucij kot institucij znanja in uporaba ekspertiz kot vira legitimnosti v javnopolitičnem procesu (Majone 1989) ponujajo vedno več znakov spreminjanja konteksta oblikovanja politik v EU. Ekspertno znanje je po mnenju Rittbergerja (2005) postalo tako utrjen način pristopanja k političnim, družbenim in ekonomskim tematikam, da pogosto podcenjujemo ali se ne zavedamo njegove vloge pri oblikovanju novega svetovnega reda in novih oblik vladavine. Javnopolitična razpršitev in javnopolitična konvergenca dandanes večinoma nista pospešeni z anonimnimi ekonomskimi ali tehnološkimi silami, temveč z agenti znanja: akterji, ki se nanašajo na svojo ekspertnost (ali pogosto prepričanje o ekspertnosti) kot ključnega vira legitimnosti njihove vloge v javnopolitičnem procesu (Levi-Faur 2005, 954, 955).

### **2.4.3 EPISTEMSKE SKUPNOSTI**

Javnopolitična skupnost označuje omrežje z visoko stopnjo stabilnosti in kontinuitete, dolgoročno agendo in interese, ki so čezsektorski oziroma čeztematski. Javnopolitična skupnost ima močnejši pomen članstva kot omrežje in v nekaterih kontekstih označuje skupino s skupnimi oz. z deljenimi kulturnimi normami (Rhodes 1997). Tudi na področju izobraževalnih politik so se vzpostavile skupnosti ekspertov ali epistemske skupnosti znotraj in zunaj institucij, ki vplivajo na oblikovanje izobraževalnih politik in njihov institucionalni razvoj.

Vzpostavitelj koncepta epistemskih skupnosti je Foucault, ki je tîrmin epistem prvič uporabil na začetku sedemdesetih let prejšnjega stoletja. Menil je, da je za vsako zgodovinsko obdobje značilno drugo dojetanje resnice in sprejemljivega in da se dojetanje resnice v različnih zgodovinskih obdobjih med seboj razlikuje (Dotterweich 2009, 27, 28). Poleg tega je bil koncept razvit na področju mednarodnih odnosov, kjer je skušal Ruggie (1972, 1975) z njim pojasniti kolektivni odziv držav na situacije, ki jih je sprožal razvoj znanosti in novih tehnologij.<sup>171</sup> Koncept pa se je kmalu znašel tudi v središču preučevanja analize politik, pri čemer je kot vodilni avtor opredeljen Haas (1989).

---

Eksperti so zato ključni akterji vladavine bodisi kot proaktivni postavljavci agende ali kot vir informacij za druge akterje (Gerold 2001, 2).

<sup>171</sup> Pri tem po mnenju Ruggija (1975) države razvijajo tri ravni institucionalizacije: epistemske skupnosti, mednarodne režime, mednarodne organizacije.



Haas (1992, 3) epistemske skupnosti definira kot »omrežje ekspertov s priznanimi kompetencami in z ekspertnostjo na določenem področju, z avtoriteto znanja, pomembnega za oblikovanje politik s tega področja«. <sup>172</sup> Eksperti lahko prihajajo z različnih znanstvenih področij, a morajo izpolnjevati štiri pogoje. Imeti morajo: a) skupno prepričanje glede norm in načel, ki so vrednostni temelj ravnanja; b) skupno vzročno prepričanje kot osnovo za pojasnjevanje vzročnih povezav med javnopolitičnimi ukrepi in javnopolitičnimi izidi; c) skupne predstave o veljavnosti kot osnovo presojanja znanja na ekspertnem področju; d) skupne ideje glede političnih iniciativ oziroma praks v navezavi na probleme znotraj ekspertnega področja epistemske skupnosti (prav tam). Člani epistemske skupnosti torej delijo skupna prepričanja, razvijajo skupne načine vedenja in argumentiranja ter uporabljajo enake diskurzivne prakse. Skupna jim je zaveza k uporabi in proizvodnji znanja. Člani epistemske skupnosti prav tako delijo skupno razumevanje javnopolitičnih problemov na svojem področju delovanja in poznajo niz (tehničnih) rešitev zanje (Haas 1992).

Epistemske skupnosti predstavljajo kanale, po katerih krožijo nove ideje od ekspertov do javnopolitičnih odločevalcev ali nacionalnih vlad. Eksperti pa ne igrajo le pasivne vloge informatorjev, temveč dejavno iščejo dostop in vpliv pri vladnih institucijah ter se pri tem povezujejo tudi na mednarodni ravni (Haas 1992). Adler in Haas (1992) menita, da epistemske skupnosti vplivajo na oblikovanje politik s prenosom znanja na podlagi promocije štirih mehanizmov:

#### *1) Javnopolitične inovacije*

Epistemske skupnosti delujejo kot javnopolitični inovatorji z identificiranjem značilnosti določenega področja in oblikovanjem konteksta, v katerem so novi podatki in ideje interpretirani. Z oblikovanjem konteksta eksperti javnopolitične odločevalce vodijo k izbiri primernih norm, orodij ali institucij, znotraj katerih bodo obvladovali javnopolitične probleme. Interesi javnopolitičnih odločevalcev so tako posledica tega, kako eksperti oblikujejo tematike in postavljajo standarde javnopolitičnih inovacij. Z javnopolitičnimi

---

<sup>172</sup> Podobno, a nekoliko širšo definicijo epistemskih skupnosti poda Antoniadis (2003, 26–29). Označi jih kot miselne skupnosti (angl. *thought communities*) oziroma družbeno prepoznana, na znanju temelječa omrežja, katerih člani delijo skupno razumevanje določenega problema in želijo prenesti svoje poglede v prevladujoči družbeni diskurz. Pri tem sta v ospredju družbeno prepoznavanje avtoritete njihovega znanja ter njihova integracija v družbeni kontekst. Čeprav Antoniadis poudari predvsem vlogo epistemskih skupnosti v družbi, ne zanemari njihove dejavne vloge v javnopolitičnem procesu. Meni (prav tam, 38), da epistemske skupnosti v njem lahko delujejo kot politični svetovalci, kot mobilizatorji javnega mnenja in skupin pritiska ali kot tehnični svetovalci pri izvajanju javnih politik.

inovacijami tako epistemske skupnosti izoblikujejo politične okvire okrog določenega javnopolitičnega problema, označijo interese države in postavijo standarde delovanja.

## *2) Javnopolitična razpršitev*

Epistemske skupnosti razpršijo svoje javnopolitične predloge transnacionalno, med komunikacijskim in socializacijskim procesom. Novo znanje delijo in izmenjujejo z eksperti in raziskovalnimi skupinami iz drugih držav, vladami in mednarodnimi organizacijami po različnih kanalih (med konferencami, srečanji, v transnacionalnih raziskovalnih omrežjih). Ta proces javnopolitične razpršitve izpolnjuje dva namena. Na eni strani javnopolitičnim inovacijam omogoča, da postanejo med člani skupnosti konsenzualne in prevedene v učinkovita javnopolitična priporočila. Na drugi strani usmerjajo vlade in institucije (ki sodelujejo v javnopolitičnem procesu), da preoblikujejo svoja pričakovanja, dosegajo skupno razumevanje in hitro uskladijo svoja ravnanja. Javnopolitične ideje, sprejete v epistemskih skupnostih, so namreč lahko sredstvo političnega pritiska na druge akterje, da spremenijo svoje vedenje.

## *3) Javnopolitična selekcija*

Mehanizmi javnopolitične selekcije posredujejo pri izboru določenih predlogov in zavrnitvi drugih. Na uporabo znanja, ki so ga oblikovale epistemske skupnosti, namreč vplivajo številni nacionalni (politični) dejavniki. Prav tako lahko zavirajo ali spodbujajo javnopolitično selekcijo številni drugi dejavniki, kot so čas, struktura sistema, kultura ali konsenz med člani skupnosti kot tudi vsebina inovacije ter način, kako je ta povezana s trenutnim razvojem države. Upoštevati velja, da pripadniki epistemske skupnosti lahko izoblikujejo javnopolitični problem ter definirajo vladne interese predvsem takrat, kadar politični akterji niso seznanjeni s tematiko. Kadar politični akterji tematiko poznajo, pa se bodo obrnili na tisto epistemsko skupnost, katere ideje so skladne z njihovo politično agendo, in tako upravičili svoje politike.

## *4) Javnopolitična (vz)trajnost*

Javnopolitična (vz)trajnost se nanaša na stalnost konsenzualnega znanja o določeni tematiki med člani epistemske skupnosti, ki pomembno vpliva na to, kako dolgo bo ostala vplivna. Stopnja konsenza med člani epistemskih skupnosti o idejah in ciljih je zagotovo eden izmed ključnih dejavnikov, ki vplivajo na njihovo javnopolitično (vz)trajnost.

Ta štiristopenjski proces, ki vključuje javnopolitične inovacije, razpršitev, selekcijo in (vz)trajnost, je torej razumljen kot ključna dinamika, ki vodi k razvoju določenega javnopolitičnega področja. Po svetu, ki ga zaznamujeta naraščajoča vzajemna odvisnost in kompleksnost, so javnopolitične inovacije razpršene nacionalno, transnacionalno in internacionalno na strani epistemskih skupnosti; utirajo pot novim mednarodnim praksam in institucijam. Pri tem ima pri pospeševanju razpršitve in skupnega razumevanja tematik med člani skupnosti in javnopolitičnimi odločevalci ključno vlogo socializacija akterjev. Epistemske skupnosti so torej osnovni vir institucionalnega učenja, v tem smislu, da proizvajajo stalne spremembe v epistemoloških predpostavkah in interpretacijah, ki so v pomoč pri oblikovanju in strukturiranju kolektivnega razumevanja in skupne akcije. Epistemske skupnosti so globalna omrežja, ki lahko oblikujejo in diseminirajo javnopolitično znanje (Stone 2004). Javnopolitično učenje mednarodnih organizacij je tako sinteza javnopolitičnega učenja posameznih enot, ki postanejo enotne o novih načinih konceptualizacije problemov (Haas 1990).

Bistvene značilnosti javnopolitičnega učenja v epistemskih skupnostih so štiri:

- 1) *Neformalnost*. Epistemske skupnosti spodbujajo institucionalne spremembe na neformalen način, katerega izvor ni v formalnih pogajanjih in preračunavanju.
- 2) *Kolektivnost*. Javnopolitično učenje ni individualno (Levy 1994), temveč se predvideva, da se javnopolitični odločevalci in organizacije lahko učijo le v družbenem procesu, tj. procesu socializacije (Haas 1990; Adler in Haas 1992; Cross 2007).
- 3) *Konsenzualnost*. Epistemske skupnosti delijo skupna načela in vzročna prepričanja (Risse-Kappen 1994; Schout in Jordan 2005), pri čemer ima bistveno vlogo mreženje, ki poteka na dveh ravneh. Prvič na ravni epistemske skupnosti same, ki ekspertom omogoča izmenjavo njihovih idej na mednarodnih konferencah in v delavnicah, v katerih pride do izmenjave znanja. Drugič, mreženje nastane med epistemsko skupnostjo in javnopolitično odločevalsko areno, po kanalih (ali javnopolitičnih omrežjih), ki omogočajo, da so nove ideje razpršene. Kot rezultat znanje postane konsenzualno.
- 4) *Omejenost*. Učinkovitost oblikovanja in uporabe znanja je močno odvisna od številnih intervenirajočih dejavnikov (Risse-Kappen 1994), ki spodbujajo ali ovirajo razpršitev in institucionalizacijo znanja. Ti dejavniki so razdeljeni na organizacijske dejavnike (komunikacijo in koordinacijo znotraj in med institucijami), politične dejavnike (obstoj nacionalnega volilnega telesa, ki (ne) podpira razpršitve določenih idej), kulturne dejavnike (različne pristope in razumevanje določenih idej).

Haas (1995) je določil tri pogoje, pod katerimi imajo epistemske skupnosti moč v procesih mednarodnega sodelovanja, in sicer:

- a) Prisotnost kompleksne medsebojne odvisnosti in visoka stopnja negotovosti med javnopolitičnimi odločevalci.<sup>173</sup> V takih okoliščinah eksperti (in njihovo znanje) ne le zmanjšajo negotovost, temveč delno prevzamejo odgovornost za javnopolitične odločitve.
- b) Visoka stopnja strinjanja med eksperti. V primeru enotnosti med člani epistemske skupnosti bodo namreč druge akterje lažje prepričali v resničnost znanja, ki ga oblikujejo in posedujejo.
- c) Visoka stopnja institucionalizacije ekspertnega svetovanja.

Poleg pogojev, ki vplivajo na večjo moč epistemskih skupnosti, pa velja izpostaviti tudi dejavnike, ki lahko omejujejo njihov vpliv. Pri tem so izpostavljeni predvsem drugi akterji v mednarodnem prostoru (npr. interesne skupine in družbena gibanja). Prav tako so lahko epistemske skupnosti vplivne samo na določenih javnopolitičnih področjih, na katerih je ekspertno znanje zaželeno in potrebno.<sup>174</sup> Prav tako je vpliv epistemske skupnosti močno odvisen od razvitosti ekspertnega svetovanja v posamezni državi. V državah, v katerih je to dobro razvito in institucionalizirano, so potrebe po ekspertnem znanju večje. V teh državah je običajno tudi več predstavnikov, ki so dejavno vključeni v epistemske skupnosti na mednarodni ravni, saj verjamejo, da so njihovi predlogi in ideje dejansko upoštevani. Hkrati pa imajo te države večjo kapaciteto za sprejemanje nasvetov in usmeritev mednarodnih epistemskih skupnosti v nacionalnem kontekstu. Nasprotno predpostavlja, da so države, v katerih ekspertno svetovanje ni dobro razvito, manj dejavno vključene v epistemske skupnosti na mednarodni ravni, hkrati pa so bolj skeptične pri sprejemanju ekspertnih nasvetov in usmeritev iz zunanjega okolja (Haas 1995, 187–190).

Hornova (2006, 9) meni, da je bistvena pomanjkljivost pristopa epistemskih skupnosti, da se osredotoča zgolj na proces širjenja idej, na pa na njihovo vsebino in namen. V ospredju pristopa so namreč predvsem načini in mehanizmi, s katerimi epistemske skupnosti vplivajo na javnopolitične odločevalce, in s tem koncepti javnopolitičnih inovacij, javnopolitične razpršitve in javnopolitičnega učenja (Adler in Haas 1992). Naslednja kritika pristopa se nanaša na pravilnost nasvetov, ki jih podajajo epistemske skupnosti. Hornova (2006) namreč

---

<sup>173</sup> Lahko tudi na področjih, na katerih je verjetnost tveganja sicer majhna, vendar lahko prinaša zelo tvegane izide.

<sup>174</sup> Kot primer izpostavi politiko človekovih pravic, kjer je v ospredju pred ekspertnim znanjem družbeni konsenz, vpliv epistemskih skupnosti pa posledično omejen.

meni, da je pravilnost vedno podvržena subjektivnim sodbam ter političnim vplivom, pristop epistemskih skupnosti pa zagovarja, da so priporočila oblikovana v t. i. političnem vakuumu, torej zunaj nesoglasij, bojev in kompromisov, ki sestavljajo politični proces. Meni, da čeprav bi ideje epistemskih skupnosti nastale zunaj političnih okvirov, proces oblikovanja idej ne more biti popolnoma neodvisen od družbenih struktur, v katerih delujejo. Zaključí, da so ideje epistemskih skupnosti razumljene kot nevtralne, kar pa je resna pomanjkljivost tega pristopa, ki ne zmore upoštevati družbene funkcije njihovih idej in vloge, ki jo s tem epistemske skupnosti prevzemajo (prav tam, 10).

Na drugi strani pristop epistemskih skupnosti priznava, da je vloga ekspertnega znanja lahko odvisna tudi od drugih dejavnikov, ne zgolj ekspertnosti, ki jo v skupnost s seboj prinašajo eksperti, in da je ekspertnost lahko instrumentalizirana (za doseganje ciljev, ki so kvaziekspertno, v resnici pa politično določeni, op. a.). Zavedati se je treba, da je namen javnopolitičnih odločevalcev, ko za nasvet prosijo epistemsko skupnost, lahko tudi političen, običajno v smislu grajenja nacionalne ali mednarodne koalicije, ki bo podpirala njihove politike (Adler in Haas 1992, 381). Verdunova (1999) tako pojasnjuje, da so epistemske skupnosti lahko pojmovane kot pomembne ne le zaradi njihovega objektivnega znanja, temveč zaradi njihovega položaja in avtoritete v nacionalni ali mednarodni areni. Meni, da vsak ekspertni odbor ne tvori nujno epistemske skupnosti. Ta namreč zahteva, da so člani zavezani političnim ciljem in da je njihovo znanje interpretirano na način, ki podpira ta cilj (prav tam, 320). Pri tem gre za ključno razlikovanje med znanstveno skupnostjo in politično motivirano epistemsko skupnostjo (Horn 2006, 10, 11).

Haas (1992, 23) meni, da je koncept epistemskih skupnosti bolj kot za pojasnjevanje pravilnosti nasvetov, ki jih podajajo take skupnosti, usmerjen v pojasnjevanje političnega vpliva, ki ga imajo epistemske skupnosti pri oblikovanju politik. Predvsem takrat, kadar so informacije o določenem vprašanju težje dostopne in je prisotno veliko negotovosti, lahko epistemske skupnosti pridobijo velik vpliv z manipulacijo znanja (Radaelli 1999a, 763). Kljub temu velja prepričanje, da bodo epistemske skupnosti obdržale vpliv le do takrat, ko bodo znanje podajale dosledno in prepričljivo ter bo pri javnopolitičnih odločevalcih obstajalo prepričanje o resničnosti njihovih idej (Haas 1992, 30).

Epistemske skupnosti predstavljajo pomembno raziskovalno tematiko pri pojasnjevanju oblikovanja politik na podlagi pretoka znanja v transnacionalnih omrežjih. Raziskovalcem so

v pomoč pri identificiranju manjkajoče povezave med političnimi cilji, tehničnim znanjem in oblikovanjem interesov. V trenutnem globaliziranem svetu morajo znanje in ideje krožiti čez državne meje, da jih pripozna širša mednarodna skupnost. Posledično omrežja ekspertov ne morejo pripadati zgolj posameznim, med seboj ločenim nacionalnim skupnostim. Adler in Haas (1992) menita, da epistemske skupnosti ne smejo biti zamenjane z novim hegemonskim akterjem, ki je vir določanja politične in moralne smeri družbe.<sup>175</sup> Epistemske skupnosti namreč ne nadzirajo družbe, temveč mednarodne probleme. Njihovo delovanje je instrumentalno in posledično omejeno na čas in prostor, v katerem sta identificiran problem in podana rešitev (prav tam, 371). Epistemske skupnosti so namreč vključene v identifikacijo interesa države in (ali) skupnih problemov, s katerimi se je na mednarodni ravni treba soočiti koordinirano (Mahon in McBride 2009, 86).<sup>176</sup>

Haas (1992) z epistemskimi skupnostmi izpostavi tri značilnosti javnopolitičnega procesa: negotovost, interpretacijo in institucionalizacijo idej. Kadar obstaja visoka stopnja negotovosti, ni jasne percepcije, kaj predstavlja interes javnopolitičnih akterjev. Epistemske skupnosti so sposobne oblikovati definicijo njihovih interesov s pojasnitvijo določenih dimenzij, iz katerih javnopolitični akterji lahko razločijo in določijo svoj interes. Interes torej postane dinamična odvisna spremenljivka, oblikovana z znanjem (Radaelli 1995, 165; 1999, 761). Epistemske skupnosti so torej najučinkovitejše v pogojih negotovosti, ko v širši skupnosti ni prevladujočega pogleda na določeno tematiko ter so akterji nezmožni (političnih) kalkulacij o pričakovanih izidih različnih oblik njihovih dejanj. V okoliščinah velike negotovosti javnopolitičnih akterjev bodo epistemske skupnosti z interpretacijo realnosti v prevladujoči poziciji, saj je javna politika predvsem poskus razumevanja in dekodiranja kompleksne realnosti. Podajanje pomena svetu pa je ključno za definicijo interesa in institucionalizacijo javnopolitičnih idej (Radaelli 1999a, 762).

Radaelli (1999, 762–764) skuša epistemske skupnosti uvrstiti znotraj različnih načinov oblikovanja politik v idealno tipskem smislu, in sicer na kontinuumu politično – tehnokratsko.

---

<sup>175</sup> Čeprav so epistemske skupnosti lahko vir novih idej, potrebnih za učenje lekcij, nimajo politične avtoritete, da bi vsilili zavezujoče rešitve (Rose 1991).

<sup>176</sup> Z zavračanjem poenostavljenega razumevanja kavzalnosti Haas (1990) trdi, da so mednarodne organizacije oblikovane z namenom reševanja problemov, ki zahtevajo skupno akcijo držav za rešitev teh problemov. Skratka znanje, ki je na razpolago o določenem problemu na določenem področju, vpliva na način, kako bodo javnopolitični odločevalci definirali svoj interes pri reševanju problema. Ko znanje postane konsenzualno, lahko od javnopolitičnih odločevalcev pričakujemo, da ga bodo uporabili in jim bo v pomoč pri definiranju njihovih interesov (prav tam, 9–12).

Kot ključna dejavnika pri klasifikaciji, ki jo predstavljamo v preglednici 2.8, izpostavi negotovost in politično vidnost določene tematike (angl. *political salience*).

Preglednica 2.8: Epistemske skupnosti, negotovost in politična vidnost

		Negotovost	
		nizka	visoka
Politična vidnost	nizka	birokratska politika	tehnokratska logika
	visoka	politizacija	epistemske skupnosti nacionalno javnopolitično podjetništvo

Vir: Radaelli (1999, 763)

Prvi dejavnik – politična vidnost<sup>177</sup> predstavlja razliko med nejasnimi, razdeljenimi in pogosto zapostavljenimi javnopolitičnimi področji in javnopolitičnimi področji, na katerih so zaradi javnega mnenja, razpršenih interesov, parlamentarnega nadzora in političnih strank javnopolitični problemi vidnejši in je logika delovanja bolj politična. Spremenljivka politične vidnosti zato variira med javnimi politikami z javnostjo in brez javnosti. Drugi dejavnik – negotovost pomeni več prostora za logiko reševanja problemov na podlagi ekspertnosti. Na podlagi navedenih dejavnikov Radaelli (1999) govori o štirih načinih oblikovanja politik:

1) Ko so javnopolitični problemi vidni in ideje ali pa informacije dostopne z nizkimi stroški, zavzamejo osrednji prostor pogajanja med sebičnimi političnimi akterji. Analiza nacionalnega javnopolitičnega podjetništva in epistemskih skupnosti pa temelji na predpostavki, da znanje in javnopolitične ideje niso dostopni z nizkimi stroški, saj je drugače razrešitev konflikta dostopna primarnim akterjem samim (Moravcsik 1999). V tem primeru govorimo o politični dimenziji oblikovanja politik.

2) Kadar informacije in ideje niso dostopne z nizkimi stroški, nacionalni javnopolitični podjetniki in skupnosti ekspertov lahko pridobijo vpliv na podlagi manipulacije znanja. Epistemska logika dobro deluje v pogojih visoke negotovosti in visoke politične vidnosti, saj:

a) obstajajo ovire za klasična politična pogajanja, kadar interesov javnopolitičnih akterjev ni

<sup>177</sup> Avtorji politično vidnost različno opredeljujejo. Kot kazalnik visoke politične vidnosti izobraževanja v Sloveniji naj povzamemo naslednje podatke (Fink Hafner in Lajh 2012). Vse od začetka oblikovanja sodobnih političnih strank v Sloveniji je bila izobraževalna politika eden izmed ključnih sektorjev ideološkega in političnega konflikta. Najdlje trajajoča je liberalno-konzervativna delitev. V zadnjem času je to podprto z dejstvom, da vsak izmed ministrov za izobraževanje prihaja iz vrha vladajoče politične stranke (celo več, od leta 2000 dalje so bili vsi ministri za izobraževanje tudi ideologi vodilne politične stranke). Nadalje se ta vidnost kaže v kontekstu ekonomske in finančne krize, pri čemer so vodilne strankarske elite zainteresirane za prerazporeditev državnih virov v skladu s preferencami njihovih ideoloških in interesnih omrežij.

mogoče jasno definirati, in b) eksperti ali javnopolitični podjetniki zagotavljajo interpretacijo idej, ki se v procesu učenja osredotočajo na rešitve, ki so drugače nedostopne.

3) Nasprotno, na področjih, kjer je politična vidnost nizka ter ni velike kompleksnosti in negotovosti, ti pogoji namesto javnopolitičnega učenja med akterji spodbujajo tekmovanje za moč. Organizacije zasledujejo reflektivne cilje in prevlada birokratska politika, v kateri skuša povečati svoj vpliv in kompetence birokracija.

3) Tehnokratski način pa naj bi prevladoval, kadar so javnopolitične odločitve sprejete na področju z nizko politično vidnostjo, kjer lahko rešitve nudi ekspertno znanje. Pri pristopu epistemskih skupnosti ekspertnost zagotavlja orientacijo javnopolitičnim akterjem, ki si prizadevajo razumeti svoje interese v ekstremno negotovih situacijah, pogosto na mednarodni ravni. Vložek ekspertov pri tehnokratskem načinu pa je drugačen. Osnovan je na ideji ene najboljše poti, ki je dosegljiva s pomočjo ekspertov, ki poznajo najboljša sredstva za doseg javnopolitičnih ciljev. Namesto negotovega procesa, ki vodi k inspiraciji, interpretaciji in institucionalizaciji epistemskih paradigem, tehnokratskost zahteva mirna in omejena javnopolitična področja, na katerih je pot med javnopolitičnimi problemi in rešitvami jasnejša. Pri tem navedeni pristop zanika politične implikacije rešitev in konflikt akterjev glede javnopolitičnih ciljev.

Z navedeno klasifikacijo skuša Radaelli (1999, 762–764) prikazati, da je prevladujoče razumevanje vloge ekspertov in njihovih skupnosti (v obliki predstavljenega tehnokratskega načina oblikovanja politik) le eden izmed načinov delovanja ekspertnih skupnosti in uporabe ekspertnega znanja ter da predvsem na področjih velike politične vidnosti ter visoke negotovosti prevladuje epistemska logika. V nadaljevanju v skladu z navedenimi predpostavkami Radaellija (1999) prikazujemo in presojava vlogo ekspertov in epistemskih skupnosti na področju izobraževalnih politik v EU.

#### ***2.4.4 VLOGA EKSPERTOV IN EPISTEMSKIH SKUPNOSTI NA PODROČJU IZOBRAŽEVALNIH POLITIK V EU***

Radaelli (1999, 767, 768) meni, da se moč ekspertnosti nanaša bolj na posebne oblike oblikovanja politik kot pa na specifične akterje. Trdi, da ima znanje manj opraviti s specifičnimi akterji kot pa s strukturo, v kateri akterji delujejo (prav tam, 768, 769). Borrásova in Radaelli (2011, 464) menita, da konstelacija akterjev, ki so vključeni v



oblikovanje arhitekture vladavine, nastane v strateški in diskurzivni interakciji s ciljem določitve kolektivnega okvira razlogov za njihovo delovanje. V tem pogledu Lizbonsko strategijo Borrásova in Radaelli (prav tam, 481) označita kot poskus socializacije velikega števila akterjev k novim paradigmam javnih politik in njihovega vključevanja v nove oblike organizacijskih procedur. Sami skušamo navedene konstelacije v disertaciji pojasniti na področju izobraževalnih politik.

Pri preučevanju vloge ekspertnega znanja pri oblikovanju politik EU je koncept epistemskih skupnosti zasedel osrednje mesto (Richardson 1996; Verdun 1999; Zito 2001; Kälberer 2003; Van Waarden in Drahos 2003). Čeprav epistemske skupnosti niso vplivne znotraj institucij EU in njihov vpliv močno nadzorujejo javnopolitični odločevalci, so zgradile kognitivni in normativni okvir, ki je pridobil legitimnost tako na strani držav članic kot tudi Evropske komisije (Normand 2010, 408). Evropska komisija uporablja epistemske skupnosti ne le zaradi visoke politične vidnosti nekaterih politik, kot je izobraževanje, temveč tudi zaradi negotovosti pri oblikovanju kompromisov z državami članicami (Radaelli 1999b). Ker so politike EU pogosto soočene z veliko negotovostjo, njihovo oblikovanje zaznamuje ne le moč, temveč tudi zmeda in preišljevanje (Heclo 1974), kar nas privede do razmišljanja o politični vlogi skupnosti ekspertov. Obstoj epistemskih skupnosti je torej povezan z naraščajoče kompleksno in tehnično naravo tematik, s katerimi se sooča EU. Kompleksnost in negotovost sili javnopolitične odločevalce, da poiščejo nasvete ekspertov, ki tako prispevajo k načinu oblikovanja interesov in sprejemanja odločitev v EU (Faleg 2011, 7).

Baumgartner in Jones (1991, 1047) menita, da vpliv ekspertnega znanja ni neodvisen od posebnih predstav, ki prevladujejo na določenem javnopolitičnem področju. Menita, da sta vloga ekspertov in oblika znanja, ki jo zahteva javnopolitični proces, zelo odvisna od konstrukcije javnopolitičnega problema, ki prevladuje na določenem javnopolitičnem področju. Ko so na primer teme prikazane kot tehnični in objektivni problemi bolj kot družbena vprašanja, je večja verjetnost, da bo vloga ekspertov v odločevalskem procesu večja.<sup>178</sup>

---

<sup>178</sup> Iz anketnega vprašalnika je razvidno, da akterji v slovenskem izobraževalnem prostoru (javnopolitični odločevalci, eksperti in deležniki) mednarodne raziskave razumejo kot objektivne. Na tej podlagi lahko sklepamo na prevladujočo moč ekspertov na tem področju.

Javnapolitični problemi in javnapolitične rešitve se stalno spreminjajo, saj so vtakane v kognitivne in organizacijske parametre, ki so po naravi vedno družbeni in politični (Alexander in drugi v Bórras in Radaelli 2011, 469). Družbena primernost določenega javnapolitičnega pristopa je lahko oblikovana po treh različnih poteh:

- 1) Vodilne države so vzor in ideal. Gre za pristop slediti vodilnemu. Oblikovalci politik sledijo vodilnemu s posnemanjem držav, ki nekaj počnejo najboljše.
- 2) Ekspertne skupine teoretizirajo učinek nove politike in tako oblikovalcem politik ponudijo temelj, da jo sprejmejo. Ekspertna teoretizacija se zgodi, ko epistemske skupnosti teoretizirajo nove javnapolitične rešitve (Haas 1989; Strang in Meyer 1993). Di Maggio in Powell (1983) to poimenujeta normativni izomorfizem,<sup>179</sup> ko eksperti zagovarjajo nove javnapolitične norme, ki vodijo k izomorfizmu. V tem primeru se politika lahko razširi brez posebnega vzora ali ideala, čeprav eksperti pogosto gradijo na izkušnjah vodilnega (Strang in Macy 2001). Eksperti potrebujejo dobro teoretsko utemeljitev in brez nje se učinkovite politike ne bodo širile. Pri tem se zastavlja tudi vprašanje, katere ekspertne skupine so pomembne oziroma pri tem delujejo. Ravnotežje med nacionalnimi in globalnimi ekspertnimi skupinami se je v zadnjem času zagotovo spremenilo v korist slednjih.
- 3) Eksperti odvisno od okoliščin pripravijo argumente o javnapolitični primernosti, ki jo določijo kot pravilno pod določenimi pogoji. Ta mehanizem temelji na teoretizaciji o zaznani podobnosti med državami. Tako eksperti kot oblikovalci politik se vključujejo v deliberativno oblikovanje teorije o tem, katere države naj sprejmejo katero politiko. Relevantnost določene države za javnapolitično učenje od nje je odvisna ne le od vsebine politike, temveč tudi drugih dejavnikov (geografske bližine ipd.).

Ozgoja (2008, 261) meni, da čeprav vloga ekspertov v javnapolitičnem procesu na področju izobraževanja ni nov fenomen, njihov pomen v zadnjem desetletju močno narašča. Eksperti in ekspertno znanje so vedno nujnejši ne le kot viri informacij za javnapolitično odločanje, temveč v celotnem delovanju nove oblike vladavine, ki temelji na merjenju in primerjavah (prav tam). V tej novi obliki vladavine ekspertni podatki postanejo vir primerjav. Trdim

---

<sup>179</sup> Di Maggio in Powell (1983) sicer izhajata iz teorije organizacij, kjer je izomorfizem razumljen kot proces, v katerem organizacije znotraj istega področja delovanja postajajo čedalje podobnejše zaradi izpostavljenosti istim težnjam iz zunanjega okolja. Kot oblike (vzroke) izomorfizma navajata a) prisilni izomorfizem (nastane kot posledica zunanjih pritiskov na organizacijo, da prevzame določene norme in vrednote); b) mimetični izomorfizem (pri katerem organizacije posnemajo uspešne prakse drugih organizacij in tako odkrivajo pot do uspeha); c) normativni izomorfizem (oblikuje se posredno z vrednotami in normami, ki jih narekuje profesija in je posledica profesionalnega okolja organizacije).

lahko celo, da eksperti razvijajo novo politično tehnologijo, na podlagi katere so primerjave mogoče (prav tam, 267). Eksperti tako nevtralizirajo javnopolitično odločanje, ki se (tudi na področju izobraževanja) pogosto izpostavlja kot nevtralnno in univerzalno. Pri tem javnopolitični odločevalci usmerjajo dejavnosti drugih akterjev z metodo racionalnosti. Ta retorika je še posebej učinkovita, ker so instrumenti merjenja (kazalniki) dokaz znanstvene objektivnosti. Ekspertize tako pomagajo izpopolniti skupno vizijo na področju izobraževalnih politik v EU tako, da Evropska komisija deluje kot javnopolitični podjetnik brez tveganja poseganja v zadeve držav članic. Po mnenju Martensove in Niemann (2010, 20) je namreč ključno, da so mednarodne organizacije razumljene kot ekspertne organizacije in legitimna avtoriteta v očeh držav članic, saj bodo le tako uspešne pri vplivanju na oblikovanje (izobraževalnih) politik na nacionalni ravni.

Avtorji, kot je npr. Izequierdo (v Barle Lakota 2005, 104) opozarjajo, da se je še posebej v današnjem času, ko se pozna močan vpliv globalne družbe, tudi na področju izobraževanja oblikovala skupnost vplivnih posameznikov (največkrat gre za (nekdanje) univerzitetne profesorje, ki pa uživajo tudi velik ugled v raznih mednarodnih združenjih). Ti kot svetovalci potujejo po državah ter s svojimi nasveti vplivajo na oblikovanje politik. Pogosto pa tudi pomembno vplivajo na mednarodno raziskovalno dejavnost (npr. OECD), s čimer je krog njihovega vpliva potenciran, še posebej, če gre za raziskave, ki so podlaga za oblikovanje politike Evropske komisije (Barle Lakota 2005, 104). Epistemska skupnost v novi obliki vladavine v EU na področju izobraževalnih politik deluje z zbiranjem statističnih podatkov, s statistično in z drugimi metodami, združuje znanje in upravljaljske sposobnosti v obliki posvetovanj. Deluje v omrežjih in je v stalni interakciji s povezanimi eksperti na nacionalni ravni med sodelovanjem na srečanjih, v odborih in pri izvajanju posebnih nalog. Deluje kot transnacionalni javnopolitični akter. Njegovo ključno sredstvo delovanja je znanje, odnosi med njenimi člani pa temeljijo na vzajemni odvisnosti in komplementarnosti izmenjav. Prav tako epistemske skupnosti znanje, oblikovano na ravni EU, prenašajo in prevajajo na nacionalno raven. Oblikovanje politik razporejajo v številne centre in tako odločilno oblikujejo izobraževalno politiko tako na nadnacionalni kot nacionalni ravni (Ioannidou 2007, 345).

## 2.5 JAVNOPOLITIČNI INSTRUMENTI

### 2.5.1 PRISTOP JAVNOPOLITIČNIH INSTRUMENTOV

Pomen preučevanja javnopolitičnih instrumentov v okviru analize politik je bil prepoznan v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, predvsem v okviru funkcionalistične perspektive, ki je povezovala izbiro in kombinacijo javnopolitičnih instrumentov z doseganjem javnopolitičnih ciljev.<sup>180</sup> Lascoumes in Le Galès (2007) menita, da so javnopolitični instrumenti pogosto v ozadju razumevanja javnih politik in zato relativno redko preučevani.

Majchrzakova (1984, 25) javnopolitične instrumente opredeli kot ukrepe in sredstva, ki so na voljo javnopolitičnim odločevalcem za doseganje zastavljenih ciljev javnih politik. Podobno Howlett (1991, 2) javnopolitične instrumente definira kot množico tehnik, ki so na razpolago vladi, da izvaja svoje javnopolitične cilje. Za Vedunga (1998, 21) so javnopolitični instrumenti niz tehnik, na podlagi katerih oblast izvaja svojo moč, da bi si zagotovila podporo ter sprožila ali preprečila spremembe v družbi. Daugbjerg (1998, 70–81) meni, da javno politiko opredeljujeta dva elementa: a) javnopolitični cilji, ki so običajno dolgoročni in o katerih se javnopolitični akterji običajno strinjajo; b) javnopolitični instrumenti, ki neposredno učinkujejo na doseganje javnopolitičnih ciljev. Namen uporabe javnopolitičnih instrumentov je doseči določeno vedenje med posameznimi akterji z učenjem, s pritiskom ali spodbudami, zaradi česar Daugbjerg izbiro instrumentov označi kot politiziran proces. Peters (2005) ugotavlja, da literatura pozornost namenja javnopolitičnim instrumentom predvsem v smislu njihove funkcije pri doseganju javnopolitičnih ciljev, veliko manj pozornosti pa je namenjene izboru javnopolitičnih instrumentov kot odgovoru na reševanje določenih javnopolitičnih problemov.

V literaturi (Majchrzak 1984; Daugbjerg 1998; Vedung 1998) lahko zasledimo številne tipologije javnopolitičnih instrumentov. V disertaciji izpostavljam predvsem dve tipologiji, za kateri menimo, da najustrezneje pojasnjujeta javnopolitične instrumente, ki so uporabljeni v novi obliki vladavine v EU na področju izobraževalnih politik. Prvo predstavlja preprosta dvostopenjska Vedungova (1998, 26) klasifikacija, ki razlikuje med:

- a) pozitivnimi javnopolitičnimi instrumenti oz. spodbudami (t. i. korenčki), ki vključujejo nagrade, ugodnosti, subvencije ipd., ter

---

<sup>180</sup> Peters (2005) meni, da se je preučevanje javnopolitičnih instrumentov razvilo iz implementacijskih študij.

b) negativnimi javnopolitičnimi instrumenti (t. i. palicami), ki vključujejo kazni, stroške, negativne sankcije ipd.<sup>181</sup>

Druga, prav tako Vedungova (1998, 35) klasifikacija pa javnopolitične instrumente glede na stopnjo prisile, ki jih uporablja vlada za uresničevanje zastavljenih ciljev, razdeli v tri skupine:

- a) regulatorni ukrepi, s katerimi želi vlada izvajati nadzor nad ravnanjem državljanov, vključujejo pravila, navodila, norme, standarde, opozorila, kvote, certifikate, licence ipd., njihovi učinki pa so praviloma negativni;
- b) ekonomski ukrepi lahko predstavljajo tako pozitivne kot negativne ukrepe v denarni obliki (subvencije, znižane obrestne mere, davčne olajšave, kazni, globe, davke, dajatve) kot tudi ukrepe v nedenarni obliki (javno zdravstvo, vavčerji, brezplačna prehrana otrok v šolah ipd.). Njihovi učinki so lahko tako pozitivni kot negativni;
- c) informacijski ukrepi, s katerimi želi vlada vplivati na družbo na podlagi prenosa znanja, komunikacije, argumentacije in prepričevanja, vključujejo organizacijo strokovnih posvetov, seminarjev, konferenc, simpozijev, delavnic in drugih oblik izmenjave informacij. Vanje pa vključujemo tudi rabo sredstev javnega obveščanja oz. medijev. Njihovi učinki so praviloma pozitivni.

Izbor določenega javnopolitičnega instrumenta je torej povezan z več dejavniki, med katerimi pa lahko izpostavimo značilnosti posameznih javnopolitičnih instrumentov, značilnost javnopolitičnega problema, ki ga rešujemo, izkušnje vlade z reševanjem podobnih javnopolitičnih problemov, osebne preference javnopolitičnih odločevalcev ter pričakovane odzive ciljnih skupin na izbor javnopolitičnih instrumentov, ki se nanašajo nanjo (Pal 1987; Schneider in Ingram 1990, 1997; Bressers in O'Toole 1998; Howlett in Ramesh 2005).

Podobno Linder in Peters (1989, 45) trdita, da je izbira javnopolitičnih instrumentov odvisna od več dejavnikov: javnopolitičnih problemov, ki naj bi jih rešili; virov, ki jih zahtevajo (kako administrativno in finančno zahtevna sta njihova vzpostavitvev in delovanje); sposobnosti naslavljanja akterjev (kako natančno se osredotočajo na določene akterje); političnega tveganja (kakšno podporo imajo) in njihove izvedljivosti (institucionalne primernosti).

---

<sup>181</sup> Zanimivo je, da so se v okviru priprave disertacije tudi intervjuvanci (npr. SLO 2008 – 1; SLO 2008 – 3) večkrat sklicevali na to, da Evropska komisija pri svojem delu z državami članicami pogosto uporabi mehanizem »korenčka in palice«.

## 2.5.2 (EKSPERTNO) ZNANJE KOT JAVNOPOLITIČNI INSTRUMENT

Da bi razumeli vlogo (ekspertnega) znanja kot javnopolitičnega instrumenta, je nujno ustrezno razumevanje definicije znanja v javnopolitičnem procesu. Javnopolitično relevantno znanje ne nastane samo po sebi, temveč v procesu preoblikovanja podatkov, dokazov in informacij. Ker definicij podatka, dokaza, informacije, ki so potrebni za razumevanje vloge znanja v oblikovanju politik, ni mogoče najti v literaturi s področja politoloških in edukacijskih ved (kot osrednjega predmeta disertacije), smo navedene definicije poiskali v literaturi s področja teorije organizacij in menedžmenta znanja. Navedeni znanstveni disciplini oblikovanje znanja pojasnujeta tako:

*Podatki* so strukturirani zapisi, ki predstavljajo določeno zaporedje znakov, števil, podob, besed ali dogodkov (Davenport in Prusak 2000, 4). Vključujejo dejstva, opažanje in zaznavo stvari, pojavov in dogodkov. Izraženi so v obliki števil ali trditev. Ker so sami po sebi brez pomena, jih lahko, ne da bi jim spremenili pomen, prestavljamo iz besedila v besedilo (Beccera-Fernandez in drugi 2004). Podatki so torej preprosta, neinterpretirana, z opazovanjem zaznana zaporedja oziroma simboli.

*Informacije* nastanejo na podlagi osmiselitve podatkov (Bierly in drugi 2000). Predstavljajo torej urejene in interpretirane podatke, ki jim pripišemo pomen in namen. Ko podatke postavimo v kontekst in jih uredimo, se namreč pokažejo njihova medsebojna razmerja in pomen. Ker jih posameznik poveže in ovrednoti tako, da jim določi pomembnost v določenem kontekstu, predstavljajo subjektivno, in ne nevtralne kategorije (Maček 2000, 2). Pretvorba podatka v informacijo lahko poteka na različne načine (Davenport in Prusak 2000, 4): a) kontekstualizacija (osmislitev, s katerim namenom je bil podatek pridobljen); b) kategorizacija (poznamo število enot analize ali ključne komponente podatkov); c) kalkulacija (podatke matematično in statistično obdelamo); d) korekcija (iz podatkov odstranimo napake); d) kondenzacija (podatke strnemo v konciznejše oblike). Informacija je problemsko usmerjeno in nekomu namenjeno sporočilo, ki naslovljencu omogoči ali olajša sprejem odločitve in je izražena s podatki. Podatki so v tem pogledu nevtralno sporočilo o nekem dejstvu in so osnova za oblikovanje informacij.

*Znanje* omogoča dostop do podatkov in njihovo preoblikovanje v informacije, ki jih povezujemo in dopolnjujemo (Knez-Riedl in Kajzer 2001, 62). Prav tako kot pretvorba

podatka v informacijo poteka na različne načine, tako tudi znanje na različne načine nastane iz informacij na podlagi (Davenport in Prusak 2000, 6): a) primerjave informacij o trenutni situaciji z informacijami in izkušnjami iz preteklih situacij; b) ugotavljanja posledic odločitev ali dejanj, ki jih od nas zahtevajo informacije; c) navezave prejetih informacij na znanje, ki ga že imamo; d) komunikacije z drugimi, v katerem primerjamo mnenja o vsebini in vrednosti informacije.

Znanje je tako zmes naših preteklih izkušenj, oblikovanih vrednot in prejetih informacij. Znanje sestavljajo informacije, ki imajo pomen za nosilca znanja. Ker mora človek vedno znova presoјati pomen stvari in dogodkov, nastaja vedno novo znanje, zaradi česar to nima dokončne oblike (Davenport in Prusak 1998). Na podlagi navedenega (da človek pri presoјi uporablja svoje pretekle izkušnje in znanje) lahko trdimo, da je znanje posameznika intuitivno in osebno. Znanje je končni rezultat učnega procesa, v katerem so bili podatki zaznani kot informacije, in te med njihovim smotrnim povezovanjem pridobljene kot novo znanje (Maček 2000, 2, 3). Informacije so osmišljeni podatki, iz katerih izhaja znanje, pri čemer zgolj velika količina informacij ne zagotavlja znanja (Lupia in McCubbins 1998). O vsaki kompleksni situaciji je treba za ustvarjanje pomena izbrati lastnosti in povezave, ki se obravnavajo kot najpomembnejše značilnosti in omogočajo oblikovati zgodbo, s katero se pojasnijo vzroki in posledice (Kemp in Weehuizen 2005, 3).

Znanje vključuje laično in profesionalno znanje, pri čemer slednje ne sme biti nujno pojmovano kot tisto, ki igra ključno in superiorno vlogo. Pravzaprav obstaja recipročen vpliv med obema, z družboslovjem kot podpornikom, prečiščevalcem, razširjevalcem in preizkuševalcem laičnega znanja (Lindblom 1990, 177, 216, 217). V procesu javnopolitičnega učenja je pogosta kombinacija profesionalnega in laičnega znanja (Radaelli 2009, 1147). Uporaba znanja je družbeni proces, ne le delo ekspertov, in zato večsmerna, saj ne gre le za linearno posredovanje informacij od tistih, ki jih poznajo, k tistim, ki jih ne poznajo. Hkrati uporaba znanja ni le slučajna interakcija, temveč dejavnost, ki poteka pri zasledovanju določenih ciljev (Parsons 2002). Pri tem Radaelli (1995, 161, 162) razlikuje med dvema vrstama uporabe znanja: a) posebne dejavnosti na osnovi znanja (instrumentalna uporaba) ter b) razpršena in posredna oblika znanja (konceptualna uporaba).

Knott in Wildavsky (1980, 548) glede javnopolitično relevantnega znanja menita, da informacijo razumemo kot podatek, ki naj bi sprožil spremembo glede na to, ali bo na njegovi

podlagi javnopolitična odločitev sprejeta in kakšno obliko bo zavzela. Na podlagi znanja skušamo določiti odnose med vzroki in posledicami. Informacija skuša sicer povezati vzroke s posledicami, a ta odnos ostaja hipotetičen in nepreverljiv na podlagi dejansko sprejete odločitve. Medtem ko informacija predstavlja zgolj domnevo, kaj se bo na podlagi določenih informacij in odločitev zgodilo, znanje predstavlja napoved.

Radaelli (1995) meni, da v javnopolitičnem procesu le redko lahko zasledimo znanje v obliki, v kakršni ga definirata Knott in Wildavsky, zato bolj kot o sprejemanju znanja lahko govorimo o informacijah, za katere meni, da so v javnopolitičnem procesu uporabljene v smislu njihovega širšega družboslovnega razumevanja. Informacije, ki so uporabljene pri oblikovanju politik, razdeli v:

- a) podatke (pri čemer je ključen proces proizvodnje podatkov, ki je običajno institucionaliziran na nacionalni ali mednarodni ravni);
- b) raziskave (analizo javnopolitičnih tem v določenem časovnem obdobju; navedeno pomeni nadgradnjo proizvodnje podatkov, saj vključuje tudi interpretacijo in modeliranje odnosov med posameznimi spremenljivkami);
- c) javnopolitično orientirane analize (običajno zavzemajo obliko predlogov določenih dejavnosti, torej so posebna oblika informacij, ki so v javnopolitičnem procesu lahko prevedene v javnopolitične ideje ali argumente (Lindquist 1990, 32, 33).

Weissova v Radaelli (1995, 164) znanje razdeli v podatke, ideje in argumente. Meni, da se raziskave priplazijo v javnopolitični proces ali so absorbirane v javnopolitični proces med posrednim, kumulativnim in razpršenim procesom (predvsem na podlagi idej in argumentov) in v kombinaciji z laičnim znanjem.

Parsons (2002, 46) razlikuje med dvema vrstama znanja:

- a) Akademske raziskave oz. podatki, ki predstavljajo vzročno in teoretsko znanje o tem, kaj deluje. Pri tem je velik izziv oblikovanje javnopolitično relevantnega znanja, ki ga bodo lahko uporabili javnopolitični odločevalci.
- b) Profesionalne in institucionalne izkušnje, ki predstavljajo znanje o tem, kaj deluje pri oblikovanju in izvajanju politik v praksi. Poudarek je na razvoju sistemov, ki lahko spodbujajo boljše upravljanje javnopolitičnega učenja in znanja znotraj vlade.



Podobno Head (2008) pri oblikovanju politik razlikuje med tremi vrstami znanja – političnim, ekspertnim in praktičnim. Navedena razdelitev je blizu razumevanju koncepta na podatkih temelječega oblikovanja politik in praks oziroma trikotniku med javnopolitičnimi odločevalci, eksperti in deležniki, ki ga navedeni koncept izpostavlja. V preglednici 2.9 prikazujemo osnovne značilnosti političnega, ekspertnega in praktičnega znanja. V nadaljevanju pa v skladu z orientacijo disertacije pozornost namenjamo predvsem ekspertnemu znanju.

Preglednica 2.9: Oblike javnopolitično relevantnega znanja

Znanje	Oblika znanja	Oblikovalci znanja	Značilnosti	Uporaba znanja
POLITIČNO ZNANJE	Premišljanje in prilagajanje strategij in taktik, prevzemanje oblikovanja agende, določanje prioritet, prepričevanje in zagovorništvo, posredovanje ključnih ideoloških sporočil, oblikovanje in odgovarjanje na temo odgovornosti, grajenje podpornih koalicij, pogajanja, sklepanje kompromisov	Politične stranke, politiki, organizirane skupine, mediji	Razpršeno, fluidno, zagovorništvo, del političnega argumentiranja	Selektivni izbor primernih dejstev, ignoriranje drugih dejstev, taktično, priložnostno
EKSPERTNO ZNANJE	Produkt sistematičnih analiz trenutnih in preteklih situacij, analiza vzročnih zvez, ki pojasnjujejo določene trende	Eksperti	Multidisciplinarnost, metodološka zanesljivost in veljavnost	Razumevanje in izboljševanje javnih politik
PRAKTIČNO ZNANJE	Izkušnje pri izvajanju politik, poznavanje vsebine in organizacije	Izvajalci javnih politik	Razpršeno, nesistematizirano znanje	Identifikacija problemov pri implementaciji javnih politik, oblikovanje dobrih praks

Vir: Povzeto po Head (2008, 5–7)

Ekspertno osnovana informacija se razlikuje od lokalne (ali skupnostne) informacije, ki temelji na učenju na podlagi poskusov in napak o tematiki v odnosu do določenega prostora (Adams 2004). Navedeno razlikovanje je pomembno, saj ima prva večjo moč legitimizacije v javnopolitičnem procesu. Njena legitimizacijska moč izhaja iz splošnega prepričanja, da je znanost nevtralna in nepristranska (Ozawa 1991).

Ekspertno osnovana informacija je definirana kot vsebina, proizvedena z znanstvenimi metodami raziskovanja (Adams 2004). Pogosto, a ne vedno, temelji na sprejetih analitičnih

pristopih v določeni ekspertni skupnosti. Viri za ekspertno osnovane informacije vključujejo družboslovne in naravoslovne znanosti, analizo politik, vladna poročila in raziskave, ki prihajajo z univerz, iz t. i. možganskih centrov in svetovanih organizacij (Weible 2008, 615, 616). Weible (2008, 616) meni, da so ekspertno osnovane informacije pogosto razumljene v ozkem znanstvenem smislu, čeprav lahko vključujejo tudi informacije, ki prihajajo iz družbe.

Podobno Stonova (2002, 286) ekspertno znanje opredeli kot produkt raziskovanja, t. i. kodificirano in profesionalno obliko proizvodnje znanja, ki ima svoj primarni institucionalni prostor na univerzah, v enotah za analizo politik v vladah, v mednarodnih organizacijah in zasebnih raziskovalnih inštitutih ter ga proizvajajo akademiki, t. i. možganski centri in eksperti za analizo politik.

Definicijo ekspertnega znanja lahko poiščemo tudi v okviru razprav o definiciji znanosti. Znanost bi lahko opredelili kot skupek vsega metodično pridobljenega in sistematično urejenega védenja ali kot dejavnost, s katero pridobivamo tovrstno védenje (Petrović v Šoštarič 2003, 119). V ožjem smislu lahko znanost opredelimo kot metodično dobljeno in sistematično urejeno védenje o določenem področju ali vidiku stvarnosti. Čeprav je znanost relativno dobro definirana, pa se soočamo z različnimi interpretacijami njenega notranjega bistva, pri čemer prevladujeta predvsem dve paradigmi – pozitivizem in konstruktivizem, ki naj bi predstavljali nasprotujoči si interpretaciji oz. poziciji (več v razdelku 2.2.2.3 Kaj (se) uči?).

Neuman (2006, 7) kot alternative znanosti navaja avtoriteto, tradicijo, zdravo pamet, medijske mite, osebne izkušnje. To nam je lahko v pomoč pri definiranju znanosti predvsem na način, kaj znanost ni. Znanost definira kot družbeno institucijo in način proizvodnje znanja. Ni od nekdaj, temveč jo je izumilo človeštvo. Kaj ljudje razumejo kot znanost, je zraslo iz bistvenega premika v mišljenju, ki se je začelo v obdobju razsvetljenstva. V tej dobi je prišlo do upanja v logično razmišljanje, poudarek na izkušnjah v materialnem svetu, vere v napredek človeštva in postavljanje pod vprašaj tradicionalne religiozne avtoritete. Začelo se je s preučevanjem naravnega sveta in se razširilo na družbeni svet. Pomen znanosti kot osnove za iskanje znanja je povezan tudi z družbeno transformacijo, imenovano industrijska revolucija. Izpopolnitev znanosti in posameznih področij se ni zgodila sama po sebi, temveč je prodrla skozi boje individualnih raziskovalcev. Prav tako je bila pod vplivom vplivnih

družbenih dogodkov, kot so vojne, recesija, vladne politike ali premiki v podpori javnega mnenja (prav tam, 8).

Stehr (2010) meni, da čeprav že Rousseau, Hobbes in Marx niso podali pozitivne ocene o vlogi ekspertnega znanja pri racionalizaciji političnih ukrepov in krejitvi demokracije, v današnji družbi še vedno obstaja široka podpora ekspertnemu znanju in linearnemu (instrumentalnemu) vidiku družbene vloge ekspertnega znanja, ki je skladen z razsvetljenskim modelom. V tem pogledu je znanje univerzalno in univerzalno uporabno, prav tako pa je zanj značilen enosmerni prenos od ekspertov k laični javnosti (glejte tudi Haahr 2010, 23). Ekspertno znanje je prav tako širše definirano kot sklop novih idej, informacij, ekspertiz in razumevanja o subjektih, ki ga morajo imeti javnopolitični odločevalci za sprejem odločitev. Tako ekspertno znanje je lahko vodilni dejavnik, ki privede do institucionalnih in javnopolitičnih sprememb (Faleg 2011, 5).

Ekspertno ali javnopolitično analitično znanje predstavlja sposobnost analiziranja in reševanja javnopolitičnih problemov. Predstavlja razumevanje, kako svet deluje, in sposobnost vključitve tega razumevanja v analizo preteklih, sedanjih in prihodnjih javnopolitičnih odločitev. Haahr (2004) meni, da ekspertno znanje v javnopolitičnem procesu ne more biti pojmovano kot strogo ekspertno. Ekspertno znanje so namreč strateško oblikovani argumenti z namenom oblikovanja nejasnosti in paradoksov ter njihovega razreševanja na določen način. Da bi analizirali določen javnopolitični problem, je treba določiti kriterije, kaj sploh je javnopolitični problem. Pri tem gre do eksperti neizogibno skozi proces družbenega učenja. Pri tem svoje ideje oblikujejo glede na njihovo (javnopolitično) izvedljivost, in ne izključno na podlagi ekspertnega znanja.

Weible (2008) razlikuje med tremi možnimi uporabami ekspertnega znanja v javni politiki:

a) *Instrumentalna*. Pri tem se predvideva, da ekspertno znanje neposredno vpliva na javno politiko. Instrumentalna interpretacija uporabe ekspertnega znanja je skladna z racionalnimi, apolitičnimi in zaporednimi predpostavkami javnopolitičnega cikla. O instrumentalni uporabi govorimo, kadar ekspertno osnovana informacija neposredno deluje na javnopolitično odločanje. Instrumentalna uporaba je osnovana na racionalnem, idealističnem pristopu k reševanju javnopolitičnih problemov, kjer obstaja javnopolitični problem, izvedena je raziskava ter sprejeta javnopolitična odločitev, ki sledi izsledkom raziskave (Caplan in drugi 1975; Weiss 1979; Amara in drugi 2004).

b) *Politična*. Ekspertno znanje je uporabljeno kot argument proti (političnemu) nasprotniku. O politični uporabi ekspertnega znanja govorimo tudi, ko javnopolitični odločevalci uporabijo ekspertno znanje za legitimizacijo predhodno sprejetih (političnih) odločitev ali pa izkrivljeno ali selektivno uporabijo ekspertno znanje.

c) *Pospeševanje javnopolitičnega učenja*. Ekspertno znanje je namenjeno spremembi prepričanja in javnopolitičnim spremembam. Weissova (1977) trdi, da akumulacija ekspertnega znanja v družbi počasi in posredno deluje na javno politiko s podajanjem prepričanj javnopolitičnim odločevalcem o vzrokih za javnopolitične probleme in njihovih preferiranih rešitvah. Meni, da zgolj ena raziskava ne vpliva močno na prepričanje političnih akterjev ali samo na eno javnopolitično odločitev. Raziskave zato posredno vplivajo na javnopolitično odločanje z akumulacijo in s postopnim spreminjanem sistema prepričanj akterjev, vključenih v javnopolitični proces.

Razlikovanje med instrumentalno uporabo ekspertnega znanja in vlogo ekspertnega znanja pri pospeševanju javnopolitičnega učenja lahko pojasnimo tudi z razmišljanjem Innesove (1990, 2–4). Pri tem je instrumentalna uporaba ekspertnega znanja skladna s pozitivističnim pristopom glede razumevanja znanja oziroma s strogim znanstvenim konceptom znanja. Tako znanje formalno proizvajajo nevtralni zunanji eksperti, ki niso vključeni v javnopolitični proces. Innesova (1990) meni, da je navedeni pogled neustrezen in preozek za razumevanje vloge ekspertnega znanja v javnopolitičnem procesu in da je potreben širši interpretativno-fenomenološki pogled, ki znanje opredeljuje kot kontekstualno, evolucijsko in kompleksno. Tako znanje lahko vpliva na javnopolitični proces brez njegove neposredne, instrumentalne in dejavne uporabe.

Na področju izobraževanja so ekspertize v uradnih dokumentih OECD (npr. 2007) označene kot produkt specializiranih akademskih raziskav, ki dajejo nevtralne, nepristranske in objektivne informacije za oblikovanje politik. Brans in drugi (2012) ekspertno znanje pojmujejo zelo široko in ga ne omejujejo na izsledke statističnih raziskav. Nasprotno, menijo celo, da mora biti ekspertno znanje izpopolnjeno na podlagi različnih virov, kot so statistični podatki, kvalitativne analize, vzajemno učenje, akcijsko raziskovanje ter eksperimentalno znanje praktikov in širše družbe. Kot tako je namreč ekspertno znanje na področju izobraževalnih politik uporabno na več ravneh: na mednarodni ravni (v obliki kazalnikov, ciljnih vrednosti, primerjalnih analiz), na nacionalni, regionalni in lokalni ravni ter na ravni šol (kot osnova za dobre odločitve na področju vodenja). Poleg tega izpostavljajo, da je

uporaba ekspertnega znanja na področju izobraževanja kompleksen proces, saj izobraževanje ne predstavlja eksaktne znanosti. Pogosto je zato ekspertno znanje uporabljeno zgolj za usmerjanje ali vodenje oblikovanja politik, in ne za zagotavljanje popolnoma objektivnih in absolutnih odgovorov. Poudarjajo, da mora biti znanje oblikovano na podlagi dejavnega sodelovanja raziskovalcev, javnopolitičnih odločevalcev in deležnikov (kar poraja občutek lastništva znanja). Prav tako morajo biti ekspertni podatki ustrezno interpretirani. Javnopolitično odločanje mora temeljiti na ravnotežju med podatki in vrednotami (etičnimi in političnimi pogledi). Generalizacija podatkov mora potekati pazljivo, javnopolitično odločanje pa mora upoštevati lokalni (zgodovinski, družbeni, kulturni) kontekst (prav tam).

Dederingova (2009, 485) meni, da je podatek na področju izobraževalnih politik definiran kot znanstveni podatek, pridobljen z mednarodnimi raziskavami znanja, z nacionalnimi preverjanji znanja, izobraževalnimi poročili in s poročili šolske inšpekcije. Podatki so tako pridobljeni na podlagi ustreznih znanstvenih standardov in s sredstvi pozitivističnih metod (prav tam). Po mnenju Evropske komisije (2007b) relevantni podatki lahko zavzemajo različne oblike: doživljanje in vrednotenje izobraževalnih praks, rezultate neodvisnih ali naročenih znanstvenih analiz, izsledke kvantitativnega in kvalitativnega raziskovanja, temeljne in aplikativne raziskave ter razvoj statistik in kazalnikov. Podobno Davies (2004, 7) in Sebbova (2007) ekspertne podatke, ki so uporabljeni pri oblikovanju politik, opredelita tako: statistične kvantitativne podatke iz nacionalnih raziskav, ki spremljajo, vrednotijo in omogočajo analizo in napovedovanje, zbrane inšpekcijske podatke ter raziskovalne podatke iz zunanjih projektov in programov.

Potreba po boljši uporabi ekspertnih podatkov, informacij, raziskav in analiz pri oblikovanju in izvajanju politik je v literaturi široko poudarjena, pri tem pa ostajajo odprta vprašanja, kaj predstavlja legitimne podatke. Pri tem je pomembno tudi vprašanje odnosa med ekspertnimi podatki in drugimi inputi v javnopolitičnem procesu. Pri tem Evropska komisija (2007b) poudarja, da so ekspertni podatki le eden izmed dejavnikov, ki prispeva k javnopolitičnemu odločanju, in da so vedno posredovani v kompleksnem družbenem in političnem procesu. Podobno Clarenceova (2002, 5) ugotavlja, da ekspertni podatki niso v vakuumu, kajti vedno morajo biti interpretirani. Od načina njihove interpretacije pa je odvisna tudi njihova vključenost v javnopolitični proces.

Bistveni kriterij za uspeh ekspertnega znanja je njegova povezljivost. Znanje v kakršnikoli obliki ali kateregakoli izvora mora imeti namreč posebno obliko, ko vstopa na področje javnih politik (Haas 2004; Nassehi in drugi 2007). Navedeni avtorji menijo, da je znanje lahko merjeno le z njegovim družbenim uspehom: na področju njegove politične uporabe kot tudi v znanstveni skupnosti. Politično področje namreč ne more delovati z vsebino znanja, ki je tuje njihovim operativnim pravilom delovanja. Kadar pride znanje v javnopolitični proces od zunaj, mora iti skozi poseben proces transformacije, da lahko postane vir za javnopolitične odločitve. Prav tako pa mora biti ekspertno znanje verodostojno znotraj akademske sfere, vzbujati mora notranje dvome in samozaupanje.

Vloga ekspertnega znanja je v EU postala objekt akademskega interesa in velikih razprav, ki so se osredotočile predvsem na to, kako znanje vpliva na proces oblikovanja politik s prisotnostjo ekspertov in epistemskih skupnosti (Richardson 1996), prostor razprav (Coen 1997) in javnopolitično podjetništvo Evropske komisije kot institucije, ki kot svoj ključni vir poseduje znanje (Cram 1993). Radaelli (1999, 758) se pri tem sprašuje, ali se resnično pomikamo proti bolj informirani ali celo razsvetljeni javni politiki. Izpostavi namreč tudi temno plat kognitivne dimenzije politike, t. i. tehnokracijo, katere bistvena pomanjkljivost je vpliv ekspertov in neizvoljenih javnopolitičnih podjetnikov v javnopolitičnem procesu. Medtem ko demokracija temelji na legitimnem konsenzu, svobodnih volitvah in participaciji, tehnokracija prepozna ekspertize kot edino osnovo avtoritete in moči. Ekspertno znanje je nova oblika javnopolitičnega instrumenta, ki usmerja odnose med politično skupnostjo (kot izvršilno administracijo) in civilno družbo (kot administriranimi subjekti), s posredniki, ki vsebujejo tehnične komponente (merjenje, preračunavanje pomena zakona, postopki) in družbene komponente (prikazovanje, simboli) (Lascoumes in Le Galès 2007, 6). Cooperjeva in drugi (2009, 169) menijo, da bo pomen ekspertnega znanja na področju izobraževalnih politik (tudi v EU) še naraščal zaradi naraščajočih pričakovanj javnosti po visokokakovostnem (javnem) izobraževanju ter omejenosti virov, ki bi spodbujali identifikacijo in izvajanje učinkovitih izobraževalnih praks.

### ***2.5.3 JAVNOPOLITIČNI INSTRUMENTI V EU***

Če kategorizacijam javnopolitičnih instrumentov ter dejavnikom izbora določenega javnopolitičnega instrumenta (v razdelku 2.5.1) dodamo še štiri oblike mednarodnega

javnopolitičnega sodelovanja, kot jih opredeljujejo Fink Hafnerjeva in drugi (2010, 31) glede na večjo ali manjšo stopnjo institucionalizacije ter večjo ali manjšo stopnjo nujnosti uveljavitve (angl. *implementation imperative*), ter upoštevamo uvrstitev OMK na področju izobraževanja kot oblike mednarodnega javnopolitičnega sodelovanja z visoko stopnjo institucionalizacije ter nizko stopnjo nujnosti uveljavitve (Lajh in Štremfel 2010), potem uvedbo OMK kot metode (ali metainstrumenta) na področju izobraževalnih politik v EU lahko pojasnimo tako: OMK kot nova oblika vladavine vključuje predvsem informacijske ukrepe, katerih bistvena značilnost je njihova neprisilna narava.<sup>182</sup> Javnopolitični problem, ki so ga institucije EU in države članice z uvedbo OMK na področju izobraževanja skušale rešiti, se v najširšem pogledu nanaša na dvig konkurenčnosti EU pred drugimi svetovnimi velesilami (predvsem ZDA in Japonsko) ter vlogo, ki se pri tem priznava izobraževanju. Evropske institucije so OMK na področje izobraževanja uvedle na podlagi ravnotežja med lastnimi preferencami po poglobitvi sodelovanja na javnopolitičnem področju, na katerem je bilo sodelovanje držav članic dotlej omejeno, izkušenj delovanja metode na drugih javnopolitičnih področjih (kot je npr. zaposlovanje) ter pričakovanih odzivih držav članic, ki drugačnega (bolj zavezujočega sodelovanja) ne bi sprejele (SLO 2008 – 1; SLO 2011 – 13).

Javnopolitični instrumenti so v okviru nove oblike vladavine v EU poudarjeni predvsem v Beli knjigi o evropskem vladanju, kjer so po mnenju Kassima in Le Galèsa (2010) podana naivna pričakovanja o tem, da bodo novi in inovativni javnopolitični instrumenti izboljšali učinkovitost in demokratičnost EU. Hood (2007) meni, da je ta ponovna obuditev vloge javnopolitičnih instrumentov razumljena kot depolitizirana formula nove oblike vladavine ali močan mehanizem pospeševanja nadzora in usmerjanja vedenja akterjev. V nadaljevanju podajamo opredelitvi vloge javnopolitičnih instrumentov, za kateri menimo, da sta najprimernejši za sledenje smotru disertacije, torej opredelitvi značilnosti in vpliva OMK kot nove oblike vladavine na področju izobraževalnih politik v EU. Prikazujeta namreč ključno razlikovanje, ki mu sledimo v disertaciji:

---

<sup>182</sup> Čeprav OMK v uradnih opredelitvah evropskih institucij vključuje izključno informacijske javnopolitične instrumente, na podlagi mnenj intervjuvancev (SLO 2009 – 7; SLO 2009 – 8) lahko sklepamo, da Evropska komisija v okviru OMK pri sodelovanju z državami članicami uporablja tudi ekonomske ukrepe (denarne transakcije na področjih, na katerih države ne dosegajo napredka, ali na področjih, ki jih favorizira Evropska komisija, pa jih brez zagotovljenih finančnih sredstev države članice glede na lastne prioritete ne bi posvetile posebne pozornosti. Sami dodajamo, da čeprav OMK državam članicam ne nalaga formalnih sankcij za neizvajanje, vsebuje tudi nekatere elemente, ki spominjajo na regulatorne ukrepe (npr. standarde).

1) Javnapolitični instrumenti kot tehnični, nevtralni instrumenti (funkcionalistične predstave), pri čemer je razumevanje javnapolitičnih instrumentov najbližje definicijam Majchrzakove (1984, 25) in Howletta (1991, 2). Lascoumes in Le Galès (2007) menita, da je večina literature s področja javne uprave o javnapolitičnih instrumentih pod vplivom prav funkcionalistične orientacije s petimi bistvenimi značilnostmi:

- a) Javna politika je načeloma razumljena kot pragmatična – kot politični in tehnični pristop k reševanju javnapolitičnih problemov na podlagi javnapolitičnih instrumentov.
- b) Javnapolitični instrumenti so nevtralni, vnaprej pripravljene in dosegljivi javnapolitičnim odločevalcem. Ti jih (ne) izberejo na podlagi presoje, ali so konkretni javnapolitični instrumenti najprimernejši za reševanje določenih javnapolitičnih problemov in doseganje zastavljenih javnapolitičnih ciljev.
- c) V ospredju je vprašanje učinkovitosti javnapolitičnih instrumentov oziroma vrednotenje učinkov, ki jih proizvajajo.
- d) Iskanje novih javnapolitičnih instrumentov je pragmatično in videno kot alternativa oziroma odprava pomanjkljivosti običajnih javnapolitičnih instrumentov<sup>183</sup> ali pa kot oblikovanje metainstrumentov, ki omogočajo koordinacijo običajnih javnapolitičnih instrumentov in s tem doseganje zastavljenih javnapolitičnih ciljev.
- e) Analiza javnapolitičnih instrumentov se pogosto osredotoča na pomen posameznih javnapolitičnih omrežij ali avtonomijo podsektorjev družbe. Pri tem je izbira in ustrezna kombinacija javnapolitičnih instrumentov osrednja tema javne politike v smislu usmerjanja in upravljanja javnapolitičnih omrežij.

2) Javnapolitični instrumenti kot družbeni in politični instrument (pristop politične sociologije), pri katerem razumevanje javnapolitičnih instrumentov sledi Daugbjergovi definiciji (1998, 70). V smislu Daugbjergovega pojmovanja (1998, 70) izbira javnapolitičnih instrumentov ni le tehnični problem, s katerim se ukvarjajo javnapolitični odločevalci in eksperti, temveč je prvovrsten politični proces. Javnapolitični instrumenti so sredstva, ki so tako tehnična kot družbena, ki vzpostavljajo posebne družbene odnose med državo in tistimi, na katere so naslovljeni, v skladu s predstavami in pomenom, ki ga imajo. So posebna oblika institucije, tehnično sredstvo, z generičnim namenom zasledovanja konkretnega koncepta

---

<sup>183</sup> Schout in drugi (2010, 155) menijo, da ni bistveno vprašanje, ali so javnapolitični instrumenti novi ali stari, saj je to lahko zelo kontekstualno specifično. Menijo, da so v zadnjem času uporabljeni javnapolitični instrumenti pazljiveje izbrani in uporabljeni ter se, če je le mogoče, izogibajo vpeljavi nefleksibilnosti in novim administrativnim oviram.



politično-družbenega odnosa in vsebujejo koncept regulacije. Javnapolitični instrumenti tako niso nevtralni, temveč so nosilci vrednot določene družbe ter odsevajo natančno predstavo njene nameravane regulacije (Lascoumes in Le Galès 2007, 4).

Pristop politične sociologije torej zavzame širši pogled na javnapolitične instrumente kot funkcionalistični pristop in se osredotoča na dinamiko moči in družbene odnose, ki so osnova za izbiro javnapolitičnih instrumentov.<sup>184</sup> Ne predvideva, da ima določitev javnapolitičnih ciljev prednost pred izborom javnapolitičnih instrumentov ali da izbor javnapolitičnih instrumentov predstavlja iskanje najboljšega orodja za doseganje javnapolitičnih ciljev. Osredotočen je na to, kako se javnapolitični instrumenti (mehanizmi in tehnologije), s katerimi javnapolitični odločevalci urejajo odnose v družbi, spreminjajo skozi čas in njihove (nameravane in nenameravane) posledice za javno politiko. Delovanje javnapolitičnih instrumentov zato v skladu z navedenim pristopom ni nevtralni mehanizem, saj proizvajajo specifične učinke, neodvisno od javnapolitičnih ciljev, ki jih zasledujejo in s tem oblikujejo javno politiko po svoji logiki (Lascoumes in Le Galès 2007, 3). Pristop se osredotoča na pet ključnih tematik:

*a) Izbor javnapolitičnih instrumentov*

V tem okviru se pristop osredotoča predvsem na naslednja vprašanja: a) Kaj pojasnjuje izbiro določenih javnapolitičnih instrumentov?; b) Kako in zakaj akterji uporabljajo določene javnapolitične instrumente (da bi dosegli določene cilje, da bi izrazili veto proti preferencam drugih, da bi določili cilje javne politike, da bi transformirali kognitivne okvire, znotraj katerih je predstavljen javnapolitični problem)?; c) Zakaj so nekateri javnapolitični instrumenti hitro opuščeni, medtem ko se drugi izkažejo za zelo trajne? d) Kaj izbor javnapolitičnih instrumentov in njihov razvoj razkrivata o odnosih moči v EU?;<sup>185</sup> e) Kako so posamezni akterji uspešni pri zagotavljanju sprejemanja ali zagotavljanju kontinuirane rabe javnapolitičnih instrumentov, ki jih preferirajo?

*b) Učinki izbora javnapolitičnih instrumentov ali »javnapolitična instrumentalizacija«*

---

<sup>184</sup> Za pristop politične sociologije je značilno, da oblikovanje in uporaba javnapolitičnih instrumentov odsevata posebno ravnotežje moči med akterji na različnih točkah v določenem času (Tholoniati 2010, 97). Izbira in uporaba instrumentov oz. t. i. instrumentalizacija tehnik in metod vladni politiki omogoča, da je materializirana in operacionalizirana (prav tam, 112). Ko so instrumenti institucionalizirani, njihove implicitne teoretizacije vplivajo na način, kako oblikovalci politik razmišljajo o javni politiki (Lascoumes in Le Galès 2007).

<sup>185</sup> Znotraj EU je ločitev javnapolitičnih instrumentov od političnih ciljev ključna za analizo javnapolitičnih sprememb. Pomen instrumentov je razložen z dejstvom, da je akterjem lažje doseči soglasje o metodah kot ciljnih skupnega sodelovanja (čeprav se je treba zavedati, da kar so za nekatere instrumenti, so za druge cilji).

Ker javnopolitični instrumenti vplivajo na vedenje akterjev, je pomembno raziskati, kako javnopolitični instrumenti vplivajo na moč in kapaciteto družbenih in političnih akterjev in kako akterji uporabljajo javnopolitične instrumente. Pri tem so ključna naslednja vprašanja: a) Kaj je učinek določenega javnopolitičnega instrumenta?; b) V kolikšnem obsegu so posebni interesi ali posebno doumevanje javnopolitičnega problema postali »sveti«?; c) Kakšne so nameravane in nenameravane posledice izbora določenega javnopolitičnega instrumenta?; d) Kdo so zmagovalci in kdo poraženci pri izboru določenega javnopolitičnega instrumenta?; e) Je bila izbira javnopolitičnega instrumenta temeljni dejavnik kontinuitete ali spremembe? Kako se akterji odzivajo na javnopolitične instrumente EU?; g) Ali izbira in uporaba javnopolitičnih instrumentov vplivata na implementacijo javne politike?

*c) Razprava o vladavini*

a) Ali gre za ponovni začetek uporabe javnopolitičnih instrumentov v depolitizirani formuli, ki pospešuje mehanizme moči za nadzor in usmerjanje vedenja akterjev?; b) Kako lahko pojasnimo odpor do tradicionalnih javnopolitičnih instrumentov in regulacije?; c) Kaj predstavlja prehod od tradicionalnih javnopolitičnih instrumentov, ki temeljijo na zavezujočih ukrepih in nadzoru, k novim, »tržno prijaznim« javnopolitičnim instrumentom?; d) Lahko vpeljavo novih javnopolitičnih instrumentov razložimo kot odgovor na naraščajočo kompleksnost ali širjenje števila akterjev?; e) Kako se novi javnopolitični instrumenti razlikujejo od tradicionalnih javnopolitičnih instrumentov ter do kolikšne mere presegajo njihovo kontradiktornost in nenameravane učinke?; f) Ali je oblikovanje javnih politik res postalo manj hierarhično in manj organizirano, ali so vplivi močnih interesnih skupin zakriti, medsebojno delovanje družbenih interesov zavrnjeno in igra moči prikrita?; g) Kako so institucije EU in nacionalne države odgovorile na zahteve novih oblik vladavine?

*d) Uporaba instrumentov s strani institucij EU*

V kolikšni meri so institucije EU, in še posebej Evropska komisija, izkazale spretnost z upravljanjem širokega nabora pogosto menjajočih se javnopolitičnih instrumentov in koordinacije potencialno konfliktnih dejavnosti znotraj in med sektorji?; b) Kakšne so strategije in sredstva, uporabljena na strani Evropske komisije, da ureja medsektorsko soodvisnost, da se izogne ponavljanju in prazninam v izvajanju javnih politik?; c) Ali EU razpolaga z ustrežno administrativno infrastrukturo, ki je nujna za implementacijo novih javnopolitičnih instrumentov?; d) Kolikšna je kapaciteta nacionalne administracije, da izvaja vedno bolj izpopolnjene politike in smernice EU?; e) Kako učinkoviti so mehanizmi, ki

razširijo delovanje javnopolitičnih instrumentov med sektorji in med političnimi sistemi?; f) Kakšne so posledice izbora javnopolitičnih instrumentov EU za enotnost delovanja in implementacijo po vsej EU?

*e) Politični sistem*

a) Naraščanje vloge države je bilo podprto z diverzifikacijo javnopolitičnih instrumentov, ali to velja tudi za EU?; b) Do kolikšne mere je taksonomija, razvita za opis in razvrščanje nacionalnih političnih sistemov, lahko uporabljena za EU?; c) Kakšne vrste »država« je EU?; d) Kaj način sprejemanja in izvajanja javnopolitičnih instrumentov v EU razkriva o njenih značilnostih kot političnega sistema?

Javnopolitični instrumenti določajo, kdo, kako in znotraj katerih organizacijskih struktur bo naloge opravil, da bi dosegli javnopolitične cilje. Izbira javnopolitičnih instrumentov je narejena avtonomno na strani državnih akterjev (Hall 1993, 281–284), ki s tem lahko odgovorijo na notranje razočaranje s preteklimi izkušnjami ali kopirajo in posnemajo nove tehnike, ki jih pojmujejo kot uspešne v okviru drugih sistemov. Iz literature o birokratskem in organizacijskem vedenju izhaja, da se akterji običajno zanašajo na zdajšnji repertoar institucionalnih postopkov, tehnologij in organizacijskih oblik. Nove oblike, ki prelomijo z zdajšnjimi oblikami in postopki, namreč pogosto zahtevajo veliko časovnih, človeških in finančnih virov, zato jih akterji redko uporabijo (Lenschow in drugi 2005, 805). Posledice vpeljave novih javnopolitičnih instrumentov so predvsem organizacijske, pri tem pa imajo ključno vlogo pri njihovem sprejemanju institucionalni dejavniki (prav tam, 810).

***Instrumenti nove oblike vladavine***

Nova oblika vladavine in javnopolitične inovacije so operacionalizirane z izborom novih javnopolitičnih instrumentov.<sup>186</sup> Predvideva se, da se iskanje novih javnopolitičnih instrumentov začne, ko ne delujejo več drugi mehanizmi koordinacije in vladavine (Kassim in Le Galès 2010, 7).<sup>187</sup> Preučevanje EU na podlagi analize, kako so javnopolitični instrumenti izbrani, kako se razvijajo in kako so operacionalizirani, zastavlja nova vprašanja in

---

<sup>186</sup> Kot nove javnopolitične instrumente (Zito in drugi 2003, 509) navajajo ciljne vrednosti, koregulacijo, prostovoljne kodekse ravnanja, dogovore, sprejete na podlagi pogajanj.

<sup>187</sup> V okviru preučevanja novih oblik vladavine je pozornost namenjena predvsem vprašanju, zakaj oblikovalci politik izberejo nove javnopolitične instrumente, kakšna je oblika javnopolitičnih instrumentov in kako dobro delujejo v praksi (Schout in drugi 2010).

pričakovanja po novi osvetlitvi zdajšnjih razprav o javnopolitičnem odločanju v EU, javnopolitičnih spremembah in interakcijah med različnimi akterji.<sup>188</sup> Zato so javnopolitični instrumenti eden izmed ključnih konceptov v razpravah o spreminjajoči se obliki vladavine (prav tam, 2). Analiza javnopolitičnih instrumentov je prav tako pomemben prispevek k preučevanju evropeizacije, ki lahko pod vprašaj postavlja predpostavke o vzročnem odnosu med dejavnostmi na ravni EU in nacionalnimi javnopolitičnimi spremembami. Primerjava uporabe javnopolitičnih instrumentov med EU in nacionalno ravno omogoča oceniti vlogo EU kot inovativnega in učinkovitega oblikovalca nacionalnih politik (prav tam, 18). Inovacije v uporabi javnopolitičnih instrumentov na ravni EU morajo ustrezati razvoju administrativnih kapacitet institucij EU, prav tako pa zahtevajo vzporedno prilagoditev v nacionalni administraciji (Schout in Jordan 2008).

Da bi razumeli spremembo vladavine, je treba podrobno pogledati, kako so se spremenili uporabljeni javnopolitični instrumenti (Hanf in O'Toole 2003). V smislu javnopolitičnega učenja je namreč sprememba vladavine premik v paradigmi nadzorovalnih mehanizmov EU (Lascoumes in Le Galès 2007). V tem pogledu lahko govorimo o javnopolitičnem učenju o novi obliki vladavine ter o njeni učinkoviti uporabi in o javnopolitičnih instrumentih (njihovem razvoju in kapacitetah) (May 1992, 332).

EU je vpeljala nove javnopolitične instrumente v luči številnih izzivov, s katerimi se je soočala oziroma je te javnopolitične instrumente videla kot možno rešitev teh izzivov. Pri tem pa se zastavlja vprašanje, ali je zagotovila tudi ustrezne administrativne kapacitete, potrebne za njihovo izvajanje (Schout in drugi 2010, 156). Majone (2005) trdi, da Evropska komisija skuša razširiti svoje kompetence s prevaro oz. na skrivaj. Pri tem je v ospredju vprašanje izbire točno določenih javnopolitičnih instrumentov. Mayntzeva (1983) in Hood (1983) trdita, da je izbira javnopolitičnih instrumentov odvisna od konteksta, v katerem so instrumenti razviti. V primeru OMK je kontekst stopnja, do katere je bila intervencija EU (na področju izobraževalnih politik, op. a.) legitimna (Cram 2011, 638). Pristop politične sociologije raziskuje učinke instrumentov na razmerje moči med akterji, s predpostavko, da instrumenti proizvajajo posebne učinke, ki strukturirajo javno politiko glede na svojo logiko in večinoma

---

<sup>188</sup> Lascoumes in Le Galès (2007, 2) menita, da čeprav pri razumevanju javnopolitičnih instrumentov prevladuje funkcionalistična paradigma, ta ni zadostna za razumevanje delovanja in učinkovitosti javnopolitičnih instrumentov v EU. Vpeljava novih javnopolitičnih instrumentov namreč ne pomeni samodejno njihovega uspeha, prav tako ne sprememb v obliki vladavine. Kassim in Le Galès (2010) menita, da je preučevanje oblikovanja in uporabe javnopolitičnih instrumentov v EU šele na začetku raziskovanja in tako predstavlja veliko raziskovalno praznino.

določajo način, po katerem bodo akterji delovali. V skladu z navedenim razumevanjem je kombinacija akterjev in procesov znotraj Lizbonskega okvira proizvedla nova orodja in postopke ter tako razširila možnost EU, da deluje na javnopolitičnih področjih, ki so bila prvotno zunaj njenega dosega (torej tudi na področju izobraževalnih politik, op. a.) (Tholoniati 2010, 112).

## **2.5.4 JAVNOPOLITIČNI INSTRUMENTI V EU NA PODROČJU IZOBRAŽEVALNIH POLITIK**

### **2.5.4.1 Kazalniki in ciljne vrednosti**

Uvodoma navedimo, da so ciljne vrednosti (angl. *benchmarks*) na splošno opredeljene kot standard ali točka sklicevanja, na podlagi katere so stvari primerjane ali ocenjene (Pearsall v de la Porte in drugi 2001). Na podlagi ciljnih vrednosti akterji ocenijo, kako dobro dosegajo cilje, in s tem posredno lahko tudi ugotavljajo, kako bi jih dosegli učinkoviteje. Ugotavljanje ustrežanja ciljnim vrednostim (angl. *benchmarking*) zato lahko razumemo tudi kot sistematičen proces merjenja in primerjanja procesov v organizaciji s procesi v drugih organizacijah (Arrowsmith in drugi 2004). Ciljna vrednost je tako praktično orodje za izboljšanje lastnih dosežkov z učenjem na podlagi primerov dobrih praks drugih organizacij, ugotavljanje ustrežanja ciljnim vrednostim pa proces, v katerem so cilji doseženi (prav tam).

Ciljne vrednosti in kazalniki na področju izobraževanja so bili na mednarodni ravni razviti predvsem iz naslednjih razlogov:<sup>189</sup> prepričanja, da postajata izobraževanje in znanje vedno pomembnejša dejavnika inovacij in gospodarske rasti razvitih držav, naraščajoče odgovornosti akterjev za upravičenost izdatkov, ki so na državni ravni namenjeni izobraževanju, ter s tem vedno večji skrbi za kakovost in učinkovitost izobraževanja, ki je lahko izmerjena le na podlagi izpopolnjenega statističnega sistema, ki vključuje tudi ciljne vrednosti in kazalnike (Shuller v Ozga 2008, 269).

EU uporablja ciljne vrednosti kot tehniko vzpostavitve in širjenja evropske razsežnosti nacionalnih izobraževalnih sistemov. S ciljnim vodenjem omogoča skupno doseganje ciljev,

---

<sup>189</sup> Normand (2010, 408, 409) začetek razvoja mednarodno primerljivih kazalnikov na področju izobraževanja uvršča v šestdeseta leta prejšnjega stoletja v okvir delovanja OECD.

ob hkratnem spoštovanju nacionalnih različnosti držav članic (Rodrigues 2001, 8; Lundvall in Tomlinson 2002). V skupnem evropskem sodelovanju na področju izobraževanja so ciljne vrednosti referenčne točke, ki jih je EU želela doseči leta 2010 v okviru Lizbonske strategije in I&U 2010 oziroma jih želi doseči leta 2020 v okviru Strategije EU 2020 in I&U 2020.<sup>190</sup> Ciljne vrednosti ne predstavljajo konkretnih ciljev, ki naj bi jih določena država dosegla, ampak so le referenca za povprečno delovanje (Lange in Alexiadou 2007, 324). Kljub temu so jih nekatere države (npr. Avstrija, Nizozemska) po lastni presoji vpeljale kot cilje njihovih nacionalnih izobraževalnih politik (Gornitzka 2005).

Kazalniki in ciljne vrednosti so najrazvitejši del skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja in odsevajo prepričanje Evropske komisije, da so izobraževalne prakse in politike merljive (Keeling v Alexiadou 2007). Kazalniki in ciljne vrednosti pa ne nakazujejo le možnosti merljivosti izobraževanja, temveč so izraz skupnih političnih prizadevanj pri doseganju skupnih ciljev (Gornitzka 2006, 36). Kazalniki omogočajo Evropski komisiji in državam članicam poudarjanje ključnih javnopolitičnih sporočil, analizirajo napredek na ravni EU in v državah članicah, identificirajo dobre prakse in primerjajo delovanje s tretjimi državami (Evropska komisija 2008, 9).<sup>191</sup> Namen kazalnikov je spodbuditi izmenjavo mnenj in razpravo med državami članicami o razlogih za razlike v delovanju ter tako pospeševati javnopolitično učenje.

Postavitev sistema kazalnikov in ciljnih vrednosti naj bi med državami spodbujala izmenjavo informacij, spremljanje napredka kot tudi javnopolitično učenje, javnopolitično razpršitev in javnopolitični prenos. Sistem stremi k iskanju najboljših praks, organizacijskemu učenju ter stalnemu izpopolnjevanju, da bi se izognili nedoseganju ciljev (de la Porte in drugi 2001). Kazalniki pospešujejo proces javnopolitičnega učenja na podlagi reflektivne samoevalvacije vključenih akterjev. Države članice namreč spodbujajo k razmisleku o vzročnih povezavah med pričakovanimi vplivi določenih javnih politik ter njihovimi dejanskimi rezultati in k odpravi razkoraka med njimi, kadar ta nastane (Zeitlin 2005b, 479). V literaturi nekateri

---

<sup>190</sup> Čeprav se zdi, da so bile ciljne vrednosti v EU vpeljane z Lizbonsko strategijo, dokumente, ki vključujejo ciljne vrednosti, zasledimo že prej (npr. *Communication: »Benchmarking the Competitiveness of European Industry«* (1996) in *»Communication Benchmarking: implementation of an instrument available to economic actors and public authorities«* (1997)) (de la Porte in drugi 2001, 293).

<sup>191</sup> Čeprav nekateri podatki za vse kazalnike še niso dostopni, se na večini teh področij pripravljajo nove raziskave, na podlagi njihovih izsledkov pa bo Evropska komisija razvila nove kazalnike (Evropska komisija 2008, 9). Tak primer sta npr. mednarodna raziskava kompetenc odraslih (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies – PIAAC*) pod okriljem OECD in raziskava o predšolski vzgoji (*Early Childhood Education Study – ECES*) pod okriljem IEA.

(Schattenmann 2006, 21) izpostavljajo dvome o tem, da je postavitve ciljnih vrednosti dejansko potencial za učenje, saj gre po njihovem mnenju bolj za tekmovalnost kot pa pravo javnopolitično učenje med državami.<sup>192</sup> Dileme se vzpostavljajo tudi pri tem, ali ciljne vrednosti ne zmanjšujejo heterogenosti kot bistvene značilnosti sistemov medsebojnega učenja.<sup>193</sup> Dilema je tudi, da se ciljne vrednosti preveč osredotočajo na uspeh ter zanemarjajo tiste negativne lekcije, iz katerih se še bolj lahko naučimo, česa ne storiti v prihodnosti. Pri kazalnikih in ciljnih vrednostih je treba biti pozoren še na to, da pogosto zanemarjajo institucionalne in druge kontekste posamezne države. Kazalniki sami in rezultati pa ne zadostujejo za poglobljeno presojanje kakovosti izobraževalnega sistema. Slediti jim morajo kvalitativne ocene in študije rezultatov iz zbranih podatkov s sodelovanjem ekspertov in raziskovalcev ter drugih akterjev. Brez tega vsi zbrani podatki in izračunani dosežki ne morejo biti učinkovito namenjeni izboljševanju stanja v izobraževalnem sistemu (Štraus 2006, 11).<sup>194</sup> V ta namen nekateri (npr. Radaelli 2003, 2004; Harris 2008) predlagajo kontekstualno občutljivo učenje, z vpogledom v institucionalne in druge dejavnike, ki vplivajo na uspeh oz. neuspeh v določeni državi, ter s pregledom primerljivosti kontekstov določenih držav. Sami k temu dodajamo, da čeprav so primerjave dosežkov med državami zaželeno, se izobraževalni sistemi in dosežki učencev v mnogočem razlikujejo in je nemogoče zahtevati, da bi bilo primerjanje tako kompleksnih sistemov, kot so izobraževalni, z vsemi karakteristikami in okoliščinami, preprosto. En sam kazalnik ne more opisati vseh značilnosti procesa izobraževanja in dosežkov učencev v državi (Štraus 2006, 25). Iz navedenega sta razvidni nezadostnost pristopa javnopolitičnega učenja pri osvetlitvi skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja ter potreba po vpeljavi pristopa družbenega učenja, ki pomena ne pripisuje zgolj znanstveno pridobljenim podatkom, temveč predvsem njihovi ustreznosti kontekstualizaciji.

EU pri razvoju novih kazalnikov na področju izobraževanja združuje in upošteva tako tehnično znanje ekspertov kot lastne premisleke in politično podporo držav članic. Združevanje političnih želja po relevantnih in sprejemljivih kazalnikih pogosto trči ob tehnične zahteve in omejitve. Prav tako pa morajo biti kazalniki javnopolitično relevantni, kar

---

<sup>192</sup> Tekmovalnost med državami naj bi se v obdobju gospodarske krize še okrepila.

<sup>193</sup> Na podlagi empiričnih podatkov (analize AVU in opazovanja z udeležbo AVU) navedenih dvomov avtorjev ne moremo potrditi. Analiza organizacije AVU (priloga I) namreč izkazuje, da svoje prakse predstavljajo tako uspešne države (tiste, ki dosegajo ciljne vrednosti na določenem področju) kot tudi neuspešne države (tiste, ki ciljnih vrednosti na določenem področju ne dosegajo).

<sup>194</sup> Ustrezna kontekstualizacija in interpretacija sta nujni tudi zato, da nameni raziskave in izpeljane informacije upravičijo obseg sredstev, ki so bila zanjo uporabljena. To se povezuje tudi s kazalniki EU, osredotočeni na boljšo izrabo virov v izobraževanju.

je tudi sicer zaželena značilnost mednarodnih kazalnikov na področju izobraževanja (Gornitzka 2006, 30).<sup>195</sup> Presoja relevantnosti kazalnikov v I&U 2010 je ob njihovi vzpostavitvi temeljila tako na tehničnih kot tudi na političnih kriterijih.<sup>196</sup> Pri prvih je bilo odločilno, ali so podatkovni viri za dani kazalnik na voljo, ali so zanesljivi in primerljivi na evropski, po možnosti pa celo na svetovni ravni, ali obstajajo časovne serije in možnosti stalnega posodabljanja podatkov (Pangerc Pahernik 2006). EU se je pri vzpostavitvi kazalnikov sprva soočala z epistemološkimi in s tehničnimi izzivi. Dodatne težave pri vzpostavitvi kazalnikov pa so povzročale tudi države članice, saj v nobeni ni bilo dovolj razvitega sistema, ki bi omogočal zbiranje in klasifikacijo vseh potrebnih oz. zelenih podatkov.

EU pri oblikovanju lastnih kazalnikov in ciljnih vrednosti pogosto uporablja že zdajšnje podatke in kazalnike drugih organizacij, kot so OECD, UNESCO in EUROSTAT, ki pa v precejšnji meri temeljijo na statističnih podatkih nacionalnih držav. Poleg tega se pri oblikovanju lastnih kazalnikov pogosto zanaša na podatke mednarodnih raziskav znanja, ki jih izvaja mednarodno združenje IEA.<sup>197</sup> Te mednarodne organizacije tudi sicer sodelujejo na različne načine, pri čemer so še posebej pomembne združene zbirke podatkov Unesca/OECD-ja/Eurostata (UOE), ki vsebujejo številne mednarodno primerljive statistične podatke o izobraževanju in so sestavljene na podlagi nacionalnih podatkov, ki jih pripravijo ministrstva za izobraževanje ali nacionalni statistični uradi v skladu z mednarodnimi standardi, opredelitvami in klasifikacijami.<sup>198</sup> Pomen, ki ga EU pripisuje oblikovanju lastnih kazalnikov, je izkazan tudi z vzpostavitvijo Centra za raziskovanje izobraževanja in vseživljenjskega učenja (CRELL) kot dela Skupnega raziskovalnega centra Evropske komisije (*Joint Research Centre – JRC*), katerega namen je podpreti razvoj evropskih kazalnikov na področju vseživljenjskega učenja. Poleg tega je presoja relevantnosti zdajšnjega sistema kazalnikov in novih predlaganih kazalnikov zaupana Stalni delovni skupini za kazalnike in ciljne vrednosti

---

<sup>195</sup> Kazalniki so statistike neposrednega normativnega interesa, ki omogoča zgoščene, izčrpne in uravnotežene ocene o pogojih ključnih vidikov družbe. Številne opredelitve kazalnikov se nanašajo na politično in družbeno instrumentalnost za merjenje družbenega napredka (Godin 2002).

<sup>196</sup> Gornitzkova (2006, 36, 37) meni, da kakovost in učinkovitost v izobraževanju nista politično nevtralni kategoriji in nista lahko merljivi.

<sup>197</sup> Svet ministrov je v sklepih 24. 5. 2005 poudaril, da razvoj novih kazalnikov ne sme predstavljati nepotrebnih upravnih ali finančnih ovir za zadevne ustanove in institucije. Zato naj EU pri tem sodeluje z mednarodnimi organizacijami, ki so že izvedle ali izvajajo določene raziskave, ki zadovoljujejo tudi potrebe EU.

<sup>198</sup> V tem okviru je Evropska komisija leta 2000 vzpostavila delovno skupino za merjenje vseživljenjskega učenja (*EUROSTAT Task Force on Measuring Lifelong Learning*), katere naloga je bila zbrati in analizirati podatke na nacionalni in nadnacionalni ravni ter pripraviti priporočila za nadaljnji razvoj kazalnikov na tem področju (Normand 2010).



(*Standing Group on Indicators and Benchmarks – SGIB*), ki jo sestavljajo predstavniki držav članic, v njej pa sodelujejo tudi EUROSTAT, EURYDICE in CRELL. Njihova dejavnost obsega (Pangerc Pahernik 2006): a) opredelitev in razvoj kazalnikov in ciljnih vrednosti ter b) uporabo kazalnikov in ciljnih vrednosti za merjenje napredka držav članic ter pripravo poročil o napredku.

Zaključimo lahko, da so kazalniki in ciljne vrednosti bistveni element na podatkih temelječega oblikovanja izobraževalnih politik v EU. Statistično podpirajo bistvena javnopolitična sporočila, analizirajo napredek pri doseganju skupnih (lizbonskih) ciljev (tako na ravni EU kot celote kot tudi na ravni posameznih nacionalnih držav), identificirajo primere dobrih praks držav članic, ki so predmet nadaljnjega pregleda in izmenjav izkušenj med državami, ter primerjajo dosežke EU z ZDA in Japonsko. Rutkowski in Englova (2010, 389) menita, da vzpostavitev kazalnikov in ciljnih vrednosti določa smer, po kateri so oblikovane določene politike. Kazalniki in ciljne vrednosti, o vzpostavitvi katerih so države članice dosegle soglasje, EU dajejo legitimnost, da na njihovi podlagi oblikuje javnopolitično relevantno znanje. EU je tako postala ključni akter pri postavljanju in usmerjanju izobraževalne javnopolitične agende na podlagi »izmišljanja« evropskega izobraževalnega prostora, ki ga lahko zaznamo v tokovih podatkov in v razpravah o podatkih, ki spodbujajo in podpirajo stalne primerjave (Grek in drugi 2009, 5). Z dodajanjem vedno novih kazalnikov EU razvija nove tokove podatkov, ki usmerjajo in utrjujejo javnopolitične ideje v izobraževanju (Rutkowski in Engel 2010, 391). Navedeni avtorji menijo, da evropske institucije ravno zaradi vzpostavitve vedno novih kazalnikov močno vplivajo na proces in vsebino izobraževalnih politik na vseh ravneh nove oblike vladavine.

#### **2.5.4.2 Mednarodne raziskave znanja**

Mednarodne raziskave znanja se od predhodnih mednarodnih primerjav razlikujejo po tem, da niso osredinjene na zbiranje kvantitativnih podatkov o izobraževalnih sistemih v posameznih državah (število šolajočih se otrok ipd.), ampak na ugotavljanje učinkovitosti teh sistemov.<sup>199</sup>

---

<sup>199</sup> Učinkovitost izobraževalnih sistemov je razumljena kot razmerje med rezultati izobraževalnih sistemov in ravnjo naložb v izobraževalne sisteme. Pri tem so rezultati izobraževalnih sistemov razumljeni v smislu dosežene stopnje znanja učencev, ki jo merijo mednarodne raziskave znanja. Na podlagi primerjav izkazanega znanja učencev v mednarodnih raziskavah znanja z naložbami v izobraževalni sistem je zato mogoče sklepati o učinkovitosti izobraževalnih sistemov posameznih držav, ki sodelujejo v mednarodnih raziskavah znanja (Levin 1998; Wolter 2010).

To pomeni, da so usmerjene na ugotavljanje ravni znanja, ki jih učenci pridobijo na določeni stopnji izobraževanja v izobraževalnih sistemih posameznih držav. Ta prehod s poudarka na posebnih značilnosti izobraževalnih sistemov posamezne države na preučevanje razlik na mednarodni lestvici dosežkov v znanju razkriva drugačno prioriteto ciljev, ki jih danes skušajo doseči izobraževalni sistemi. Po mnenju Orivela (v Kodelja 2005, 215) gre za vpeljavo nove lestvice vrednot, ki marginalizirajo vlogo prenašanja specifične kulturne identitete in poudarjajo prenašanje univerzalnih znanj.<sup>200</sup> Mednarodne raziskave znanja so bile namreč med drugim razvite z namenom merjenja (ključnih) kompetenc učencev (in odraslih) po svetu. Na podlagi skupaj sprejetih instrumentov<sup>201</sup> merijo ključne kompetence učencev, kot so različne kategorije pismenosti, in tako določajo mednarodne standarde na področju izobraževanja (Wiseman 2010).<sup>202</sup> Prav tako mednarodne raziskave znanja poleg nacionalnega preverjanja znanja dajejo možnosti za vrednotenje znanja učencev v širšem spektru primerjav, kot je to mogoče pri preverjanju in ocenjevanju znanja v šoli.<sup>203</sup> Mednarodne raziskave znanja so bile uvedene prav zaradi zanimanja več držav za pridobivanje dodatnih informacij o dosežkih učencev in posredno kakovosti njihovega izobraževalnega sistema ob primerjavi z drugimi državami (Štraus 2007; 2008).

Najsplošneje pa podatki iz mednarodnih primerjav omogočajo identificirati močne in šibke plati nacionalnega izobraževalnega sistema v luči dosežkov drugih sistemov ter prav tako spremljati njihov razvoj oz. napredek v daljšem časovnem obdobju. Redno sledenje stanju izobraževalnega sistema je nujno, da bi v izobraževalni sistem lahko vpeljali spremembe takrat, ko bi se to izkazalo za potrebno, in na področju, na katerem bi bilo to treba. V ta namen se mnoge mednarodne primerjalne raziskave izvajajo v večletnih ciklih. Večina mednarodnih raziskav dosežke učencev spremlja s ponavljajočim se zajemanjem podatkov v

---

<sup>200</sup> To se kaže tudi v tendenci, da države, ki so na mednarodni primerjalni lestvici dosežkov nižje, spreminjajo kurikulum tako, da reducirajo v njem tisto, kar je nacionalno specifično, da bi izboljšale svoj položaj v mednarodni tekmi in na mednarodni primerjalni lestvici dosežkov (Kodelja 2005, 215).

<sup>201</sup> Splošni koraki v izvedbi raziskave znanja so, da se predstavniki sodelujočih držav dogovorijo o populaciji učencev, zajetih v raziskavo, področjih znanja, ki bo merjeno, ter o instrumentih za merjenje znanja in zajemanje podatkov o spremljajočih dejavnikih. Instrumente rešujejo reprezentativni vzorci učencev, običajno sočasno v vseh sodelujočih državah (Štraus 2008).

<sup>202</sup> Ključni namen ocenjevanja, še posebej v izobraževanju, je vzpostaviti in razvijati standarde učenja. Dandanes je težko najti državo, ki ne uporablja retorike nujnosti uporabe ocenjevanja, da bi povečala standarde kot odgovor na izzive globalizacije (Stobart v Lingard 2010, 131).

<sup>203</sup> Vendar so med nacionalnimi preizkusi znanja in mednarodnimi raziskavami znanja v izobraževanju razlike: medtem ko je osnovni namen državnega preizkusa obvestilo učencu o njegovem znanju, mednarodne raziskave v izobraževanju nudijo informacije o delovanju izobraževalnega sistema na splošno, na nacionalni in mednarodni ravni (Štraus 2006, 8).

razmikih nekaj let za ugotavljanje, kako se dosežki s časom spreminjajo in ali so uvedene spremembe v izobraževalnem sistemu povzročile želeni učinek (Štraus 2006).

Natančneje, mednarodne raziskave znanja učencev omogočajo vsaj dva primerjalna vpogleda: prvi je t. i. vsebinski vpogled (na podlagi katerega sodelujoče države dobijo vpogled v teme glede naslednjih vprašanj: »Kakšno je znanje učencev glede na splošna pričakovanja, dosežke v drugih državah, cilje kurikuluma ali potrebne ravni znanja za nadaljnje izobraževanje in vključevanje v družbo?«; »Kakšno je znanje različnih podskupin učencev (regija, spol, socialno-ekonomski status)?«; »Kateri dejavniki v šolskem sistemu ali zunaj njega so povezani z uspešnostjo učencev?«).<sup>204</sup> Države v tem pogledu lahko med seboj primerjajo podatke o kurikulumu, številu ur, namenjenih posameznim predmetom, organizaciji šolskega sistema na nacionalni ravni ter organizaciji življenja in dela posameznih šol. Tako mednarodne primerjalne raziskave lahko prispevajo k razumevanju povezav med dejavniki v izobraževalnem sistemu in pojasnjevanju razlik v dosežkih učencev (Štraus 2006, 11). V tem prvem pogledu se države torej vzajemno medsebojno učijo o dejavnikih, ki se povezujejo z uspehom učencev in s tem z vrednostmi kazalnikov za države. Drug vidik, pri katerem se lahko države učijo od drugih sodelujočih držav, pa je sprejemanje oz. soočanje z rezultati. Mednarodne raziskave znanja države spodbudijo k zbiranju in analizi podatkov, ki prej niso bili na voljo, sodelovanje z drugimi državami pa jim omogoča vpogled v odzive teh držav ter učenje iz njihovih izkušenj (Štraus 2006).

Analize izobraževalnih reform v evropskih državah (npr. Kodelja 2005; Grek 2008; Wiseman 2010) nakazujejo, da se države pri oblikovanju strategije razvoja svojih izobraževalnih sistemov naslanjajo prav na podatke, zbrane v mednarodnih raziskavah znanja, ter stanje v svojem izobraževalnem sistemu primerjajo s stanjem v drugih državah.<sup>205</sup> Mednarodne raziskave znanja, ki se izvajajo v cikličnih zajemih podatkov, in izsledki nacionalnega preverjanja znanja, ki se izvaja vsako leto v šestem in devetem razredu osnovne šole, pa postajajo čedalje pomembnejša podlaga za oblikovanje strategij razvoja izobraževalnega sistema tudi v Sloveniji (Štraus 2007, 2008). Mednarodne raziskave znanja pri razvijanju

---

<sup>204</sup> Raziskave omogočajo vpogled v tiste dejavnike, za katere se zbirajo podatki. Za mnoge relevantne dejavnike pa je podatke težko zbirati, tako morda zaradi vsebinskih preprek (o podatkih poročajo učenci) kot finančnih preprek (omejen obseg vprašalnikov).

<sup>205</sup> Kot odgovor na slabe dosežke v raziskavi PISA 2003 so npr. v Nemčiji sprejeli naslednje ukrepe – oblikovanje programov za izboljšanje kakovosti poučevanja in učenja, povečano financiranje šol ter začetek reforme celotnega izobraževalnega sistema (Neumann in drugi 2010, 546). Neumann in drugi (prav tam, 559) menijo, da je v tem pogledu proces razvoja in določanja standardov izobraževanja v Nemčiji prototipski primer javnopolitičnega odločanja na podlagi ekspertnega znanja.

lastnih kazalnikov in ciljnih vrednosti uporablja tudi EU. Pri tem se naslanja na mednarodne raziskave IEA in OECD ali pa določene mednarodne raziskave znanja razvija pod lastnim okriljem (kot npr. Evropsko raziskavo jezikovnih kompetenc – ESLC). Iz navedenega izhaja, da imajo mednarodne raziskave znanja poleg vloge vpliva na nacionalne izobraževalne sisteme tudi pomembno, čeprav ne tako neposredno, vlogo v novi obliki vladavine EU na področju izobraževalnih politik (Grek 2009).<sup>206</sup>

Kljub številnim prednostim uporabe rezultatov mednarodnih raziskav znanja za presojanje kakovosti nacionalnega izobraževalnega sistema pa v literaturi (npr. Hopmann in drugi 2007) zasledimo nekatere omejitve in kritike, ki jim je pri interpretaciji rezultatov treba nameniti posebno pozornost. Glede na literaturo jih razdelimo v tri sklope:

*1) Neustrezno in posplošeno razumevanje rezultatov mednarodnih raziskav znanja*

Rezultati mednarodnih raziskav znanja so pogosto zelo površno interpretirani, pri interpretaciji pa je zaslediti tudi veliko posploševanja. Površnost in posploševanje se nanašata predvsem na neupoštevanje (kulturnih, organizacijskih in drugih kontekstualnih) značilnosti in posebnosti nacionalnega konteksta sodelujočih držav ter različnosti izobraževalnih sistemov sodelujočih držav. Pri tem Eurydice (2011, 17) celo opozarja, da so med sodelujočimi državami lahko bistvene razlike, ki niso nujno povezane z izobraževalno politiko, pa vseeno vplivajo na dosežke učencev. Da bi pridobili pravo in popolno sliko o dosežkih posamezne države, je treba upoštevati številne kontekstualne dejavnike, ki vplivajo na dosežke učencev, kar je pogosto izvedeno s t. i. sekundarnimi analizami rezultatov raziskav (Torrance 2006, 828).

*2) Metodološki izzivi, s katerimi se soočajo mednarodne raziskave znanja*

Čeprav mednarodne raziskave znanja vključujejo številne ravni nadzora kakovosti njihove izvedbe, da bi s tem zmanjšale metodološko tveganje in zagotovile primerljivost dosežkov držav članic, se po mnenju avtorjev (Hopmann in drugi 2007; Goldstein 2008) še vedno soočajo s številnimi metodološkimi izzivi. Pri tem izpostavljajo zahtevnost prevodov instrumentov v jezike vseh sodelujočih držav, različno razumevanje določenih vprašanj v instrumentih glede na kulturne značilnosti posamezne države, različno družbeno zaželenost

---

<sup>206</sup> Ioannidouva (2007, 344) EU označi kot posrednika znanja, ki zbira in preoblikuje informacije (tudi mednarodnih raziskav znanja) v uporabno znanje in ekspertize, ki so lahko koristne pri izboljševanju nacionalnih izobraževalnih sistemov.

mednarodnih raziskav znanja in motivacijo učencev med različnimi kulturnimi konteksti, politično (ne)pristranskost organizacije, ki izvaja posamezno mednarodno raziskavo znanja na nacionalni ravni.

Štrausova (2008) prav tako opozarja, da preden sklepamo o slabih ali dobrih dosežkih glede na razvrstitev države na mednarodni primerjalni lestvici dosežkov ali glede na kak drug enoštevilčni kazalnik, se je treba seznaniti tudi s posameznimi metodološkimi elementi raziskav, saj utegnejo vplivati na možnosti našega sklepanja in pojasnjevanja rezultatov. Navedeno je še zlasti pomembno, saj so rezultati lahko zelo pomembni pri oblikovanju standardov znanja in ugotavljanju dejavnikov, ki so povezani z uspešnostjo učencev v šoli. Pri tem je zelo pomembno stalno preverjati veljavnost izpeljanih sklepov iz podatkov in rezultatov analiz, da lahko izsledke posameznih raziskav smiselno posplošujemo na širše populacije in daljša časovna obdobja (prav tam).

### *3) Uporaba izsledkov mednarodnih raziskav znanja v politične namene*

Čeprav mednarodne raziskave znanja veljajo za objektivno oceno dosežkov učencev po svetu, jim je večkrat očitano, da so njihovi izsledki uporabljeni v politične namene tako na mednarodni kot nacionalni ravni.

Grekova (2012, 243) meni, da rezultati mednarodnih raziskav na nacionalni ravni ne vplivajo le na izobraževalne politike, temveč toliko bolj na razmišljanje akterjev o izobraževanju in izobraževalne prakse. Prav tako Ozgova (2012) meni, da odgovornost za dosežke v mednarodnih raziskavah znanja nosijo precej bolj izobraževalne prakse kot izobraževalne politike. Javnopolitični odločevalci pa mednarodne raziskave znanja lahko uporabljajo tudi za legitimiranje sprememb in reform, ki jih sicer pripravljajo (neodvisno) od rezultatov mednarodnih raziskav. Pri tem gre pogosto za sprejem politično motiviranih reform, in ne reform, ki bi temeljile na podrobnih in poglobljenih sekundarnih analizah rezultatov mednarodnih raziskav. Mednarodne primerjalne lestvice dosežkov namreč predstavljajo merljive in lahko dostopne forme »znanstvene racionalnosti«, ki javnopolitičnim odločevalcem omogočajo, da apelirajo na javnost, ko obsežno reformo bodisi načrtujejo bodisi jo želijo odložiti (Steiner-Khamsi 2003).

Grekova (2009a, 23) meni, da so mednarodne raziskave znanja na mednarodni ravni postale posredno, a vplivno orodje nove politične tehnologije vladavine števil. Da podatki

mednarodnih raziskav znanja predstavljajo številke, ki omogočajo vladati na daljavo, pa menita tudi Porter (1995) in Gulson (2007). Spet drugi (Berényi in Neumann 2009, 44) menijo, da gre v okviru mednarodnih raziskav znanja za scientifikacijo politike.<sup>207</sup>

Rezultati mednarodnih raziskav znanja proizvajajo definicije dobrih in slabih izobraževalnih sistemov, identificirajo in določajo javnopolitične probleme ter nakazujejo ali celo določajo smeri njihovega reševanja (Grek in drugi 2009, 9). Mednarodne raziskave znanja so oblikovane z namenom spremljanja izobraževalnih sistemov in proizvodnje podatkov, ki nacionalnim javnopolitičnim odločevalcem omogočajo sprejemati (pravilne) javnopolitične odločitve. Te jim pogosto v obliki različnih priporočil ponudijo tudi same mednarodne organizacije.<sup>208</sup> Hkrati naraščajoče število podatkov, ki jih nudijo mednarodne raziskave znanja med javnopolitičnimi odločevalci, vzbuja občutek nujnosti njihove uporabe pri izboljševanju nacionalnega izobraževalnega sistema.<sup>209</sup> Podatki mednarodnih raziskav znanja sicer omogočajo identificirati javnopolitične probleme, v celoti pa ne odkrivajo in pojasnjujejo razlogov in še manj rešitev zanje. Podatki mednarodnih raziskav znanja zato omogočajo veliko prostora političnim in manj znanstvenim interpretacijam. Sklepi, izpeljani iz rezultatov mednarodnih raziskav znanja, so zato lahko veliko bolj politični kot znanstveni (Köller 2007, 15).<sup>210</sup>

Spring (2009) mednarodne raziskave znanja opiše kot akademsko olimpijado, v kateri države primerjajo svoje rezultate z rezultati drugih držav. V neoliberalni filozofiji taka tekmovalna nevtralnost vzpostavlja odnose tekmovalnosti kot način za povečanje produktivnosti,

---

<sup>207</sup> Mednarodne raziskave znanja izzivajo zdajšnje prakse vladanja v izobraževanju s tem, ko politično odgovornost nadomeščajo s tehnično odgovornostjo, v kateri je ključna vloga presoje dosežkov na podlagi primerjav (Ozga 2012, 167). Pri tem je v skladu z neoliberalno logiko državljan razumljen kot potrošnik, ki mu je treba zagotoviti največjo stopnjo kakovosti izobraževanja. Pri tem podatki mednarodnih raziskav znanja sprožajo samoevalvacijo na več ravneh – na ravni posameznih učiteljev, šol in držav (prav tam, 167, 168).

<sup>208</sup> Omenimo naj le priporočilo (OECD 2011) »*Economic Review 2011: Slovenia*« in delovni dokument (Eris 2011), v katerih OECD Sloveniji predlaga: »Več sredstev bi morali preusmeriti v terciarno izobraževanje, na nižjih stopnjah izobraževanja (do višje sekundarne) pa povečati učinkovitost porabe sredstev. /.../ Privarčevali pa bi lahko z izboljšanjem učinkovitosti porabe v predšolskem in osnovnošolskem izobraževanju, ki sta obremenjena z visokimi stroški zaradi nizkega razmerja med številom učencev in učiteljev, majhnih razredov in visokega števila nepedagoškega osebja. Z združevanjem šol in s širitvijo šolskih okolišev ter z upoštevanjem drugih socialno-ekonomskih vidikov bi lahko dosegli bistveno večjo učinkovitost«. V navedenih priporočilih pa se OECD sklicuje tudi na dosežke Slovenije v mednarodnih raziskavah znanja.

<sup>209</sup> Predstavniki OECD Schleicher (v Berényi in Neumann 2009, 42) meni, da je pot od udobnega, introvertiranega, v vlaganje v izobraževanje fokusiranega pristopa proti zahtevnemu, navzven usmerjenemu, na rezultate osredinjenemu in na podatkih temelječemu pristopu k razvoju izobraževalnih politik korak k uspehu nacionalnih držav.

<sup>210</sup> Grekova (2009a, 10) kot izjemo navaja mednarodne raziskave IEA, katerih rezultati so v primerjavi z mednarodnimi raziskavami OECD bolj kontekstualizirani, a morda ravno zato ne tako vplivni v mednarodnem prostoru.

odgovornosti in nadzora. Podatki iz mednarodnih raziskav znanja so namreč postali pomemben kazalnik nacionalne politične in gospodarske moči (Wiseman 2010). Glavni interes politike za mednarodne raziskave znanja namreč izvira iz prepričanja nacionalnih vlad, da bosta konkurenčnost gospodarstva in njegov položaj na globalnem trgu čedalje bolj odvisna od ravni znanja in veščin zaposlenih. Pri tem se predpostavlja povezanost med prihodnjo ekonomsko uspešnostjo države in sedanjimi dosežki šolske populacije. Toda problem je v tem, da vzročna povezanost med učnimi dosežki učencev v šoli in ekonomsko učinkovitostjo države ni dokazana (Kodelja 2005, 214).

#### **2.5.4.2.1 Mednarodne primerjalne lestvice dosežkov**

Dosežki sodelujočih držav v posamezni mednarodni raziskavi znanja so prikazani na posebnih mednarodnih primerjalnih lestvicah dosežkov, na katerih so države glede na dosežek v raziskavi razvrščene od najuspešnejše do najmanj uspešne. Navedene razvrstitve poudarjajo vidnost dosežkov posameznih držav in s tem dodatno vplivajo na (pre)oblikovanje nacionalnih politik (predvsem) držav, ki se na lestvicah izkažejo kot podpovprečne (Wiseman 2010), hkrati pa spodbujajo tekmovanje med državami. Kodelja (2005, 16) meni, da čeprav glavni namen uvedbe raziskav IEA ni bil povzročiti tekmovanje med državami, je njihovo izvajanje do tega rezultata vsekakor pripeljalo. Tekmovanje med državami nekateri imenujejo kar kognitivne olimpijske igre (prav tam). To je razvidno iz ciljev, ki si jih države v tem kontekstu zastavljajo na nacionalni ravni.<sup>211</sup>

Glede na ugled in moč mednarodnih raziskav znanja njihovi rezultati pri akterjih sprožajo potrebo, da se nanje odzovejo kot racionalni akterji: uči se o mestu vsakega izobraževalnega sistema v tekmovalnem mednarodnem prostoru, identificiraj položaj svoje države na lestvici dosežkov vis-à-vis na znanju temelječe družbe in (ali) na znanju temelječega gospodarstva, posledično premakni svoj izobraževalni sistem (v fizični in simbolni) čas zahtev prihodnjega sveta (Carvalho 2012, 174). Racionalnost akterjev je toliko bolj poudarjena, če so mednarodne primerjalne lestvice dosežkov prisotne na področjih, na katerih si države prizadevajo doseči skupno zastavljene cilje (npr. ciljne vrednosti v okviru I&U 2010 in I&U 2020). Pri tem je namreč v ospredju instrument »sramotenja in obtoževanja« (angl. *shaming*

---

<sup>211</sup> V ZDA so leta 1991 po tem, ko so ameriški učenci dosegli podpovprečne rezultate v raziskavi IEA o znanju matematike in naravoslovja, navedli: »Do leta 2000 bodo ameriški učenci prvi po dosežkih v znanju matematike in naravoslovja.« V slovenski Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju (2011) pa je navedeno, da je cilj Slovenije uvrstitev v prvo tretjino sodelujočih držav.

*and blaming*), ki predpostavlja, da razvrščanje držav članic na tabelah dosežkov na države članice izvaja pritisk in izpostavlja njihovo odgovornost za (ne)doseganje skupno dogovorjenih ciljev. Instrument predpostavlja, da so vlade držav članic racionalni akterji, ki se skušajo slabim dosežkom in s tem »sramotenju« (ne le na strani institucij EU, temveč tudi drugih držav članic) izogniti (Alexiadou 2007; Ioannidou 2007), zato si prizadevajo dosegati skupno zastavljene cilje.

Torrance (2006, 833) ob razmišljanju o velikem pomenu, ki ga mednarodnim primerjalnim lestvicam dosežkov namenjajo javnopolitični odločevalci, zaključí, da bi njihov odnos do teh lestvic težko orisali z metaforo ljubezni, saj mu je veliko bližje metafora strahu. Mednarodnim primerjalnim lestvicam dosežkov velik pomen namreč daje diskurz na podatkih temelječih politik in praks. Pri tem vlada prepričanje, da ni toliko pomembno, s katerimi ukrepi se javnopolitični odločevalci na dosežke odzovejo, kot to, da se odzovejo in s tem nakažejo svojo voljo pri reševanju javnopolitičnega problema, ki so ga morebiti nakazali rezultati mednarodne raziskave znanja. Izpostavi, da poleg opozicije dodatne pritiske na javnopolitične odločevalce pri tem pogosto sprožajo tudi mediji. Torrance (prav tam, 833, 834) celo meni, da se javnopolitični odločevalci bolj kot na objektivne in nevtralne podatke mednarodnih raziskav znanja odzivajo na pritiske medijev ob objavi rezultatov posamezne mednarodne raziskave znanja.<sup>212</sup>

Steiner-Khamsijeva (2003) razlikuje med tremi različnimi odzivi javnopolitičnih odločevalcev in medijev na dosežke njihovih držav v mednarodnih raziskavah znanja:

- a) Škandaliziranje, ki na podlagi primerjave dosežkov v znanju učencev poudarja slabosti lastnega izobraževalnega sistema.
- b) Glorifikacija je običajno prisotna, ko nacionalni sistem doseže nadpovprečne dosežke in bodisi mediji povečujejo tak izobraževalni sistem bodisi javnopolitični odločevalci z rezultati potrjujejo oz. utemeljujejo pravilnost že potekajočih šolskih reform.
- c) Indiferentnost, izvirajoča iz več vzrokov. Država se na rezultate mednarodne raziskave lahko ne odzove, ker 1) določen predmet primerjave nima posebne prioritete države, b) izobraževalna politika meni, da na dosežke učencev ne vpliva, c) ker na dosežke vplivajo še

---

<sup>212</sup> Čeprav mediji pritiske sprožajo predvsem takrat, kadar so dosežki države na mednarodni primerjalni lestvici dosežkov podpovprečni, Torrance (2006) navaja, da se javnopolitični odločevalci tudi v primeru nadpovprečnih dosežkov ne morejo izogniti določenim pritiskom medijev. Kot primer navaja članek z naslovom »*Are our students really this bright?*«, ki se je v novicah BBC-ja (*British Broadcasting Cooperation*) pojavil ob razglasitvi rezultatov PISE 2000, v kateri se je Anglija uvrstila na sedmo mesto med sodelujočimi državami.



drugi dejavniki ali pa d) objava rezultatov časovno ne sovpa s potrebo po upravičevanju neke že potekajoče ali načrtovane spremembe v izobraževalnem sistemu.

Mednarodne primerjalne lestvice dosežkov so s svojim (navidez jasnim) prikazom in primerjavami dosežkov držav tako v evropskem izobraževalnem prostoru kot izobraževalnem prostoru nacionalnih držav postale prevladujoč element ugotavljanja učinkovitosti nacionalnih izobraževalnih sistemov (Rizvi in Lingard 2009, 167). Rezultati mednarodnih raziskav, prikazani na mednarodnih primerjalnih lestvicah dosežkov, sodelujočim državam posredujejo jasno sporočilo: njihovi dosežki so videni kot kazalnik učinkovitosti oziroma neučinkovitosti njihovih izobraževalnih sistemov in kot napovedno sredstvo njihove konkurenčnosti, gospodarske rasti in napredka v državi. Uvrstitev teh raziskav v logiko naraščajočega poudarjanja dosežkov podpira izboljšave v državah članicah in v tem pogledu so mednarodne raziskave znanja celo videne kot nova oblika vladavine na področju izobraževanja (Ioannidou 2007, 343; 2010).

#### **2.5.4.3 Dobre prakse (kot rezultat vzajemnega pregleda in metode z gledovanja)**

Vzajemni pregled (angl. *peer review*) je v mednarodnem javnopolitičnem sodelovanju definiran kot sistematičen pregled in primerjava (ocena) delovanja države z drugimi državami z jasnim ciljem pomagati državi izboljšati svoj javnopolitični proces, sprejeti najboljše prakse in jih uskladiti z že vzpostavljenimi standardi in načeli (Pagani v Gornitzka 2006, 42). V tem pogledu je vzajemni pregled proces evalvacije, ki vključuje visokousposobljene posameznike na določenem področju. Metoda vzajemnega pregleda je v mednarodnem javnopolitičnem sodelovanju uporabljena za ohranjanje doseganja standardov, izboljševanje dosežkov in zagotavljanje kredibilnosti sodelovanja.

Vzajemni pregledi se lahko bistveno razlikujejo po tem, kdo jih izvaja, po uporabljenih merilih, po načinu organizacije procesa vzajemnega pregleda (na povabilo, na željo, glede na urnike) in po predmetu primerjanja (posebne teme, sistematično primerjanje določenega števila držav, sistemske primerjave). Dolgo tradicijo uporabe je mogoče zaslediti tudi v nekaterih mednarodnih organizacijah, kot so OECD, Organizacija združenih narodov, Mednarodni monetarni sklad in Svetovna trgovinska organizacija (OECD 2003; Gornitzka 2006, 42, 43; Groenendijk 2009).

Radaelli (2004) poudarja, da ima vzajemni pregled na različnih javnopolitičnih področjih različne pomene. Na področju skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja proces vzajemnega pregleda do leta 2010 ni bil formaliziran. Pojavljajo se celo številne kritike, da dejansko ne gre za pravi vzajemni pregled, temveč zgolj za vzajemno učenje. Vzajemno učenje se od vzajemnega pregleda razlikuje po tem, da omogoča le vpogled, ne pa tudi vrednotenja delovanja drugih držav članic. Na področju izobraževanja je tako namenjen predvsem pregledu uspešnih politik in dobrih praks (prav tam). Na področju skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja zato proces vzajemnega pregleda poteka tako, da posamezna država članica pripravi dejavnosti na konkretno temo, predstavi svojo dobro prakso, druge države pa to spremljajo kot »kritični prijatelji«.<sup>213</sup>

Nekateri pomanjkanje sistematičnega vzajemnega pregleda in vrednotenja ter pomanjkanje meril in certificiranja izkušenj ocenjujejo kot ključno oviro pri določanju in uporabi dobrih praks. Glede na zdajšnje delovanje namreč podatki iz drugih držav niso vedno uporabni. Države članice svoje prakse pogosto prikazujejo v preveč lepi luči, podrobni vzajemni pregled pa bi morda pokazal drugačno sliko. Potencial vzajemnega pregleda je razviden zlasti iz socializacije akterjev, kar je pomemben vidik javnopolitičnega učenja. Vzajemni pregled je lahko predpogoj za konvergenco idej, saj sodelujoči javnopolitični odločevalci postanejo enotni o merilih, ki definirajo dobro javno politiko. Vzajemni pregled pa ne oskrbi javnopolitičnih odločevalcev le z definicijo uspeha, temveč identificira tudi države, ki so se pripravljene in ki se niso pripravljene učiti ter s tem izboljševati svoje izobraževalne politike in prakse.

Izmenjava informacij o različnih možnostih oblikovanja in izvajanja izobraževalnih politik skupaj z drugimi vzajemnimi učnimi dejavnostmi, kot je npr. metoda zgledovanja, oblikuje ključni del delovnega programa I&U 2010 ter vidno pospešuje reforme nacionalnih sistemov izobraževanja. Z razvojem metode zgledovanja se je širilo in bistrilo njeno konceptualno jedro, hkrati pa so se porajale tudi različne definicije, v katerih se zrcalijo raznolikost in široke možnosti, ki jih omogoča uporaba te metode. Zgledovanje (Možina in drugi 2007) je: a) nenehno primerjanje procesov v državi s primerljivimi procesi v najboljših državah, da se določijo cilji in ukrepi za izboljšanje lastnega delovanja; b) preprosto primerjanje z drugimi

---

<sup>213</sup> Pojavili so se tudi predlogi, da bi te dejavnosti vzajemnega učenja nadgradili z dejavnostmi vzajemnega pregleda, vendar je temu po navedbah strokovnjakov močno nasprotovala Nemčija: »Nemci ne dovolijo nikomur, da bi ocenjeval, kaj je dobrega in slabega v njihovem sistemu. Največ, kar lahko naredimo, je, da se pogovarjamo, primerjamo dobre prakse in se tako kaj naučimo.«

državami in učenje iz lekcij, ki so posledica primerjanja; c) strukturirani proces učenja od tistih, ki so na nekem področju vodilni ali s katerimi se lahko upravičeno primerjamo; d) metoda primerjanja nekaterih rešitev z najboljšimi in njihovo izboljševanje z učenjem in uporabo izkušenj, ki so si jih na tej poti pridobili drugi.

Zavedati se je treba, da zgledovanje, čeprav pomeni opazovanje in učenje od drugih, ni zgolj posnemanje drugih. Njegov namen je privzeti in prilagoditi dobre prakse v lastni državi. Če so primeri dobre prakse iztrgani iz konteksta in mehansko uporabljeni, namreč obstaja veliko tveganje, da ne bodo prinesli želenih rezultatov (Dehousse 2002, 15; Rose 2002; Phillips 2005; Dolowitz 2009). Metoda zgledovanja lahko ovira učenje tudi z enačenjem institucionalnega konteksta. Številne institucionalne in politične okoliščine so pogosto spregledane zaradi predvidevanja popolne zamenljivosti najboljše prakse. Javnopolitične inovacije in dobre prakse pogosto sestavljajo elementi, ki ne morejo biti preneseni iz ene države v drugo brez upoštevanja institucionalne podlage, državne tradicije in prevladujoče politične kulture (Radaelli 2004, 27). Prenašanje dobrih praks ob upoštevanju vseh posebnosti drugega in lastnega konteksta predstavlja t. i. inteligentno metodo zgledovanja (prav tam, 30).

Prav tako pa vpeljava metode zgledovanja ne zagotavlja dolgoročne uspešnosti izobraževalnega sistema. Zgledovanje je namreč nepretrgan proces nenehnega izboljševanja dejavnosti za doseganje in preseganje zastavljenih ciljev. Dobre prakse lahko delujejo celo kot ovira za javnopolitično učenje, če uspešna izkušnja, po kateri se zgledujemo na svoji poti, ni presegla naših težav in ni ponotranjila izkušnje uspeha, ki bo v spominu aktivirana vsakokrat, ko se bomo soočili s problemi tudi v drugih kontekstih. Dodatna pomanjkljivost metode zgledovanja je osredotočenost na uspeh, ki zanemarja dejstvo, da se lahko veliko naučimo tudi iz neuspehov (slabih praks) drugih (Larionova 2007, 14). Radaelli (2004) kot pomanjkljivost navaja tudi zmanjševanje različnosti in heterogenosti, ki javnopolitične odločevalce osredotoči na specifične mikroinovacije, ignorira pa holistične elemente uspeha in delovanja izobraževalnega sistema kot celote. Zaznavanje in razširjanje dobrih praks zmanjšuje nagnjenost k eksperimentom in inovacijam (Livingston 2003; Larionova 2007, 14). Problem je lahko tudi pretirano poudarjanje sodelovalne metode zgledovanja, ki zavira tekmovalnost in konkurenčnost med državami članicami.

Evropska komisija priznava, da je učenje od drugih (dobrih praks) zelo kompleksen proces in da ni enotne metodologije, ki bi omogočila definirati elemente uspeha, relevantne za določeno

državo in ki so lahko uporabni v drugi državi. Prizadeva pa si objektivno identificirati dober dosežek in s tem približati razumevanje, zakaj in kako neka država na določenem področju predstavlja dobro prakso (Grek 2009a, 33). Odgovor na vprašanje, kaj je tisto, kar nekatere države prevzemajo od drugih izobraževalnih sistemov, ne zadošča. Kajti kljub naraščajočim trendom uveljavljanja politike prevzemanja posameznih elementov izobraževalnega sistema neke države v sisteme drugih držav še ni dovolj preučeno, kako in zakaj določen izobraževalni sistem postane vzor in objekt posnemanja drugih držav, v katerih okoliščinah izgubi svojo privlačnost in kakšen vpliv je ta privlačnost povzročila na prevzemanje reformnih strategij iz enega izobraževalnega sistema v drugega. Prav tako je treba iskati tudi odgovore na vprašanja, zakaj in kako je (bilo) sklicevanje na druge izobraževalne sisteme uporabljeno za izboljševanje izobraževalnega sistema v neki državi (Kodelja 2005, 212, 213). V okviru disertacije pa menimo, da je ključno razumevanje, kako so dobre prakse v novi obliki vladavine v EU na področju izobraževalnih politik prepoznane in določene. Na podlagi zbranih empiričnih podatkov (v prilogi I) lahko potrdimo teoretske predpostavke (npr. Lange in Alexiadou 2010), da so določene in razumljene prakse držav, ki na mednarodnih primerjalnih lestvicah dosežkov na določenem področju dosegajo visoke oziroma nadpovprečne dosežke (javnopolitično učenje), redko pa so določene glede na preference Evropske komisije in nekaterih vplivnih držav članic (politično učenje).

## **2.6 EVROPEIZACIJA V NOVI OBLIKI VLADAVINE**

Koncept evropeizacije v politološki literaturi zasledimo od konca osemdesetih let dvajsetega stoletja dalje, posebne pozornosti pa je bil deležen predvsem v devetdesetih letih dvajsetega stoletja. V politološki literaturi ni mogoče zaslediti enotne opredelitve evropeizacije, temveč je opredeljena na različne načine in brez jasnih meja. Večina opredelitev koncept evropeizacije vidi kot kompleksen, mnogorazsežen, dinamičen in razvijajoč se fenomen, ki mu ni mogoče pripisati končne oblike (Lajh 2005, 141, 142). V disertaciji evropeizacijo razumemo v skladu z Radaellijevo definicijo evropeizacije kot procesa 1) konstrukcije, 2) razpršitve, 3) institucionalizacije formalnih in neformalnih pravil, postopkov, javnopolitičnih paradigem in slogov, načinov sprejemanja odločitev ter deljenih prepričanj, norm in vrednot, ki so prvotno opredeljene in utrjene na ravni EU in nato vpeljane v logiko nacionalnega diskurza, identitet, političnih struktur in javnih politik (Radaelli 2003, 30, in 2004, 4). S procesi prilagajanja nacionalnih politik in administrativnih praks procesu odločanja v EU se

spreminja proces odločanja v državi članici in obenem tudi njen institucionalni ustroj (Fink Hafner 2007). Vpliv EU se ne kaže le v strukturnih in javnopolitičnih spremembah, temveč tudi v ponotranjenju evropskih vrednot in javnopolitičnih paradig na nacionalni ravni ter v spreminjanju političnih razprav in identitet (Olsen 2003).

Evropeizacijo v disertaciji razumemo kot dvosmeren proces med EU in nacionalno ravno, ki vključuje tako pritiske »od zgoraj navzdol« kot tudi »od spodaj navzgor« ter udeležbo javnopolitičnih akterjev tako v vertikalnih kot tudi horizontalnih omrežjih in institucionalnih povezavah (Featherstone in Kazamias 2001, 1). Pri tem predpostavljamo, da država članica ni pasivni prejemnik ter izvajalec politik in iniciativ EU. Navedeno pomeni, da različne evropske prakse, institucije, politike in diskurzi, ki so razviti na ravni EU, predstavljajo pritisk k reformi in spremembi v strukturi, procesu in politikah na nacionalni ravni. Pritisk po prilagoditvi se razlikuje glede na tip pravila EU, ki je v veljavi, kot tudi glede na stopnjo skladnosti z zdajšnjimi politikami in s praksami oblikovanja politik v državi članici (Lajh in Štremfel 2011b).

Sprejemanje nove oblike vladavine EU na področju izobraževalnih politik in izkoriščanje številnih dimenzij njenih potencialov v državah članicah sta pomembni iz (vsaj) dveh razlogov: prvi je uresničevanje kvantitativnih ciljev Lizbonske strategije (ki vključuje tudi večjo konvergenco med različnimi javnopolitičnimi področji), drugi je uresničevanje njenih kvalitativnih ciljev (ki vključuje tudi večjo stopnjo demokratične vladavine v EU). Potenciali OMK imajo pomembno kapaciteto za krepitev horizontalnih in hierarhičnih interakcij ter doseganje konvergence odločitev in akcij v prihodnosti. Primerno sprejemanje OMK v državah članicah naj bi prihodnji javnopolitični agendi EU omogočilo postati bolj poglobljena in širša ter v harmoniji z načelom subsidiarnosti v odnosu do Evropske komisije in evropskih agencij kot pomembnih iniciatorjev procesa OMK (Lajh in Štremfel 2011b). Upoštevajoč pristop od spodaj navzgor, je še posebej pomembno izkoristiti potencial OMK v vsaki državi članici, kajti na navedeni način vsaka država članica posamezno lahko prispeva k doseganju kvantitativnih in kvalitativnih ciljev Lizbonske strategije. Le z ustreznim prispevkom vseh držav članic EU lahko (po)staja najkonkurenčnejše, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu. Razumevanje evropeizacije kot pristopa od zgoraj navzdol in od spodaj navzgor omogoča, da razumemo raven EU kot strukturo priložnosti, ki jo nacionalni akterji lahko, odvisno od njihovih interesov in virov, izkoristijo za promoviranje lastnih interesov ter nasprotno oblikujejo EU in nacionalno ureditev vladavine (Kohler-Koch 1999).

### **2.6.1 VPLIV MEHKE ZAKONODAJE EU NA DRŽAVE ČLANICE**

V okviru EU mehko zakonodajo razumemo kot pravila (kot so priporočila, resolucije ali pravila upravljanja), ki niso pravno zavezujoča, vendar je njihov namen vplivati na politike držav članic (Lange 1992; Snyder 1993; Kenner 1999). Čeprav mehka zakonodaja ne predpostavlja formalnih sankcij, pa vsebuje normativno zavezanost in v državah članicah lahko povzroči praktični politični in v nekaterih primerih celo pravni učinek (Trubek in Trubek 2005).

Nekateri mehko zakonodajo opisujejo predvsem kot nasprotje trdi zakonodaji. Pri tem navajajo predvsem direktive, kot trdo, hierarhično pravno sredstvo, ki zahteva prenos evropske zakonodaje v nacionalno zakonodajo in hkrati omogoča dovolj prostora za fleksibilnost pri doseganju napredka. Fleksibilnost direktiv ni dovolj za odstranitev tendence držav članic, da ne upoštevajo zakonodajnih ukrepov, za katere menijo, da imajo na nacionalno občutljivih področjih preveč supranacionalnih značilnosti. Direktivam je pogosto očitano, da preveč omejujejo stopnjo svobode in manevra na nacionalni ravni, hkrati pa njihova fleksibilnost pri prenosu v nacionalno zakonodajo pogosto vodi k problemu skladnosti v fazi implementacije. Če so težave pri implementaciji zelo razširjene, lahko potencialno vodijo k javnopolitičnemu neuspehu na ravni EU, čeprav Evropska komisija za odpravljanje implementacijskih zaostankov lahko uporabi Sodišče EU. Kot take so direktive sicer lahko učinkovite, a časovno obremenjujoče, zahtevajo določene vire in so politično nepriljubljene. Če je implementacijska neskladnost dokaj razširjena, lahko proizvede tudi občutek negativnosti, ki lahko povzroči uničujoče posledice za prihodnje javnopolitične iniciative ter s tem nadaljnjo evropeizacijo določenega javnopolitičnega področja. Mehkazakonodaja je zato v EU videna kot obetajoča alternativa trdi zakonodaji (Ahonen 2001; Falkner in drugi 2005; Simpson 2011).<sup>214</sup>

Mehka zakonodaja naj bi imela manjšo kapaciteto integracije kot trda zakonodaja, zato je razvoj na področju socialnih politik, v katerih je uporabljena, pogosto razumljen kot simboličen, saj proizvaja bolj retorični kot normativni učinek (Borrás in Greve 2004, 329–336). Normativni učinek nastane, če pravni instrument sproži premik v pravnem redu države

---

<sup>214</sup> Kot pomanjkljivosti »mehke« zakonodaje Goetschyjeva (2005) navaja: neobveznost vodi k implementacijskemu primanjkljaju; strah pred zamenjavo »trde« zakonodaje; v nevarnost spravlja institucionalni trikotnik (vloga Sveta spominja na medvladno sodelovanje).

članice, torej, ko je vpeljana nova zakonodaja ali so zdajšnja pravila prilagojena, da bi ustrezala zahtevam evropskih regulativnih instrumentov. Mehka zakonodaja sproža normativni učinek (spremembo pravnega reda države članice) na dva načina: a) na podlagi drugih pravnih mehanizmov, še posebej splošnih načel zakonov in interpretacije zakonov, na primer na podlagi načel dobre vere ali pravne varnosti ali kot podporni interpretativni element pred sodiščem (Senden 2004, 120); b) kot rezultat prostovoljne skladnosti instrumentov (npr. država razvije nacionalne politike, ki so v skladu z normami mehke zakonodaje) (Maher 2004; Senden 2004, 239–243; Peters in Pagotto 2006, 26–28).

Preučevanje učinkov nezavezujočih instrumentov mehke zakonodaje na države članice je zato zapletena naloga, saj: a) v okviru mehke zakonodaje države članice niso zavezane k spremembi svojih nacionalnih pravnih okvirov, saj je skladnost s smernicami EU prostovoljna; b) skladnost s smernicami EU ne vključuje nujno prenosa, in (ali) spremembe v nacionalnem pravnem okviru, saj ta ni predpogoj za implementacijo, oblike sprememb na nacionalni ravni pa so zato lahko zelo različne; c) vloga EU kot »vsiljevalca« je šibkejša, saj Sodišče EU ne more pravno kaznovati držav članic, ki ne uporabljajo mehanizmov mehke zakonodaje, kar pomeni, da javnost, druge države članice in nadnacionalna raven ne morejo zahtevati odgovornosti držav članic za neskladnost s smernicami EU (López-Santana 2006, 485).

Načelo, po katerem deluje mehka zakonodaja, torej je, da javnopolitična koordinacija ni stvar zunanjega vsiljevanja norm, temveč temelji na prostovoljnem in postopnem sprejemanju in izvajanju. Vloga mehanizmov sankcioniranja je pri tem zelo omejena. Nekateri (Lange 1992) zato mehko zakonodajo označujejo kot »nepomembno govoričenje« (angl. *cheap talk*), osnovano na velikih obljubah in slabih zavezah. V okviru delovanja mehke zakonodaje na ravni EU se tako zastavljajo predvsem naslednja vprašanja: Kakšen je vpliv mehke zakonodaje EU na javnopolitični proces, politike in institucije v državah članicah? Kako EU z mehko zakonodajo vpliva na vse države članice na podoben način? Kateri dejavniki pojasnjujejo razlike v sprejemanju mehke zakonodaje med državami članicami? (López-Santana 2006, 482).

Napačno bi bilo namreč sklepati, da mehka zakonodaja kot mehanizem brez formalnih sankcij v državah članicah ne učinkuje. Mehka zakonodaja učinkuje, kadar se države članice čutijo zavezane k njenemu izvajanju. Pri tem so ji na voljo številna sredstva, ki države članice

spodbujajo in neformalno zavezujejo k njenemu izvajanju, ne da bi se pri tem odmaknila od njene nezavezujoče narave oz. delovanja brez sankcij (Wellens in Borchardt 1989). Trubek in Trubekova (2005) identificirata šest načinov, po katerih mehka zakonodaja usmerja vedenje in sproža spremembe v državah članicah:

- 1) *Sramotenje*. Države članice bodo skušale svoje delovanje uskladiti s smernicami EU, da bi se izognile kritiki institucij EU in drugih držav članic.
- 2) *Posnemanje*. Smernice, informacije in dobre prakse, ki jih države članice pridobijo od institucij EU ter drugih držav članic, so skladen javnopolitični model, v zvezi s katerim so države članice spodbujene, naj ga posnemajo.
- 3) *Skupni diskurz*. Pri skupnem neobvezujočem sodelovanju držav članic se gradi nov kognitivni okvir, na podlagi katerega je opisana realnost, razvrščeni fenomeni, izvzete pozicije in utemeljene dejavnosti. Razviden je tudi iz novega poenotenega diskurza, uporabe simbolov in skupnih pogledov na vzročnost.
- 4) *Mreženje*. Oblikovanje novih javnopolitičnih omrežij, po katerih mehka zakonodaja v nacionalnem kontekstu (med vladnimi in v sodelovanju z nevladnimi akterji) spodbuja oblikovanje javnopolitičnega znanja na podlagi posvetovanja in javnopolitičnega učenja.
- 5) *Posvetovanje*. Proces posvetovanja med zelo različnimi akterji spodbuja izmenjavo javnopolitičnega znanja in izkušenj, omogoča akterjem, da spoznajo in primerjajo načine vladanja in načine razmišljanja ter spodbuja razvoj skupne identitete na podlagi sodelovanja, prepričevanja in socializacije.
- 6) *Javnopolitično učenje*. V kontekstu delovanja mehke zakonodaje so skupno načrtovanje, pregled, izmenjava dobrih praks in sistem medsebojnega nadzora državam članicam v pomoč, pri skupnem iskanju novih rešitev do zdaj nerešljivih javnopolitičnih problemov (prav tam, 356–358).

Delovanje mehke zakonodaje je vpeto med željo po njeni učinkovitosti in občutljivostjo javnopolitičnih področij, na katerih deluje. Čeprav njeni učinki na podlagi predstavljenih načinov delovanja niso zanemarljivi, se nenehno sooča s presojo uporabljenih instrumentov, ki bodo dovolj močno delovali, a ne bodo sprožili odpora sodelujočih akterjev. Ker mehka zakonodaja ne predvideva sankcij v primeru njenega neizvajanja, lahko močni pritiski na akterje sprožijo njihov odpor v obliki njenega neupoštevanja ali navideznega upoštevanja. Mehka zakonodaja zato deluje na način, ki pri sodelujočih akterjih sproža željo (in potrebo)



po sodelovanju.<sup>215</sup> Ključni nacionalni akterji se pri tem lahko odzovejo sami ali pa s tem, da izvajajo pritisk na druge akterje. Samodisciplina akterjev, na katere se nanaša mehka zakonodaja s posvetovanjem, z javnopolitičnim učenjem in s prostovoljnim sprejemanjem norm, je videna kot njen najučinkovitejši mehanizem. Izpostavljenost lastnih slabosti kot tudi dosežkov drugih namreč sproža samokritične razprave na nacionalni ravni. Pritiski mehke zakonodaje EU so v nacionalnem kontekstu zato še toliko učinkovitejši, kadar vzajemno delujejo z javnim mnenjem in mnenjem širšega kroga akterjev na nacionalni ravni. Pri tem sta bistvenega pomena sodelovanje oblikovalcev politik na ravni EU in nacionalnih akterjev ter razširjanje znanja o mehki zakonodaji v državah članicah (Jacobsson 2004b, 27). Skrivnost uspeha mehke zakonodaje je tako v občutljivi kombinaciji pritiska, ki ga sproža, ter iniciativnosti in želji akterjev po prostovoljni javnopolitični spremembi.

Bórrasova in Radaelli (2011) menita, da je Lizbonska strategija arhitektura vladavine, ki je sestavljena iz medsebojno prepletene organizacijske in idejne komponente. Idejno komponento sestavljata ključna ideja na znanju temelječe družbe oz. gospodarstva in diskurz, ki vsebuje normativna prepričanja o ustreznem institucionalnem okviru (instrumentih), ki omogočajo uresničevanje navedenega cilja oz. ideje ter vzročno prepričanje o tem, kako vladavina deluje in vpliva na doseganje ciljev (z odgovornostjo, s transparentnostjo, z na podatkih temelječim oblikovanjem politik). Skladno z idejnimi prepričanji in zahtevami se je zato oblikoval poseben formalni in neformalni organizacijski okvir (akterjev ter javnopolitičnih instrumentov) delovanja Lizbonske strategije. V skladu z navedenima komponentama Bórrasova in Radaelli (prav tam, 477) govorita o dveh oblikah pritiska na nacionalno raven (glejte sliko 2.4), ki ju v disertaciji povežemo z razumevanjem evropeizacije, kot jo razumeta Börzelova in Risse (2000), ter v okviru izobraževalnih politik konceptualizirajo Leuzejeva in drugi (2008):

- 1) Idejni (angl. *ideational*) pritisk se nanaša na razliko med javnopolitično paradigmo Lizbonske strategije in prevladujočo nacionalno javnopolitično paradigmo v smislu idejne zasnovanosti in političnega diskurza določenega javnopolitičnega področja. Navedeno je pogosto razvidno iz neskladnosti med nacionalnimi javnopolitičnimi cilji

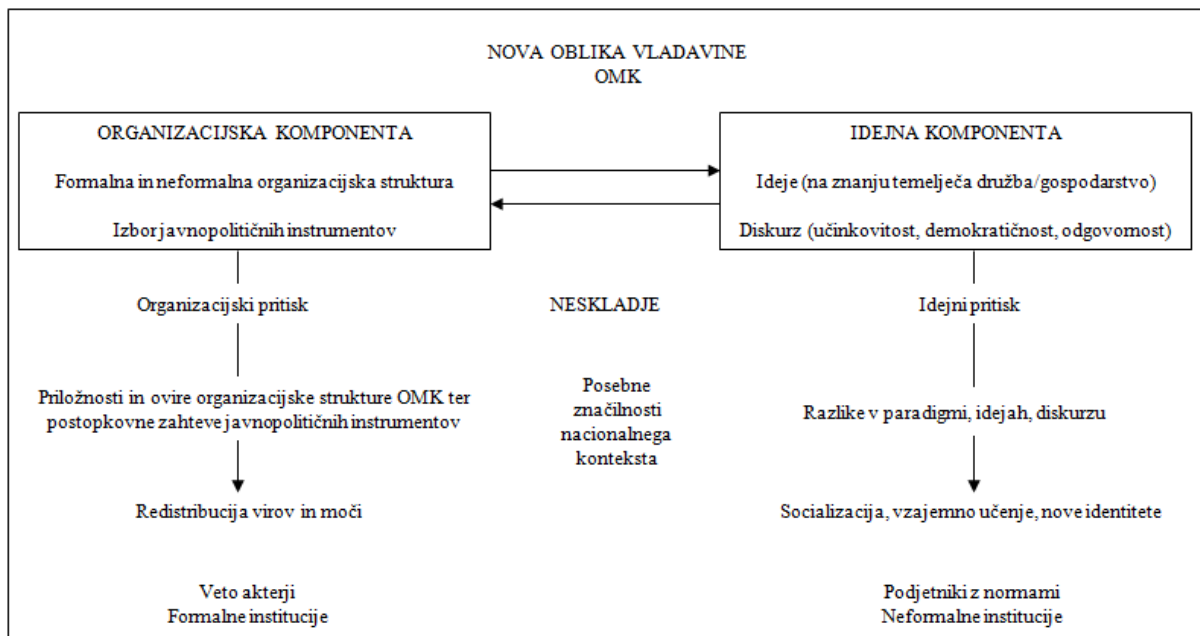
---

<sup>215</sup> Na področju mehke zakonodaje EU nima možnosti določanja minimalnih standardov (Heidenreich in Bischoff 2008). Borrásova in Jacobssonova (2004) ter Hérítierjeva in Lehmkuhl (2008) zato menijo, da namesto zakonskih obvez nacionalno izvajanje mehke zakonodaje podpira »senca zakona«. Mehka zakonodaja predstavlja izmenjavo mnenj v okolju pomanjkanja zakonov, zato deluje z vloženo energijo vključenih akterjev (Laffan in Shaw 2005, 6).

in cilji EU.<sup>216</sup> Navedena neskladnost je v državah članicah razumljena kot javnopolitični problem, zato se v želji po doseganju ciljev EU na nacionalni ravni sprožijo določene dejavnosti tudi v smislu organizacijskih pritiskov, ki bodo navedeno idejno neskladje lahko odpravili.

- 2) Organizacijski pritiski, ki predstavljajo politično-administrativno dimenzijo tega pritiska, se nanašajo na institucionalne priložnosti in ovire, ki jih ponujajo posebne oblike političnih organizacij in postopkovnih zahtev uporabljenih javnopolitičnih instrumentov.

Slika 2.4: Evropeizacija v okoliščinah delovanja mehke zakonodaje



Vir: Prirejeno po Börzel in Risse (2000), Leuze in drugi (2008) ter Bórras in Radaelli (2011)

Javnopolitična konvergenca na podlagi nezakonskih instrumentov je zelo kompleksen fenomen, katerega razlaga ne more biti osredotočena na nacionalne ali nadnacionalne dejavnike, temveč na kombinacijo obeh (Citi in Rhodes 2007, 21). Iz navedenega razloga v nadaljevanju posebno pozornost namenjamo pomenu nacionalnega konteksta pri evropeizaciji v okoliščinah delovanja mehke zakonodaje.

<sup>216</sup> Učinkovitost koordinacijskih metod Lizbonske strategije je osnovana na razpršitvi atraktivnih in upravičenih konceptov – dejavnega staranja, koncepta prožne varnosti (angl. *flexicurity*), vseživljenjskega učenja, enake zastopanosti spolov (angl. *gender mainstreaming*), trajnostnega razvoja ipd.

## 2.6.2 DEJAVNIKI SPREJEMANJA MEHKE ZAKONODAJE EU V DRŽAVAH ČLANICAH

Številni avtorji na področju politoloških znanosti (Héritier in drugi 1996; Börzel in Risse 2000; Risse in drugi 2001) so ugotovili, da neskladje (angl. *misfit*) oz. nekompatibilnost med procesi, politikami, institucijami EU ter nacionalnimi procesi, politikami in institucijami sproža pritisk po prilagoditvi. Čim večje je neskladje, tem večji je pritisk po prilagoditvi. Navedeno neskladje pa je potreben, a ne zadosten pogoj za spremembo na nacionalni ravni.

Poleg pomena nadnacionalnih dejavnikov (značilnosti mehke zakonodaje in nove oblike vladavine) je treba upoštevati tudi nacionalne strategije, preference in ideje, ki igrajo pomembno vlogo pri vključevanju novih akterjev, reorganizaciji političnega procesa in sprejemanju novih javnopolitičnih ciljev in instrumentov. Ti za državo specifični institucionalni dejavniki določajo, kako bodo instrumenti vladavine delovali, katere politične dimenzije bodo dotaknjene ter s kakšno intenziteto in v kateri smeri se bodo dogajale spremembe (Leuze in drugi 2008, 10).

Börzelova in Risse (2000) ter Leuzejeva in drugi (2008) menijo, da odziv države na (idejne in organizacijske) pritiske (predstavljene na sliki 2.4) lahko pojasnimo predvsem s pristopom družbenega in racionalnega institucionalizma.<sup>217</sup>

S pristopom družbenega institucionalizma lahko pojasnimo predvsem odzive na idejne pritiske, ki temeljijo na logiki primernosti ter vključujejo norme in kolektivno razumevanje. Idejni pritiski izzovejo prepričanje nacionalnih akterjev, zato v tem okviru govorimo predvsem o socializaciji akterjev, ponotranjenju norm in razvoju novih identitet (Paraskevopoulos 2001). Pri prenosu norm EU in preoblikovanju nacionalnih norm je pomembna vloga t. i. podjetnikov z normami (angl. *norm entrepreneurs*) ter neformalnih podpornih institucij. Proces evropeizacije je prepleten z ustvarjalno kombinacijo

---

<sup>217</sup> Büchsova (2003, 38) meni, da institucionalne teorije ne moremo pojmovati kot nasprotujoče teorije tako javnopolitičnim spremembam kot tudi javnopolitičnemu učenju. V okviru OMK je institucionalna teorija uporabna pri osredotočanju na pogoje za javnopolitično učenje, javnopolitični prenos ter tudi učinkovitost mehke zakonodaje pri zasledovanju javnopolitičnih ciljev. Ker je proces prostovoljen, to pomeni, da je odvisen od političnih procesov in pogojev znotraj države. Zato je pri razumevanju odzivov držav članic na OMK treba dobro poznati politični položaj in potrebe, institucionalno strukturo in razmerje akterjev, to pa omogoča prav institucionalna teorija. Iz politično-institucionalne perspektive je OMK pomemben in izviren eksperiment pospeševanja javnopolitičnih sprememb, ki ne deluje le na podlagi sprememb ciljev in javnopolitičnih sredstev, temveč tudi na podlagi interakcij in dinamike med številnimi akterji, ki delujejo na tem področju (Sacchi 2004, 4).

javnopolitičnega učenja na podlagi socializacije, javnopolitičnega učenja s spremljanjem ter učenja na podlagi utemeljevanja in prepričevanja (Radaelli 2008, 240). Zaradi socializacijskega procesa se javnopolitični odločevalci bolj zavedajo njihove medsebojne soodvisnosti in jih tako navdahne k zavezanosti pri doseganju skupnih evropskih ciljev.

S pristopom racionalnega institucionalizma lahko pojasnimo predvsem potrebe držav članic po institucionalni skladnosti z novo obliko vladavine EU. Ta se nanaša na vzpostavitev ustrezne organizacijske strukture na nacionalni ravni, ki omogoča uporabo novih javnopolitičnih instrumentov ter s tem doseganje ciljev EU. V skladu s priložnostmi in z omejitvami novega institucionalnega okvira lahko prihaja do prerazporeditve moči med akterji, če ti izkoristijo posebne priložnosti nove institucionalne ureditve. S tega vidika je evropeizacija razumljena kot struktura priložnosti, ki določenim akterjem omogoča dodatne vire za izvajanje svojega vpliva ter ovire drugim akterjem pri zasledovanju njihovih ciljev.<sup>218</sup> V skladu z razumevanjem evropeizacije v okviru mnogonivojske vladavine in orientacijo disertacije, ki v središče postavlja državo, menimo, da moramo navedeno razumeti predvsem v smislu prilagoditve razmerja akterjev znotraj nacionalne ravni, ki najbolj ustreza doseganju racionalnih ciljev države. Pri tem pa poleg prevladujočih akterjev na spremembe v državi članici lahko vplivajo tudi t. i. vetoakterji in formalne institucije. Učinkovitost mehke zakonodaje sicer ne pomeni zgolj enostranskega izvajanja skupnih smernic, temveč določene akterje in njihove interese lahko okrepi na različne načine. Pri tem jim moč lahko dajejo značilnost procesa na ravni EU, priložnost glasu ali sodelovanja v oblikovanju politik na ravni EU, ključna podpora v njihovih argumentih za javnopolitično spremembo, oblikovanje novih koalicij med akterji in (ali) nove prakse sodelovanja in mreženja, ki so na nek način alternativa institucionalnemu ravnotežju med akterji in spreminjajo ravnotežje v nacionalnem oblikovanju politik (Jacobsson in Vifell 2003; Trubek in Trubek 2005).

Poleg identificiranega pomena neskladja med EU in nacionalno ravnjo ter pomena kombinacije razumevanja vpliva mehke zakonodaje na nacionalno raven na strani

---

<sup>218</sup> V literaturi s področja evropskih integracij zasledimo več pristopov. Liberalni medvladni pristop zagovarja, da priložnosti in omejitve EU krepijo kapacitete nacionalnih izvršnih oblasti, saj povečujejo njihovo avtonomijo *vis-à-vis* drugih nacionalnih akterjev (Moravcsik 1994). Neofunkcionalizem zagovarja, da evropeizacija družbenim in subnacionalnim akterjem omogoča nove vire, saj lahko zaobidejo nacionalno izvršno raven (Marks 1993). Zagovorniki mnogonivojske vladavine menijo, da evropeizacija ne krepi nobene izmed posebnih skupin akterjev, temveč povečuje njihovo medsebojno odvisnost, s čimer krepi sodelovalno obliko vladavine (Kohler-Koch 1996; Rhodes 1997). V skladu z orientacijo disertacije sledimo slednjemu razumevanju.

racionalnega in sociološkega institucionalizma na sprejemanje mehke zakonodaje močno vplivajo tudi nacionalni dejavniki.

Način, s katerim nacionalne države odgovorijo na mednarodne spodbude, je odvisen od nacionalne sposobnosti transformacije, najvidnejših »vetoigralcev« in nacionalno zakoreninjenih idej o izobraževanju (Leuze in drugi 2008). V literaturi zasledimo dve bistveni dimenziji nacionalne sposobnosti transformacije. V racionalističnem pristopu je poudarek na akterjih ter njihovih institucionalnih priložnostih in omejitvah, medtem ko so pri konstruktivističnem pristopu ideje, norme in identiteta bistvene sestavine institucionalnega okvira.<sup>219</sup> Leuzejeva in drugi (2008, 11), podobno kot Börzelova in Risse (2000), menijo, da je pri pojasnjevanju vpliva mehke zakonodaje na nacionalni kontekst z namenom pridobivanja popolnejše slike smiselno kombinirati oba pristopa.

Akadske razprave kot pomembne dejavnike, ki vplivajo na sprejemanje nove oblike vladavine na nacionalni ravni, identificirajo predvsem naslednje dejavnike: politično ideologijo in javnopolitične paradigme, državno tradicijo in administrativno ureditev, državne kapacitete in vire, konstelacijo akterjev in družbenih interesov (Cowles in drugi 2001; Featherstone in Radaelli 2003; Jacobsson in West 2009). Da bi razumeli sprejemanje nove oblike vladavine v nacionalnem okolju, moramo tako dobro poznati mikropolitiko nove oblike vladavine v Sloveniji (odziv in dejavnosti posameznih akterjev kot tudi odnose med njimi) (Jacobsson in Johanson 2007).

Vpliv na nacionalno raven je v veliki meri povezan z obstojem nacionalno specifičnih institucionalnih variabel, ki določajo vmesno stopnjo pritiska (Börzel in Risse 2000). Te vmesne variable so a) stopnja previdnosti pri implementaciji lizbonskih ciljev; b) komunikacijski in koordinacijski diskurz na nacionalni ravni; c) nacionalna tradicija politične in administrativne organizacije; d) (ne)obstoj institucionalnih priložnosti za sodelovanje in podjetništvo (Bórras in Radaelli 2011, 478, 479).

Ko govorimo o sprejemanju OMK, je pomembno pogledati tudi čas vstopa posamezne države članice v EU (Grosse in drugi 2008). Pri tem se predpostavlja, da imajo t. i. nove države članice enako začetno točko sodelovanja znotraj okvira OMK glede izkušenj pri sodelovanju

---

<sup>219</sup> Predstavljajo predvsem neformalne dimenzije in vključujejo t. i. kognitivno evropeizacijo (Radaelli 2004) oziroma oblikovanje in preoblikovanje predstav ter odnosa do družbenih problemov in spopadanja z njimi.

z EU. Kljub temu je zaradi neobvezujoče narave OMK mogoče, da različne države članice razvijejo različne okvire njenega sprejemanja. Predpostavlja se, da je rezultat različnih okvirov sprejemanja OMK na nacionalni ravni v različni stopnji dejavnosti na ravni EU in v različnem doseganju ciljev EU (ciljnih vrednosti na področju izobraževanja) (Štremfel in Lajh 2010). Navedeno je skladno tudi s predpostavkami De la Rose (2005, 634), da v okoliščinah odsotnosti obvezujočih pravil, kot to velja v primeru OMK, države članice nosijo popolno tveganje za nastali nered, ki lahko škodi njihovim prioriteta.

Sprejemanje in uporaba OMK (predvsem v smislu njenih kvantitavnih potencialov) pomenita tudi prilagoditev pri doseganju ciljnih vrednosti in kazalnikov EU (Büchs 2008a) ter njihov prenos v nacionalne politike. Navedeno pomeni, da morajo imeti akterji v (novih) državah članicah določeno znanje o OMK, še posebej na vsebinskih področjih določenih kazalnikov. Države članice se morajo veliko naučiti, če želijo v polnem obsegu sodelovati v procesih EU na področju izobraževanja. Nove države članice se morajo naučiti še toliko več, ko postanejo članice EU. Njihova pričakovanja so drugačna kot pričakovanja starih držav članic, saj morajo svoj razvoj in prilagoditev začeti od začetka do stopnje, ki so jo stare države članice že dosegle. Uporaba OMK na področju izobraževanja v državah članicah je videna ne le kot evropeizacija vsebin, ki prispevajo k doseganju ciljev EU, temveč tudi načinov vladanja v nacionalnih izobraževalnih sistemih, kar ne pomeni le doseganja novih javnopolitičnih ciljev, temveč tudi proces izboljševanja oblikovanja izobraževalnih politik (Hodson in Maher 2001; Halász 2003, 5).

Evropska komisija (2007b, 20) ugotavlja, da lahko med državami pričakujemo razlike tudi v uveljavljanju t. i. na podatkih temelječega oblikovanja politik na področju izobraževanja. To je namreč odvisno od a) razvitosti edukacijskega raziskovanja v državi, kapacitete za opravljanje velikih raziskav; b) usmerjenosti edukacijskega raziskovanja v državi (konceptualno oz. teoretsko vs. empirično oz. uporabno); c) stopnje internacionalizacije edukacijskega raziskovanja posamezne države; d) starostnega profila in akademskega ozadja ključnih ekspertov. Poleg navedenih dejavnikov je pri uresničevanju koncepta na podatkih temelječega oblikovanja izobraževalnih politik v državah članicah treba upoštevati tudi družbene, ekonomske in kulturne dejavnike ter posebne značilnosti lokalnega konteksta, ki vplivajo na to, kako je znanje razumljeno in vrednoteno pri oblikovanju izobraževalnih politik (Evropska komisija 2007b).

Martensova in Niemann (2010, 8–11) sta kljub navidezni moči mednarodnih organizacij na področju izobraževanja ugotovila, da so odzivi držav na rezultate mednarodnih raziskav znanja (kljub enaki uvrstitvi na lestvici dosežkov) različni. Izhajajoč iz racionalnega in sociološkega institucionalizma,<sup>220</sup> sta kot dva bistvena dejavnika, ki nudita razumevanje, zakaj države reagirajo različno, določila:

### *1) oblikovanje tematike kot problematične*

V prvem racionalističnem pogledu je ključno, da je tematika na nacionalni ravni pojmovana in (diskurzivno) skonstruirana kot ključna. Ker izobraževanje ni pojmovano kot cilj samo po sebi, temveč je prevladujoče razumljeno kot dejavnik mikro- in makroekonomske blaginje, tehnološkega in kulturnega napredka, so slabi dosežki na področju izobraževanja razumljeni kot napovednik težav na drugih javnopolitičnih področjih, zato jim države namenijo veliko pozornost. V skladu z navedeno interpretacijo je torej odziv na podpoprečne rezultate odvisen od tega, kako je v državi razumljena vloga izobraževanja pri doseganju gospodarske rasti itd.<sup>221</sup> Pri oblikovanju tematike kot ključne je torej pomemben dejavnik skladnost nacionalnih prioritet z rezultati države v mednarodnih raziskavah znanja. Pri tem je treba upoštevati tudi drugi konstruktivistični pogled, v skladu s katerim so mednarodne organizacije postavljalci standardov ter lahko igrajo ključno vlogo v oblikovanju in razumevanju tematike kot ključne. Če namreč mednarodna organizacija uspešno prikazuje in promovira povezavo med določenimi tematikami (npr. izobraževanjem in gospodarsko rastjo), lahko bistveno preoblikuje nacionalno razumevanje tematike (Martens in Niemann 2010, 9).

### *2) odstopanje dejanskih dosežkov od pričakovanih*

V skladu z racionalističnim pristopom mednarodne primerjave v izobraževanju znižujejo transakcijske in informacijske stroške. Pritiski trga dela glede boljših rezultatov itd. namreč države ne morejo rešiti same. Tako so mednarodne primerjave instrument za prikaz različnih rešitev določenega javnopolitičnega problema. Z vidika razmišljanja racionalnega institucionalizma o večanju učinkovitosti nacionalnih držav, primerjalne raziskave na podlagi

---

<sup>220</sup> Na tem mestu želimo opomniti na že pojasnjeno vlogo racionalizma in sociološkega institucionalizma pri razumevanju vloge znanja v javni politiki ter zvrsti javnopolitičnega učenja.

<sup>221</sup> Pri tem Martensova in Niemann (2010, 9) navajata izjemo. Če je država elitistično usmerjena, se lahko, tudi če so povprečni dosežki v državi slabi, a del učencev dosega zelo dobre dosežke, s temi rezultati zadovolji in jim ne posveča posebne pozornosti. Razložita tudi, da se izobraževanje povezuje z gospodarsko rastjo in blaginjo predvsem v zadnjem času. Med hladno vojno so namreč ZDA slabe dosežke na področju izobraževanja pojmovalle kot grožnjo nacionalni varnosti.

zunanje ocene razkrijejo položaj države v primerjavi z drugimi (vodilnimi) državami ter tudi podajo priporočila za izboljšanje njenega položaja. Mednarodne institucije na podlagi mednarodnih raziskav znanja vzpostavijo ciljne vrednosti za izobraževalne sisteme in tako prikažejo, da morajo nekatere države sprožiti reforme, da bi dosegle standarde drugih držav, ki v mednarodnih raziskavah znanja dosegajo dobre rezultate. Mednarodne institucije so pri tem videne kot primeren akter za razvoj in uporabo objektivnih kriterijev pri opravljanju mednarodnih primerjav med državami. Le objektivne mednarodne primerjave namreč lahko določijo dobre prakse, ki jih nato posnemajo države s slabšimi dosežki. Mednarodne primerjave v osnovi ne tvorijo celotne nove percepcije tematike na nacionalni ravni. Evalvacija na podlagi mednarodnih primerjav namreč ne pomeni, da bo samopredstava sodelujočih držav oblikovana zgolj na podlagi njihovih uvrstitev na mednarodni primerjalni lestvici dosežkov.<sup>222</sup> Pomemben dejavnik so tudi predobstoječe samopredstave ter pričakovanja držav o njihovih dosežkih. Ko pride do odstopanja med pričakovanimi in dejanskimi dosežki, mednarodne primerjave lahko vodijo do prevrednotenja samopodobe držav ali sprožijo pritisk po reformiranju, da bi s tem države lažje dosegle pričakovanja v prihodnosti. Pri tem Martensova in Niemann (2010, 9, 10) ne izključujeta, da tudi v drugih okoliščinah (pričakovani dosežki, dosežki nad pričakovanimi) ne sprožajo določenih sprememb, a so te po njunem prepričanju zaradi odsotnosti šoka<sup>223</sup> manj verjetne.

Glede na predstavljene pojasnitve vpliv mednarodnih primerjav na nacionalne države v preglednici 2.10 prikazujemo na naslednji način:

---

<sup>222</sup> Finska npr. kljub temu da se v mednarodnih raziskavah znanja uvršča zelo visoko, izvaja izobraževalne reforme, da bi izboljšala določena področja izobraževanja (npr. enakost) (Grek in Lingard 2010).

<sup>223</sup> »PISA šok« je ustaljen izraz, ki se je na področju mednarodnega primerjalnega raziskovanja izobraževanja pojavil ob objavi rezultatov raziskave PISA 2000, ki je v nasprotju s pričakovanji pokazala podpovprečne dosežke nemških učencev glede na povprečje EU in OECD (glejte npr. Ringarp in Rothland 2010; Pons 2012). Glede na pozornost, ki jo države namenjajo rezultatom navedene raziskave v zadnjem času, pa nekateri raziskovalci govorijo celo o »PISA paranoji«.



Preglednica 2.10: Vpliv mednarodnih primerjav na nacionalne države

		DEJANSKI DOSEŽKI	
		NIZKI	VISOKI
PRİČAKOVANI DOSEŽKI	NIZKI	VELIK VPLIV	ZELO MAJHEN VPLIV
	VISOKI	ZELO VELIK VPLIV	MAJHEN VPLIV
		VISOKA	NIZKA
PROBLEMATIČNOST TEMATIKE			

Vir: Povzeto po Martens in Niemann (2010)

Pri prikazovanju različnih pogledov (konstruktivističnega, racionalističnega) na vpliv mednarodnih primerjav v izobraževanju na nacionalne države Martensova in Niemann (2010, 10) menita, da sta medsebojno povezana. Menita, da je vpliv mednarodnih primerjav na države članice na določenem področju največji, kadar je posamezna država na mednarodnih primerjalnih lestvicah uvrščena nizko, nizka uvrstitev se ne sklada s samopredstavo države oz. pričakovanimi rezultati ter je hkrati tematika primerjanja za državo ključna. Navedena kombinacija dejavnikov namreč po njunem mnenju v državi spoži velike pritiske po izboljšavi na navedenem področju. Martensova in Niemann (prav tam) povzameta, da mednarodne primerjave same po sebi samodejno ne morejo izvajati vpliva na nacionalno oblikovanje politik. Mehanizem samopercepcije in oblikovanje tematike kot ključne namreč bistveno vplivata na to, kako so mednarodne primerjave sprejete na nacionalni ravni in kakšne posledice povzročijo za nadaljnji razvoj oz. spremembo nacionalne izobraževalne politike.

Poznavanje nacionalnega konteksta je pomembno, saj to lahko močno vpliva na sprejemanje OMK. Nacionalna izobraževalna politika se je namreč razvijala skozi dolgo obdobje pred Lizbonsko strategijo in sprejetjem OMK, zato ima tudi določene (nacionalne) značilnosti in posebnosti, ki (lahko) vplivajo na sprejemanje OMK. Kot smo predstavili v prvem poglavju, so bile pristojnosti EU na področju izobraževanja dolgo omejene, zato so države lahko razvile zelo različne izobraževalne sisteme, odvisno od njihovih zgodovinskih izkušenj, tradicij, institucionalne infrastrukture, velikosti, odvisnosti (od EU), politične kulture, različne stopnje ekonomskega, kulturnega in političnega razvoja ter vplivnih družbenih skupin. V danih okoliščinah lahko države – odvisno od njihovih potreb, prioritet, sposobnosti suvereno odločajo, s kakšnim institucionalnim okvirom ter nacionalnimi strategijami se bodo prilagodile doseganju lizbonskih in drugih ciljev EU. Želja po spremembi je lahko osnovana

tudi na pričakovanih držav članic glede skupnega sodelovanja na področju izobraževanja (Munkholm in Kjølsten Olsen 2009, 37). Države članice niso pasivni prejemniki politik EU. Namesto tega so vključene v kompleksni proces selektivnega sprejemanja oz. prilagajanja javnopolitičnih instrumentov (Alexiadou 2007). Države članice tako same izberejo sredstva, za katera menijo, da so koristna (bodisi glede na priporočilo ali po lastni izbiri) v kontekstu njihovih individualnih sposobnosti (Kohl in Vahlpahl 2005, 6).

### **3 EMPIRIČNI DEL**

#### **3.1 ČE ŽELIMO RAZUMETI SEDANJOST, MORAMO GOVORITI O PRETEKLOSTI**

##### ***3.1.1 RAZVOJ SKUPNEGA EVROPSKEGA SODELOVANJA NA PODROČJU IZOBRAŽEVANJA***

Prvi sklop empiričnega dela namenjamo kratkemu pregledu razvoja skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja. Njegovo poznavanje je namreč po naši presoji ključno za razumevanje vpeljave in delovanja OMK na navedenem javnopolitičnem področju v preučevanem obdobju (2000–2010). Upoštevajoč institucionalne teorije, tudi drugi avtorji (npr. Gornitzka 2006, 4) menijo, da je trenutna institucionalna struktura in organizacija sodelovanja na posameznem javnopolitičnem področju močno odvisna od preteklega sodelovanja na tem področju, pri čemer so še posebej pomembna tradicija, institucionalna ureditev in pravne pristojnosti EU. Dale in Robertsonova (2009) ocenjujeta, da k razvoju skupnega evropskega sodelovanja na določenem javnopolitičnem področju prispevajo tako strateški kot funkcionalni razlogi. Pri tem so strateški razlogi novo področje dejavnosti in kompetenc EU ob izogibanju načelu subsidiarnosti, funkcionalni pa omogočajo dodano vrednost EU s sinergijo nacionalnih kapacitet.

Izobraževalna politika je vse od začetkov sodobne (nacionalne) države veljala za izključno nacionalno pristojnost držav. Njena osnovna vloga ni bila le sledenje ekonomskim in utilitarističnim ciljem države, kot so priprava človeških virov za njen ekonomski razvoj, temveč je bila namenjena tudi za legitimizacijo nacionalne države in združevala njene državljane z zagotavljanjem določene stopnje družbenega reda. Različne ekonomske in politične strukture kot tudi zgodovinske in kulturne tradicije so vplivale na razvoj nacionalnih izobraževalnih sistemov skozi čas ter tako med izobraževalnimi sistemi povzročile razlike v vsebini, institucionalni strukturi ter obliki njihove organizacije in urejanja. Kljub številnim razlikam med nacionalnimi izobraževalnimi sistemi Ioannidouva (2007, 337) meni, da so določene težnje k transnacionalni konvergenci na področju izobraževanja vedno obstajale, čeprav v manjšem obsegu, kot to velja danes. Da izobraževanje po svojem značaju presega nacionalne meje, pritrjuje tudi Zgaga (2011a) ter spomni, da zapiranje nacionalnih meja lahko resno ogrozi substanco izobraževanja.

Kljub navedenim značilnostim in potrebam po odpiranju nacionalnih izobraževalnih sistemov v mednarodno okolje je bilo izobraževanje vse od začetka evropskega integracijskega procesa predmet medvladne koordinacije politik v nasprotju z visokointegriranimi evropskimi politikami (Walkenhorst 2005, 2). Države članice EU na področju izobraževanja namreč tradicionalno v celoti ne priznavajo politične moči in vpliva ter skušajo zagotoviti spoštovanje načela subsidiarnosti. Posebnosti izobraževanja kot javnopolitičnega področja, nad katerim želijo države članice ohraniti suverenost in s tem pojasnjujejo pomanjkanje politične volje za poglobljeno sodelovanje na ravni EU, so naslednje:

#### *Politika identitete*

Izobraževalna politika je pomemben instrument nacionalnega političnega usmerjanja in vpliva na zavest ljudi o politični preteklosti (naroda). Nóvoa (2000, 46) meni, da je izobraževanje že po definiciji prostor za grajenje ter ohranjanje nacionalne identitete ter medgeneracijski posrednik politične kulture. Izobraževalna politika je namreč orodje za ustvarjanje družbene legitimnosti, politične socializacije in demokratizacije (Walkenhorst 2005, 2). Predstavlja bistveno socializacijsko institucijo nacionalne države, saj državljane seznanja z razmerjem pravic in dolžnosti, ki jih imajo kot državljani. Zgaga (2011a, 335) meni, da so bile v preteklosti posebnosti nacionalnih izobraževalnih sistemov pred mednarodnimi vplivi ljubosumno varovane ne le kot del nacionalne identitete, temveč v nekaterih kontekstih tudi suverenosti (veroizpovedi, jezika, ideologije, zgodovine itd.). V okviru takega razumevanja vloge izobraževanja okrepljen vpliv EU na nacionalne izobraževalne politike pomeni grožnjo izgube nacionalne identitete ter suverenosti nacionalnih držav.

#### *Sistem nacionalne blaginje*

Izobraževanje je pomemben del nacionalnega sistema blaginje s tem, ko na podlagi poklicnega usposabljanja prispeva k spremembam v delitvi dela ter z višješolskim izobraževanjem vpliva na prihodnje elite posameznih družb. Izobraževanje in usposabljanje sta v veliki meri odločujoči pri reševanju socialno-ekonomskih in drugih izzivov vsake družbe. Znanje pa ni le ključni vzvod uspešnosti gospodarstva ter rasti in zaposlovanja, temveč daleč presega navedene ozkoutilitarne cilje ter usodno sooblikuje kulturno in socialno podstat narodov in družb. Haček in Zajc (2007, 7) ugotavljata, da znanje ne pospešuje le gospodarske rasti in povečuje produktivnosti, temveč vpliva tudi na politično moč oziroma prerazporeditev moči med državami. Hkrati se v sodobnih visokodemokratičnih državah, ki beležijo visoko gospodarsko rast, država pojavlja kot servis gospodarstva, saj te države

načrtno pospešujejo razvoj posameznih področij z oblikovanjem ustreznih izobraževalnih, inovacijskih in raziskovalnih politik. Evropska komisija (2008, 10) v raziskavi ugotavlja, da izobraževanje ni pomembno le za gospodarsko rast in delovna mesta, temveč tudi za krepitev medkulturnega dialoga in razvoj dejavnega državljanstva. Zgaga (2011b, 18) navaja, da je v sodobnosti doseženo splošno soglasje o omejenem naboru ključnih smotrov izobraževanja, med katerimi so: a) osebni razvoj, b) priprava na zaposlitev, c) priprava na dejavno državljanstvo v demokratični družbi, d) razvoj in ohranjanje široke, vrhunske baze znanja.

K navedenima (predvsem nacionalno motiviranima) dejavnikoma, ki določata omejene pristojnosti EU na področju izobraževanja, nekateri avtorji (npr. Beukel 2001) dodajajo še druge (ne nujno na voljo držav članic vezane) dejavnike, ki so v preteklosti prispevali k ohlapnosti sodelovanja držav članic na tem področju. Kot najpomembnejši izpostavi proračunski dejavnik. Izobraževanje je namreč stroškovno intenzivna politika, nad katero EU ne želi prevzeti popolne odgovornosti.

Zgodovino skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja so skušali z različnih vidikov orisati že številni avtorji (Spokkereef 1995; Shaw 1999; Beukel 2001; Hingel 2001; Walkenhorst 2005; Antunes 2006; Pépin 2007). V disertaciji povzemamo in nadgradimo njihove ugotovitve na način, ki omogoča razumeti razvoj nove oblike vladavine na področju izobraževalnih politik v EU, ki je trenutno v veljavi. Oris zgodovine evropskega sodelovanja na področju izobraževanja omogoča identificirati ključne dogodke, ki so evropski izobraževalni prostor iz idealističnega projekta kulturne kohezije preusmerile v veliko izrazitejšo realno tekmovalnost. Omogoča razumeti, kako, kdaj in zakaj je OMK vstopila v razvoj evropskega izobraževalnega prostora ter s katerim namenom in učinkom.

Pregled literature (v prilogi C) razkriva, da so si avtorji bolj ali manj enotni glede ključnih dogodkov in mejnikov skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja, njihova mnenja pa se razlikujejo pri poimenovanju in razmejitvi različnih obdobji.<sup>224</sup> Avtorji so si enotni, da je sprejem Lizbonske strategije leta 2000 prelomna točka v razvoju skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja. Iz pregleda je tudi razvidno, da so pristojnosti EU na področju izobraževanja v skladu z ustanovitvenimi pogodbami formalno

---

<sup>224</sup> Medtem ko avtorji večinoma ne navajajo kriterijev, po katerih so oblikovali oz. določili različna obdobja razvoja, Evropska komisija (2006b, 17) kot kriterije za oblikovanje petih obdobji navaja: a) napredek, ki je v določenem obdobju razviden na področju izobraževanja, b) splošni kontekst integracije skupnosti ter c) pomembne dogodke, ki so vplivali na razvoj skupnega sodelovanja na področju izobraževanja.

zelo omejene, kar pa ne pomeni, da v številnih drugih dokumentih niso vzpostavljeni načini skupnega sodelovanja.

Iz preglednice v prilogi C je razvidno, da se je skupno evropsko sodelovanje začelo na področju poklicnega izobraževanja, v podporo ekonomskemu združevanju EU in primerljivosti delovne sile med državami. Pozneje se je pojavila ideja t. i. evropske univerze v smislu grajenja evropske identitete (Walkenhorst 2005). Postopoma se je skupno evropsko sodelovanje na področju izobraževanja razširilo in po letu 2000 zajema skoraj vse vidike izobraževanja (na celotni vertikali od predšolske vzgoje do univerzitetnega izobraževanja). Če povzamemo, je bilo izobraževanje relativno pozno vključeno v evropsko integracijo – skoraj dvajset let je namreč minilo od podpisa Rimske pogodbe leta 1957, preden so začeli sodelovati tudi izobraževalni ministri nacionalnih držav in sprejeli prvi akcijski program na področju izobraževanja. Danes, dobrih štirideset let pozneje, je izobraževanje tesno vpeto v gospodarski in socialni razvoj EU ter v samem središču evropske integracije. Impresivni napredek skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja v zadnjih desetletjih razkriva, da se je sodelovanje ne le razširilo (od začetnega sodelovanja na področju poklicnega izobraževanja danes zajema tako rekoč vse vidike izobraževanja), temveč tudi poglobilo<sup>225</sup> (od prvih srečanj ministrov do vzpostavitve OMK, ki od svoje formalne vzpostavitve leta 2000 dalje vključuje vedno več instrumentov in mehanizmov medsebojne koordinacije držav članic).

### **3.1.1.1 Od na znanju temelječe družbe k na znanju temelječemu gospodarstvu**

Walkenhorst (2008, 567) meni, da analiza dokumentov EU med letoma 1970 in 2006, ki usmerjajo področje izobraževanja, izkazuje premik od politično-ekonomskih k ekonomsko funkcionalnim ciljem izobraževanja. Pri tem je v okviru političnih ciljev veliko bolj poudarjeno državljanstvo EU, v okviru ekonomsko funkcionalnih ciljev pa ekonomski vidiki izobraževanja. Prvotno (od leta 1951 naprej) je bilo izobraževanje preprosto področje konstrukcije skupne evropske identitete, v katerem je bil velik poudarek namenjen razvoju dejavnega državljanstva in krepitvi medkulturnega dialoga. Skupna evropska identiteta se je gradila znotraj zgodovine in prostora nacionalnih držav (Grek in Lawn 2010) ter se

---

<sup>225</sup> Walkenhorst (2008) poglobitev evropskega sodelovanja na področju izobraževanja utemeljuje z naslednjimi dejavniki: naraščajoče število dokumentov EU, ki se sklicujejo na izobraževanje, ter povečan delež sredstev v proračunu EU, namenjenemu izobraževanju.

dopolnjevala s skupnimi kulturnimi simboli EU ter izmenjavami akterjev v izobraževanju. Sčasoma je prišlo do t. i. funkcionalizacije izobraževanja, ki po mnenju Walkenhorsta (2008, 569) obsega 1) javnopolitično spremembo od samostojne izobraževalne politike s primarno političnoizobraževalnimi cilji k izobraževanju kot podporni politiki za kreiranje politike trga delovne sile in 2) povezanost z ekonomskimi politikami, mehanizmi nadzora in s tekmovalnostjo.<sup>226</sup> Izobraževanje je postalo orodje za doseganje ekonomskega napredka in globalne konkurenčnosti, ne pa njun predpogoj. Njegova instrumentalna vloga še toliko bolj narašča v okoliščinah hitrih in temeljitih sprememb v evropskem gospodarskem okolju (prav tam, 577).

Mnogi avtorji (Peters, M. 2001; Rodrigues 2002; Mitchell 2006; Young 2010) navedeni premik označujejo kot premik od na znanju temelječe družbe k na znanju temelječemu gospodarstvu.<sup>227</sup> Navedeni premik pa so raziskovalci zasledili tudi pri analizi dokumentov EU, v katerih je predvsem po letu 2000 z uvedbo Lizbonske strategije diskurz na znanju temelječe družbe zamenjal diskurz na znanju temelječega gospodarstva. Dale in Robertsonova (2009) menita, da ima izobraževanje v EU od leta 2000 dalje ključno vlogo pri podpiranju konkurenčnosti EU, ki pa je relativno neodvisna od vloge izobraževanja v grajenju EU kot politične in kulturne entitete. Holford (2008) in Cortova (2010) dodajata, da so ekonomski cilji izobraževanja, kot so spodbujanje mobilnosti, konkurenčnosti in zaposljivosti, v EU sicer pridobili prioriteto nad političnimi cilji izobraževanja, a z njimi niso nujno vedno izključljivi.

Znanje je v Lizbonski strategiji opredeljeno kot ključni dejavnik, ki odgovarja na globalne ekonomske grožnje in grožnje konkurenčnosti EU ter omogoča stalni in trajnostni razvoj EU. Znanje je postalo notranji del, in ne več zunanji del ekonomskega procesa, saj je rast odvisna od maksimiranja znanja in produktivnosti virov znanja oziroma zaposlenih (Hirtt 2001; Ozga in Jones 2006, 5). Nacionalni gospodarski sistemi si skušajo zagotoviti konkurenčno prednost na podlagi izrabe in uporabe znanja. Pri tem znanje ne pospešuje le gospodarske rasti in ne povečuje produktivnosti države, temveč vpliva tudi na njeno politično moč. V skladu s paradigmatiskim premikom k na dosežkih orientiranemu izobraževanju Martensova in

---

<sup>226</sup> Javnopolitično spremembo skuša pojasniti z notranjimi in zunanji kazalniki, ki jih je opredelil Sabatier (1993): 1) predstavitev in utemeljitev novih javnopolitičnih ciljev; 2) spremenjen javnopolitični referenčni okvir (prilagoditev finančnih, organizacijskih in administrativnih okvirov); 3) vidni preobrat v osnovnih filozofskih in ideoloških paradigmah.

<sup>227</sup> Pri tem številni raziskovalci (Zgaga 2007; Dale in Robertson 2009) postavljajo v ospredje razpravo o nevtralnosti paradigme »na znanju temelječe družbe«, ki se je z uvedbo Lizbonske strategije pod vplivom neoliberalnega diskurza preoblikovala v »na znanju temelječe gospodarstvo«.

Niemann (2010, 14) menita, da se je osredotočenost od investiranja v izobraževanje preusmerila k temu, kaj (in koliko, op. a.) izobraževalni sistem proizvaja.<sup>228</sup> Medtem ko je bilo v dozdajšnjih razpravah izobraževanje videno kot mikroekonomska tematika (izobraževanje in usposabljanje posameznikov za poklic) in tematika državljanstva (samoizpolnitev), se postlizbonska razprava vedno bolj osredotoča na makroekonomsko dimenzijo izobraževanja. Hkrati sodobne tehnologije omogočajo nenehno izmenjavo informacij tudi čez državne meje, kar daje prosto pot razvoju globalnega gospodarstva. Zaradi primata informacij kot novega vira in tvorca bogastva oz. blagostanja določene regije sveta napredujejo in druge nazadujejo ne toliko zaradi naravnih resursov, temveč zaradi sposobnosti oz. znanja njihovih upravljavcev, znanstvenikov in delavcev (Ozga 2008, 265). Navedena ideja je osredotočenost od nacionalne elite premaknila k mednarodni eliti, od primerjanja znotraj države k primerjanju med državami.<sup>229</sup> Medtem ko je bila pred tem slaba izobrazba problem posameznika, je zdaj postala problem države. Navedena spremenjena vloga izobraževanja je izobraževanje iz sfere svobode pomaknila v sfero nujnosti (Zgaga 2011b, 23).

V sklopu razmišljanja o vlogi izobraževanja v sodobnem svetu Zgaga (2011a, 340) pojasni, da se je izobraževanje, ki je vedno služilo tako blaginji in razvoju kot identiteti in tradiciji znašlo v neugodnem položaju. Zdi se, kot da se sooča z dilemo: blaginja ali tradicija? Meni, da je bila prvotna funkcija izobraževanja vedno ideološka: vzgojiti (nacionalne) državljanke in podpirati nacionalni trg delovne sile, danes pa se je ta ideološkost preselila na področje ekonomije in večdimenzionalnost izobraževanja zreducirala na eno dimenzijo – dimenzijo ekonomije, s čimer pa zapušča svoje številne potenciale za boljši svet (prav tam, 341). Dodaja, da je prilagajanje izobraževanja spremembam v družbi vsekakor koristno, vendar pa reduciranje znanja na njegovo uporabnost lahko ogrozi substanco izobraževanja. Pri tem je treba upoštevati še dejstvo, kako dejansko razumemo pojma »življenje v na znanju temelječi družbi« in »delo v na znanju temelječem gospodarstvu«, saj se uporabljata zelo ohlapno<sup>230</sup> in

---

<sup>228</sup> Pri tem je »slabo« izobraževanje videno kot slab obet, če že ne enačaj gospodarskemu oz. ekonomskemu nazadovanju države.

<sup>229</sup> Zanimivo je tudi, da se pojem na znanju temelječe družbe ali gospodarstva nikoli ne pojavlja v množini, torej ni omejen na posamezne države, temveč obsega celotno EU ter tako predstavlja grajenje skupnosti EU. Jakobijeva (2007, 39, 40) navaja, da pojem ni le del EU, temveč ga zasledimo v strateških dokumentih Združenih držav Amerike, Malezije, Pakistana, Bangladeša, Namibije itd.

<sup>230</sup> Room (2005, 122) pojasni, da so se eksperti v EU soočali z velikimi dilemami, kako operacionalizirati in določiti kazalnike, ki bodo merili tako ohlapne pojme, kot sta na znanju temelječa družba oziroma na znanju temelječe gospodarstvo. Ravno tako Gornitzkova (2006) opominja, da iz trinajstih ciljev in kazalnikov I&U 2010 ni natančno razvidno, kakšne so njihove vzajemne povezave oziroma kako kot celota prispevajo k uresničevanju na znanju temelječe družbe oziroma na znanju temelječega gospodarstva.



vključujeta različne semantike, ki jih posredno lahko označimo kot ideološke redukcionizme ali moralizme populističnih iniciativ (Zgaga 2011b, 21).<sup>231</sup>

Podobno tudi Žiljak (2008) ter Ozgova in Jones (2006, 5) menijo, da je na znanju temelječe gospodarstvo slogan, banalnost, ki je univerzalno sprejeta kot resnica, ki ne potrebuje pojasnitev ali utemeljitev. Deluje kot nadomestek znanstveno utemeljenih analiz in je način mobilizacije javnega mnenja. Je javnopolitični metanarativ, ki predpostavlja in zahteva prilagoditev, deljenje in izmenjavo znanja v sistemu globalne produkcije. Namenjen je za utemeljitev potrebnih sprememb v novi obliki vladavine na področju izobraževanja v EU, ki bodo vodile h globalni konkurenčnosti EU. Jakobijeva (2007, 39) meni, da je ideja na znanju temelječe družbe in na znanju temelječega gospodarstva države spodbudila k izvajanju sprememb na področju izobraževanja. Države članice na znanju temelječo družbo oziroma gospodarstvo vidijo kot simbol sprememb in zeleno stanje, ki ga pričakujejo v prihodnjih letih, zato sprejemajo politike, ki bodo namenjene tem potrebam in ciljem.

### **3.1.2 RAZVOJ IZOBRAŽEVANJA NA OBMOČJU DANAŠNJE SLOVENIJE**

Nacionalni izobraževalni sistemi so otroci nacionalnih držav. Ker niso vsi nastali istočasno, temveč postopno, dobesedno skozi zadnji dve stoletji, in so geografsko razpršeni po svetu, so med njimi tudi bistvene razlike. Ta različnost je posledica politike, vlade in administracije posamezne države ali regije kot tudi kulturnih, verskih in jezikovnih tradicij (Zgaga 2011a, 335). Ker sta izobraževanje in pogled na izobraževanje kulturno specifična, je treba tudi izobraževalne reforme presojati v okviru posebnih kulturnih aspektov posameznega izobraževalnega sistema. Da bi razumeli trenutni ustroj in spremembe slovenskega izobraževalnega prostora, je ključno razumeti njegovo pravno podlago v preteklosti, zgodovino javnopolitične paradigme ter zgodovino javnopolitičnega odločanja na tem področju. S tem namenom (da bi bolje razumeli trenutni ustroj in vplive EU na slovenski izobraževalni prostor) na kratko predstavljamo njegov zgodovinski razvoj kot tudi zakonodajne mejnike ter začetke njegove internacionalizacije, še posebej pa evropeizacije. V

---

<sup>231</sup> Na znanju temelječa družba je diskurz, imaginarnost, projekcija možnega stanja stvari ali možnih svetov. Ta imaginarnost lahko predstavlja zamišljene dejavnosti ali družbeno realnost, ki vsebuje materializacijo diskurza (Žiljak 2008, 97). Žiljak (prav tam, 99) meni, da je znotraj tega diskurza izraze dejavni državljan, odgovorni ljudje, sodelovanje in družbena blaginja zamenjal diskurz učinkovitosti, kakovosti, kompetenc, ciljne orientiranosti in evalvacije.

prikazanem razvoju še posebej poudarjamo vidike, ki so skladni s smotrom disertacije in torej pomembni za razumevanje vpliva EU v slovenskem izobraževalnem prostoru.

Razvoj izobraževalne politike na območju današnje Slovenije ima dolgo tradicijo ter se je odvijal v okviru različnih administrativnih sistemov. Trdimo lahko, da je bil njen razvoj oblikovan znotraj treh ključnih obdobj, ki jih v sintezni obliki predstavljamo v preglednici 3.1.<sup>232</sup>

Preglednica 3.1: Ključna obdobja razvoja slovenskega izobraževalnega sistema

Imperialistična izobraževalna politika	Od 14. stoletja do konca prve svetovne vojne (1918) je izobraževanje bistveno določala logika strukturiranja izobraževanja v Avstriji oz. Avstro-Ogrski. V obdobju med obema vojnama je na izobraževanje današnje Slovenije prevladujoče vplivalo dogajanja v sistemu izobraževanja na območju nekdanje Jugoslavije.	Različne intervencije in vsiljena pravila.
Nadzorovana izobraževalna politika	Socialistična Jugoslavija od konca druge svetovne vojne do neodvisnosti Slovenije leta 1991	Slovenija je kot ena izmed socialističnih republik Jugoslavije delno razvila svojo izobraževalno politiko, hkrati pa ohranjala skladnost s skupnim federalnim okvirom.
Suverena izobraževalna politika	Od osamosvojitve Slovenije leta 1991 dalje	Slovenija začne razvijati lastni izobraževalni sistem po vzoru drugih razvitih držav.

Vir: Povzeto po Lajh in Štremfel (2010)

### Razvoj izobraževalnega sistema od osamosvojitve Slovenije do vstopa v EU

Z osamosvojitvijo in demokratizacijo se je Slovenija soočila s temeljnimi strukturnimi spremembami na vseh področjih družbe. Devetdeseta leta prejšnjega stoletja so bila torej tudi ključna točka v razvoju izobraževalne politike v Sloveniji. Beli knjigi o izobraževanju (1995) je v prizadevanjih po vzpostavitvi visokokakovostnega izobraževalnega sistema (tudi že v primerjavi z drugimi državami na svetu) sledil sprejem obširne zakonodaje, ki ureja celotni izobraževalni sistem – od predšolske vzgoje do univerzitetnega izobraževanja (1993–1996).<sup>233</sup> V iskanju rešitev za razvoj svojega izobraževalnega sistema je postala Slovenija dostopna za nove ideje in dobre prakse iz drugih držav (Lajh in Štremfel 2010). V tem času je razvoj

<sup>232</sup> V vseh navedenih obdobjih lahko zasledimo tudi določene posebnosti v posameznih delih znotraj celotnega izobraževalnega sistema – od predšolskega do univerzitetnega izobraževanja. Več o tem glejte v Lajh in Štremfel (2010).

<sup>233</sup> Poleg temeljnega Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja so bili sprejeti še Zakon o vrtec, Zakon o osnovni šoli, Zakon o gimnazijah, Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju, Zakon o visokem šolstvu ter Zakon o izobraževanju odraslih.

slovenskega izobraževalnega sistema postal povezan in prepleten z različnimi mednarodnimi programi in akcijami ter še posebej s programi in z akcijami EU. Zakonodaja, sprejeta leta 1996, ki ureja vodenje, organizacijo in financiranje izobraževanja, je bila tako pozneje deležna mnogih sprememb, do določene mere usmerjenih s članstvom Slovenije v EU kot tudi s članstvom in sodelovanjem s številnimi drugimi mednarodnimi organizacijami (prav tam).

V obdobju po osamosvojitvi (1991–1996) je Slovenija dolgo iskala zadostno stopnjo strokovnega in političnega soglasja o primernem sistemu izobraževanja. Nastajale so študije, vrstili so se posveti, pripravljene so bile tri različice zasnove osnovne šole. Vse navedene dejavnosti so potekale z namenom povečanja informiranosti akterjev o logiki sprememb in doseganja čim višje stopnje soglasja (Gaber 2007, 65). Svetlik in Barletova (v Gaber 2007) ocenjujeta, da je bila pri dolgotrajnem iskanju soglasja na delu celo iluzija, da bo koncept reforme mogoče formulirati neposredno na osnovi različnih akademskih razprav in konferenc, v katere je bilo vključenih veliko strokovnjakov, učiteljev in staršev. Gaber (prav tam, 65) meni, da avtorja s tem razkrivata zavezanost reforme prepričanju o nujnosti argumentirane razprave o reformnih posegih ter nagnjenost celotnega projekta k »deliberativni iluziji«. <sup>234</sup> Pri tem je treba pomemben del odgovorov na vprašanje, kakšni so razlogi za reforme izobraževanja in za analizo uveljavljanja sprememb, iskati v strukturi in razmestitvi družbenih vrednot v določenem obdobju. V Sloveniji je v tem času prevladovala »postmaterialistično-racionalna« vrednotna orientacija. Osamosvojitvena reforma, ki je v svojem jedru stavila na racionalne vrednote, je v svoj okvir privzela pomen stave na nacionalno in tradicijo ter hkrati stavila na modernizacijo, ki si je v obdobju razprtih prostorov svobode in odpiranja v Evropi izbojevala rahlo prednost (prav tam, 68).

Gaber in Kovač Šebartova (b.l.) razvoj slovenskega izobraževalnega sistema od osamosvojitve Slovenije dalje razdelita v tri faze, katerih značilnosti povzemamo v preglednici 3.2:

---

<sup>234</sup>»Osamosvojitvena reforma je potekala v času visoke stopnje soglasja o temeljnih vrednotah. To je bil poseben čas. Prav temu se je, ob zavzetosti akterjev reforme (učiteljstva, strokovnjakov v ožjem pomenu te besede in politike), potrebno zahvaliti za veliko stopnjo sprejetosti in uravnoveženosti« (Gaber 2007, 68).

Preglednica 3.2: Razvoj slovenskega izobraževalnega sistema od osamosvojitve Slovenije dalje

Obdobje priprave koncepta izobraževanja	Odločitev za postopnost	Postopno dograjevanje, in ne prelom ter korenita sprememba izobraževalnega sistema
	Konceptualizacija in komparacija	Javne razprave (strokovnjaki, učitelji, starši), pozneje strokovnjaki z različnim teoretskim in filozofskim ozadjem ter mednarodni strokovnjaki
	Mednarodni kontekst konceptualizacij	V Beli knjigi se prepletata vpliv UNESCO (civilizacijski vidik zmanjšanja revščine in izključenosti) ter EU (vidik pripravljenosti na konkurenco) Zrcaljenje mednarodnih načel v novi zakonodaji
	Razsvetljenska vera v moč znanja	Racionalizem (evrocentrizem, nacionalne posebnosti, zvajanje na skupno in iskanje obćih zakonitosti)
	Znanje kot prvi steber <sup>235</sup>	Šola med svobodo in nujnostjo
Sprejem zakonodaje	Zakon o financiranju VIZ	Vzpostavitev strokovnih svetov (6) Centralizacija financiranja Regulacija zasebnih vrtcev in šol
	Šest področnih zakonov	Na podlagi izhodišč Bele knjige
Kurikularna prenova	Izhodišča kurikularne prenove <sup>236</sup>	Imenovanje nacionalnega kurikularnega sveta

Vir: Povzeto po Gaber in Kovač Šebart (b. l.)

Štrajn (2007, 56–59) razvoj slovenskega šolstva (po Hopkins in Reynolds ter Harris in Chrispeels) pojasnjuje skozi pet faz. Obravnavo razvoja slovenskega šolstva po navedenih fazah sicer priporoča v obliki metaevalvacije reformnih in drugih spremljevalnih dejavnosti v šolstvu, sami pa jo v disertaciji uporabimo za oris mednarodnih vplivov v slovenskem izobraževalnem prostoru. Navedene faze razvoja so predstavljene v nadaljevanju.

- Prva faza je osredotočena na posamezne šole, skupine učencev ali učiteljev. V drugi polovici osemdesetih je v Sloveniji mogoče zaznati razpršene iniciative šol, učiteljev in raziskovalcev, ki vodijo k izboljšavam v šolstvu. Spričo družbenega konteksta vse bolj nepreklicne spremembe političnega sistema bi lahko rekli, da je bila ta faza okrepljena z nekakšno osvoboditvijo iniciativnosti. Faza se je v devetdeseta leta zavlekla v obliki nekakšnega povsem neavtoritativno nadzorovanega in nenadzorovanega eksperimentiranja.
- Druga faza je osredotočena na razred kot tudi na raven šole. Čeprav se je v devetdesetih letih slovensko šolstvo pripravljalo in vstopalo v sistemsko šolsko reformo, je sledilo

<sup>235</sup> V skladu z Delorovo (1996) opredelitvijo poznamo štiri stebre VIZ: I. steber: učiti se, da bi vedeli; II. steber: učiti se, da bi znali delati; III. steber: učiti se, da bi znali živeti v skupnosti drug z drugim; IV. steber: učiti se biti.

<sup>236</sup> Izhodišča so vključevala širši kontekst vloge VIZ v slovenski družbi, največje probleme v šolskem sistemu, strategije za njihovo reševanje, najpomembnejše vrednote sistema VIZ, strategije in načrt poteka kurikularne reforme (Gaber in Kovač Šebart b. l., 28).

trendom, da bi izboljševanje sistema VIZ povezali z učnimi dosežki učencev. V tem času se je v Sloveniji uveljavilo merjenje učinkovitosti učnih dosežkov predvsem v okviru mednarodnih raziskav IEA.<sup>237</sup>

- Tretja faza je osredotočena na določanje podrobnosti programov ter prilagoditev reformnih pobud. Velik poudarek je namenjen upoštevanju posebnega konteksta (tudi posameznih šol), v katerem reforme oz. izboljšave potekajo. Pri tem gre predvsem za krepitev odgovornosti in učinkovitosti šol z vpeljavo različnih oblik nadzora, testiranj ter postavitve standardov in ciljev na nacionalni ravni.
- Četrta faza se osredotoča na uveljavljanje avtonomije posameznih šol ter ponovno krepitev lokalnih oblasti pri upravljanju VIZ.
- V peti fazi pridobi velik pomen »mreženje učečih se skupnosti«. Kovač Šebartova (2007, 11) dodaja, da navedeno mreženje ter povezovanje šol in izobraževalno-raziskovalnih institucij vse bolj uresničujejo projekti, ki se financirajo iz t. i. evropskih skladov.

Reforme izobraževanja morajo biti skladne s tradicijo in trenutnimi izzivi družb. V Sloveniji so te izzive ob vzpostavitvi neodvisne in demokratične države predstavljale politične in gospodarske ter tehnološke in kulturne spremembe, ki jih je prinesla globalizacija in s katerimi so se v tistem času soočile domala vse države po svetu. Globalizacija je postavila izobraževanje na mesto ključnega regulatorja družbenih procesov, reforme izobraževanja pa so sledile imperativu dostopnosti kakovostnega izobraževanja za vse. Poleg sprejetja obsežne zakonodaje (1996) in kurikularne reforme (1997–1999) je bil velik poudarek v Sloveniji namenjen ugotavljanju in zagotavljanju kakovosti izobraževanja, ki se je povezoval z mednarodnimi trendi in hkrati ponudil ogledalo za številna vprašanja in dileme o zdajšnjem sistemu in nadaljnjem razvoju izobraževanja v Sloveniji. Pri tem je bila kakovost videna kot stvar (mednarodne) primerljivosti, ki že sama po sebi izraža potrebo po mednarodnem sodelovanju (Zgaga 2000).

### **Začetki mednarodnega sodelovanja**

Slovensko mednarodno sodelovanje na področju izobraževanja vključuje bilateralno, regionalno in multilateralno sodelovanje po celotni vertikali sistema VIZ.<sup>238</sup> V zadnjem

---

<sup>237</sup> Mednarodne raziskave znanja so tako Sloveniji na tej poti ponudile pomembno ogledalo pri več načinih uporabe njihovih podatkov za oblikovanje izobraževalne politike in prakse. Čeprav so medijsko najodmevnejše objave skupnih lestvic držav po povprečnih dosežkih na merjenem področju, lahko iz podatkov teh raziskav izpeljemo vrsto drugih informacij za razvoj sistema VIZ (Štraus 2006, 15).

desetletju mednarodno sodelovanje primarno zaznamuje predvsem vstop v EU, sodelovanje s Svetom Evrope, Centralnim evropskim programom izmenjav univerz (CEEPUS), UNICEF-om ter vstop v OECD. Slovenija na področju izobraževanja v veliki meri sodeluje tudi z drugimi državami, predvsem državami Jugovzhodne Evrope.

Preglednica 3.3: Oblike mednarodnega sodelovanja Slovenije na področju izobraževanja

<i>Bilateralno</i>	<i>Regionalno</i>	<i>Multilateralno</i>
Sodelovanje s sosednjimi državami	Delovna skupnost Alpe-Jadran	UNESCO
Manjšine v Italiji in na Madžarskem	Centralna evropska iniciativa	OECD
50 bilateralnih dogovorov z EU in drugimi državami	Centralno evropsko sodelovanje v izobraževanju	Svet Evrope
30 programov in protokolov z EU in drugimi državami	Mediterske države	EU

Vir: Lajh in Štremfel (2010, 66)

Kot je razvidno iz preglednice 3.3, na področju bilateralnega sodelovanja Slovenija posebni poudarek namenja sodelovanju s sosednjimi državami ter izobraževanju Slovencev v zamejstvu. Od leta 1992 dalje je podpisala več kot 50 bilateralnih dogovorov ter več kot 30 programov in protokolov. Ti dokumenti so Sloveniji omogočili lažje in učinkovitejše sodelovanje predvsem z večjim delom Evrope, a tudi z nekaterimi neevropskimi državami. Dogovori se v precejšnji meri nanašajo na izmenjavo dijakov, študentov, učiteljev, profesorjev in ekspertov (Eurydice v Lajh in Štremfel 2010, 97).

V okviru regionalnega sodelovanja, ki je postalo nepogrešljiv in dopolnilni del tako bilateralnega kot tudi multilateralnega sodelovanja, naj poudarimo predvsem povezave in izmenjave med izobraževalnimi organizacijami (šolami) iz različnih držav. Na tem področju se je Slovenija izkazala kot tista, ki lahko nudi oporo oz. pomoč drugim izobraževalnim sistemom (predvsem Jugovzhodne Evrope) pri vzpostavitvi stabilnosti in demokratičnih vrednot v družbi. Na tem mestu naj izpostavimo »Srednjeevropsko sodelovanje v izobraževanju«.<sup>239</sup> Eden izmed številnih skupnih projektov navedenega sodelovanja je bila

<sup>238</sup> Pri tem je poudarjeno, da Slovenija skuša nacionalne prioritete ter usmeritve EU podpreti s projekti v okviru bilateralnega in regionalnega sodelovanja, kar kaže na prepletenost navedenih oblik mednarodnega sodelovanja. Izpostaviti velja, da navedene oblike ne predpostavljajo zgolj meddržavnega sodelovanja, temveč tudi mednarodno sodelovanje posameznih akterjev in institucij na področju izobraževanja.

<sup>239</sup> CECE je bil vzpostavljen 12. 4. 2007 na Dunaju, kjer so ministri za izobraževanje Slovenije, Avstrije, Madžarske, Slovaške in Češke podpisali skupni memorandum o razumevanju. Cilj memoranduma je vzpostaviti okvir za tesno institucionalno partnerstvo in sodelovanje med navedenimi državami z namenom poglobljanja in pospeševanja izmenjav pogledov, dobrih praks in izkušenj na področju vseživljenjskega učenja.

tudi raziskava, osredotočena na primerjavo sprejemanja OMK v sodelujočih državah (SLO 2008 – 3).<sup>240</sup>

V okviru multilateralnega sodelovanja, ki ga prikazujemo v preglednici 3.4, naj izpostavimo, da je Slovenija leta 1992 postala 165. članica Unesca ter tako vključena v številne programe, ki promovirajo izobraževanje in vseživljenjsko učenje (npr. Izobraževanje za vse (*Education for all – EFA*)). Slovenija ima stalno predstavništvo pri Unescu, na nacionalni ravni pa je ustanovila slovensko nacionalno komisijo, ki deluje znotraj MIZŠ.

Za članstvo v OECD je Slovenija formalno zaprosila leta 1996. Na tej podlagi je na prošnjo slovenske vlade OECD pripravila sistematični pregled slovenskega izobraževalnega sistema. V letu 2001 je bil Sloveniji dodeljen status opazovalke v OECD-jevem odboru za izobraževanje (*Education Committee*). Od leta 2007 pa so podatki o slovenskem izobraževalnem sistemu vključeni v publikacijo Pogled na izobraževanje (*Education at a Glance*).<sup>241</sup> Leta 2009 se je Slovenija vključila tudi v Center za raziskave in inovacije v izobraževanju (*Centre for Educational Research and Innovation – CER*). S polnopravnim članstvom Slovenije v OECD od leta 2010 se navedeno sodelovanje še pogloblja.<sup>242</sup>

Slovenija je postala polnopravna članica Sveta Evrope leta 1993, že pred tem pa je leta 1992 podpisala kulturno konvencijo. Sledile so ji še številne druge konvencije, omenimo naj Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Evropsko konvencijo o uresničevanju otrokovih pravic, s katerimi se je Slovenija zavezala, da vključi načela in določbe konvencij v nacionalno zakonodajo in jih s tem tudi uresničuje.

---

<sup>240</sup> Raziskava je bila opravljena v okviru desetmesečnega projekta, ki ga je koordiniralo češko ministrstvo za izobraževanje, Slovenija pa vanj ni bila dejavno vključena.

<sup>241</sup> Pogled na izobraževanje: kazalniki OECD so uradni vir relevantnih informacij o stanju izobraževanja po svetu. Vsebuje podatke o strukturi, financiranju in izvajanju izobraževalnih sistemov v 34 državah članicah OECD ter številnih državah nečlanicah skupine G20. Z več kot 140 grafi, 230 razpredelnicami in s 100.000 diagrami pogled na izobraževanje zagotavlja ključne informacije o delu izobraževalnih institucij; vplivu učenja v različnih državah; finančnih in človeških virih, vloženih v izobraževanje; dostopu do izobraževanja, udeležbi v njem in njegovem napredku ter učnem okolju in organizaciji šol (OECD 2012).

<sup>242</sup> Slovenija je kot polnopravna članica OECD zavezana k izvedbi nekaterih mednarodnih raziskav znanja, kot je npr. PISA.

Preglednica 3.4: Multilateralno sodelovanje Slovenije na področju izobraževanja

	<i>Začetek sodelovanja</i>	<i>Oblika sodelovanja</i>
<i>UNESCO</i>	1992 – članstvo v Unescu	Medvladno sodelovanje na področju vseživljenjskega učenja, izboljšanja kakovosti izobraževanja, promocije človekovih pravic
<i>OECD</i>	1998 – sistematični pregled slovenskega izobraževalnega sistema	Medvladno sodelovanje na področju kvalitativnih in kvantitativnih analiz izobraževalnih sistemov, osnovano na skupni metodologiji, statističnih podatkih in kazalnikih
<i>Svet Evrope</i>	1992 – podpis Evropske kulturne konvencije 1993 – Slovenija postane članica	Medvladno sodelovanje, izraženo v sprejemu številnih konvencij na temo demokratičnega državljanstva in človekovih pravic, medkulturnega izobraževanja, poučevanja zgodovine in jezikovne politike
<i>EU</i>	1998 – začetek programov vseživljenjskega učenja 2000 – Lizbonska strategija 2004 – vstop Slovenije v EU	Čezvladna javnopolitična koordinacija znotraj EU (vključno z državami Evropskega gospodarskega prostora in državami kandidatki) v okviru OMK ter I&U 2010

Vir: Lajh in Štremfel (2010, 69)

V okviru navedenih oblik multilateralnega sodelovanja avtorji (glejte Fink Hafner 2010) sodelovanje v okviru EU na področju izobraževanja opredelijo kot sodelovanje, za katero je značilna visoka stopnja institucionalizacije, kar pomeni, da so uporabljeni instrumenti javnopolitičnega sodelovanja (spremljanje in nadzor) ter nizka stopnja implementacijskega imperativa, to pomeni, da v primeru neskladnosti nacionalne ravni in ravni EU za državo članico niso predvidene sankcije. Za vse druge oblike (UNESCO, OECD in Svet Evrope) je značilna tako nizka stopnja tako institucionalizacije sodelovanja kot tudi implementacijskega imperativa.

### **Evropi na pot ...**

Zahvaljujoč dejstvu, da smo v Sloveniji v letu 1996 in letih, ki so sledila do konca tisočletja, s sprejemom paketa šolske zakonodaje, z razgrnitvijo izhodišč in ciljev v Beli knjigi in oblikovanjem nacionalnega kurikularnega sveta sprožili temeljito reformo šolstva, v EU nismo vstopali nepripravljeni (Štrajn 2004, 54). S tem soglašata tudi Gaber (2007, 75), ki meni, da primerjava izobraževalnih sistemov v EU slovensko ureditev sistema VIZ prikazuje kot povsem sodobno in je v nobenem primeru ne postavlja pod vprašaj.

Pri tem se je treba zavedati, da o evropski dimenziji slovenskega izobraževalnega sistema še zdaleč ne moremo govoriti šele od formalnega vstopa Slovenije v EU dalje, ampak že od prej. Štrajn (2004, 51) namreč pojasnjuje, da je bila med vsemi udeleženci reformnih procesov v šolstvu, včasih zaradi slabega spomina na usmerjeno izobraževanje, poimenovano »prenova«,



Evropa nenehna referenca že vsaj od konca osemdesetih let naprej. Razprave o prihodnosti v EU v kontekstu sprememb v šolskem sistemu so vseskozi potekale na več ravneh: od tiste najvišje teoretske, na kateri je bilo veliko razmišljanja o tem, koliko smo že po svoji šolski tradiciji vključeni v (srednje)evropski kulturni prostor, do seveda tistih paradigmatičnih razmišljanj o množici vprašanj o kompatibilnosti celotnega šolskega sistema z različnimi in zelo raznolikimi evropskimi šolskimi sistemi (prav tam). Kodelja (2007, 40) pritrjuje, da že osamosvojitvena reforma »ni predstavljala zgolj rereforme prejšnje reforme in zdajšnjega sistema, ampak njegovo temeljito spremembo v skladu s spremenjenim položajem Slovenije in z vrednotami /.../, ki predstavljajo skupno evropsko dediščino političnih, kulturnih in moralnih vrednot«.

Vlogo procesa vključevanja Slovenije v EU in udejanjanje njenih ciljev ter izvajanje njenih programov v slovenski izobraževalni praksi zelo nazorno oriše tudi Pluško (2004, 61, 62). Meni, da se je v središče pozornosti pri približevanju Slovenije v EU umeščala konceptualizacija znanja. Poleg tradicionalnega disciplinarnega znanja so sodobni programi in učni načrti opredelili tudi druge kompetence, nujne za življenje posameznika in delovanje sodobne družbe. ZRSŠ je zato razvil številne strategije za udejanjanje koncepta VŽU. Pri prevedbi koncepta v izobraževalno prakso pa so se soočali z veliko več ovirami, kot jih predvideva teorija. Povezovanje Slovenije v nove integracije je omogočalo plodno in večstransko izmenjavo izkušenj pri podobnih izzivih in projektih, ki so potekali po vsej Evropi. Usmeritev v VŽU je zahtevala učinkovitejše in hitrejšo uvajanje novih pristopov k učenju in poučevanju ter modelov organizacije vzgojno-izobraževalnega dela. Navedeno je predpostavljalo spremembe ustaljenih načinov pojmovanja, ravnanja in strategij, ki so se dotaknili tudi sprememb v načinih dela z učitelji, v katerih so vedno večji pomen pridobivali izkustveno in delavnično usposabljanje učiteljev, profesionalno usposabljanje na delovnem mestu ter metode akcijskega raziskovanja. ZRSŠ je odgovore na sodobne izzive VIZ v devetdesetih letih prejšnjega stoletja in ob vstopu v novo tisočletje iskal v tujini, večinoma pa oblikoval sam in s pomočjo sodelavcev na univerzah in inštitutih ter praktikov. Navedeno je omogočalo širok nabor znanja, na katerem je temeljila prenova VIZ. Krepitev sodelovanja članic EU na tem področju je prispevala predvsem k razjasnitvi konceptualnih vprašanj in usmeritev pri določanju prihodnjih priorit (prav tam).

Razloge za to, da Slovenijo nekaj let po njenem formalnem vstopu v EU predstavniki Evropske komisije označujejo kot »pridno učenko«,<sup>243</sup> lahko pojasnimo z relativno kratko zgodovino (avtonomnega) slovenskega sistema VIZ ter s spremembami družbenih in političnih razmer, ki so tudi na tem področju zahtevale temeljito reformo. V tem kontekstu je zaznati odprtost do mednarodnih primerjav (učenja od drugih) ter relativno šibko možnost učenja iz lastnih izkušenj. Formalni vstop v EU je Sloveniji povečal priložnosti ne le učenja iz lastnih izkušenj ter učenja od drugih, temveč tudi učenja z drugimi. Glede na predstavljen zgodovinski razvoj izobraževanja v Sloveniji bi lahko pričakovali, da v novem okolju EU Slovenija z zadržkom sprejema ponovne<sup>244</sup> vplive od zunaj oz. selektivno izbira kdaj, koliko in od koga se bo pripravljena učiti (glejte Lajh in Štremfel 2010).<sup>245</sup> Navedeno potrjuje tudi slovenski predstavnik (SLO 2011 – 10), ki meni, »da je mednarodni vidik le eden izmed vidikov kompleksne izobraževalne politike. Ob omejenih kapacitetah lahko s pretiranim posvečanjem evropskim temam izgubimo pomemben stik z nacionalnimi tematikami, ki jih ne gre podrejati evropskim«. OMK kot neobvezujoča oblika sodelovanja držav članic EU na področju izobraževanja ji tako izbiro (ne)poglobljenega sodelovanja vsaj normativno vsekakor omogoča.

### **3.2 ODPRTA METODA KOORDINACIJE NA PODROČJU IZOBRAŽEVANJA KOT NOVA OBLIKA VLADAVINE, JAVNOPOLITIČNO UČENJE IN NA PODATKIH TEMELJEČE OBLIKOVANJE POLITIK V EU**

#### **3.2.1 RAZVOJ OMK**

Čeprav je javnopolitični proces na evropski ravni že v devetdesetih letih prejšnjega stoletja vseboval številne lastnosti OMK, je bila metoda, kot je bilo že večkrat omenjeno, formalno vzpostavljena z Lizbonsko strategijo (Laffan in Shaw 2005, 7). Zaradi navedenega dejstva jo tudi širša javnost prepoznava kot začetno točko OMK. Radaelli (2003, 17) meni, da je metoda

---

<sup>243</sup> Podatek, pridobljen z izvedenimi intervjuji pri Generalnem direktoratu Evropske komisije za izobraževanje in kulturo v Bruslju januarja 2010 (glejte Fink-Hafner in drugi 2010).

<sup>244</sup> Navedeno lahko pojasnimo z dejstvom, da se je slovenski izobraževalni sistem vse od Habsburžanov dalje do osamosvojitve Slovenije leta 1991 razvijal v okviru drugih večjih sistemov (glejte Lajh in Štremfel 2010). Okrepljeno sodelovanje na področju izobraževanja v EU bi zato lahko predstavljalo občutek ponovne ogrožitve suverenosti, ki jo Slovenija na področju izobraževanja uresničuje v relativno kratkem obdobju od osamosvojitve dalje.

<sup>245</sup> Posamezne navedene oblike javnopolitičnega učenja so podrobno predstavljene v razdelku 3.2 Definicija javnopolitičnega učenja, razdelek »Kako (se) uči?«.

resnična novost le za nekatera področja (npr. izobraževanje), kjer pred tem na ravni EU niso bile uporabljene nobene oblike prave javnopolitične koordinacije. Ob sprejetju ni bila mišljena kot nova oblika vladavine, ampak (kot je navedeno v 35. in 36. členu) le kot poenostavitev in izboljšana koordinacija sodelovanja znotraj cardifskega, kölnskega in luksemburškega procesa (Evropski svet 2000). V nadaljevanju je v preglednici 3.5 predstavljen razvoj OMK v obliki kronološkega pregleda njene uvedbe na različnih javnopolitičnih področjih.

Preglednica 3.5: Razvoj OMK

<i>Področje</i>	<i>Naslov</i>	<i>Izvor</i>	<i>Leto izvora</i>
Ekonomska politika	Široke ekonomske javnopolitične smernice	Maastrichtska pogodba <sup>246</sup>	1992
Zaposlitvena politika	Evropska zaposlitvena strategija	luksemburški vrh Amsterdamska pogodba <sup>247</sup>	1997
Strukturna reforma	cardifski proces	cardifski vrh	1998
Makroekonomski dialog	kölnski proces	vrh v Kölnu	1999
Fiskalni nadzor	Pakt za stabilnost in rast	Protokol k Amsterdamski pogodbi	1999
Socialna vključenost, izobraževanje	Lizbonska strategija	Lizbonska strategija <sup>248</sup>	2000
Zdravstvena oskrba, pokojnine	/	vrh v Laeknu	2001

Vir: Laffan in Shaw (2005, 7)

<sup>246</sup> Glavna cilja Pogodbe o Evropski uniji (PEU) oziroma t. i. Maastrichtske pogodbe sta dva: uresničitev monetarne unije z določitvijo načel in ukrepov, ki je pozneje privedla do uvedbe evra, ter oblikovanje gospodarske in politične unije. Od te pogodbe naprej govorimo o zgradbi EU na treh stebrih. Vendar je velika razlika med prvim stebrom (Evropska skupnost (Skupnost za premog in jeklo), Gospodarska skupnost in Skupnost za jedrsko energijo) in drugima dvema (skupna zunanja in varnostna politika ter sodelovanje v pravosodju in notranjih zadevah), ki nista sprožila prenosa suverenosti na skupne institucije kot v primeru prvega stebra. Države članice so želele na teh področjih ohraniti samostojno pravico do odločanja in se omejiti na medvladno sodelovanje (Cini 2003).

<sup>247</sup> Z Amsterdamsko pogodbo sta bila v zakonsko osnovo EU vključena tudi Evropska zaposlitvena politika in Pakt za stabilnost in rast. Evropska zaposlitvena politika naj bi skušala dopolniti ekonomsko integracijo z osredotočanjem na socialno področje ter okrepiti skupno soočanje z naraščajočo brezposelnostjo (Kohl in Vahlpahl 2005, 7). Zaznati je željo po vzpostavitvi vzporednic med ekonomskimi in socialnimi politikami (Goetschy 2005). Čeprav v Amsterdamski pogodbi OMK ni eksplicitno omenjena z imenom, sta sodelovanje in ureditev na področju zaposlovanja, socialne vključenosti in pokojnin izjemno podobni OMK (določeni so skupni cilji, prevedeni v kazalnike, redno se spremlja napredek, razlika pa je, da so določene tudi formalne sankcije v primeru nedoseganja ciljev) (Kohl in Vahlpahl 2005, 7; Heidenreich in Bischoff 2008).

<sup>248</sup> Neuradni začetek Lizbonske strategije sega v devetdeseta leta, ko so vzporedno potekali nekateri procesi. Proces iz Luksemburga je prinesel prve smernice za zaposlovanje. Proces iz Cardiffa je osnoval pobudo za povezovanje notranjega trga in za strukturne reforme, ki naj bi bile EU takrat v pomoč pri prebroditvi gospodarske krize. Proces iz Kölna pa je prinesel pobudo za socialni dialog. Procesi so bili večinoma neuspešni, kar se je odražalo v nadaljnji izgubi konkurenčne prednosti EU pred ZDA in čedalje hitreje razvijajočimi se azijskimi državami. Zato so se na spomladanskem zasedanju Evropskega sveta v Lizboni leta 2000 zedinili, da EU potrebuje strategijo, ki bi jo do leta 2010 popeljala med »najkonkurenčnejša, na znanju temelječa gospodarstva na svetu« (Heidenreich in Bischoff 2008).

Iz preglednice 3.5 je razvidno, da je pospeševanje ekonomskega povezovanja v zgodnjih devetdesetih razširilo ravni, področja<sup>249</sup> in kompleksnost medsebojne odvisnosti. Liberalizacija in integracija evropskih gospodarstev z vzpostavitvijo enotnega trga, monetarne unije, vpeljave skupne valute ter številni krogi širitve so povzročili skupne probleme, vezane na rast, zaposlovanje in socialno kohezijo, posledično zahtevali tudi modernizacijo zaposlitvene in socialne politike ter izzvali razmerje med nacionalno in evropsko ravno pri njenem urejanju (Heidenreich in Bischoff 2008). Razširitev pravnih kompetenc EU z reformami pogodb je postajala čedalje težavnejša. Med reformami (Amsterdam, Nica) je postalo jasno, da se področje kompetenc EU sicer lahko razširi, prehod od soglasnega glasovanja h kvalificirani večini pa se je izkazal kot težaven. Države članice na določenih področjih (npr. pri socialni varnosti) niso dosegle potrebnega soglasja (Goetschy 2005). Tradicionalna orodja so bila zavržena v korist monetarne unije. Regulativna orodja EU, ki so bila v državah članicah na razpolago kot nadomestek za izgubo avtonomije, so se izkazala kot neučinkovita<sup>250</sup> – tako na področju makroekonomskega sodelovanja kot na področju zaposlitvenih politik. V želji po obvladovanju širitve, ki je prinašala tako naraščajočo različnost kot tudi željo članic po poglobitvi integracije EU na socialnem in zaposlitvenem področju, se je rodila OMK (prav tam). Omogočala je doseganje potrebnega ravnotežja med potrebo po spoštovanju legitimne različnosti med državami in enotnostjo ter pomenom skupnih evropskih akcij (Borrás in Jacobsson 2004, 186).

Evropska zaposlitvena strategija je bila kot ena prvih oblik OMK odgovor in rešitev za dvojno neravnotežje, ki ga je proizvedlo pospeševanje ekonomske integracije: neravnotežje med visoko integrirano evropsko monetarno politiko in nezadovoljivo ter neučinkovito makroekonomsko koordinacijo ter neravnotežje med ekonomsko integracijo EU in socialno integracijo (Goetschy 2005; Jones 2007, 3). OMK je tako označena ne le kot sodelovanje na posameznem javnopolitičnem področju, ampak tudi kot sodelovanje med ekonomskimi in socialnimi javnimi politikami. Nekateri avtorji (Chalmers in Lodge 2003, 11; Goetschy 2005) menijo, da je OMK zgodovinsko neizogiben javnopolitični odgovor na javnopolitične probleme ter edina realistična pot za povečanje agende EU na problematičnih in občutljivih

---

<sup>249</sup> »Spill-over effect« oz. prelitje je situacija, ko določeno delovanje, ki je usmerjeno v specifičen cilj, povzroča stanje, ko je primarni cilj lahko v popolnosti dosežen samo ob nadaljnjem delovanju, ki ustvarja nadaljnje pogoje in potrebo po še intenzivnejšem delovanju (Linderberg v Boh 2005, 70). Poglobljanje ekonomske integracije posledično povzroči tudi politično integracijo in institucionalizacijo, saj zahteva nadnacionalno regulativno zmožnost (Rosamond 2000, 60).

<sup>250</sup> Države članice niso mogle več uporabljati proračunskega primanjkljaja za urejanje zadev socialnega varstva in so morale najti dolgoročnejšo rešitev za učinkovito urejanje socialnega sistema.

socialnih področjih. S klasično metodo ta pot ne bi bila mogoča. Heidenreich in Bischoffova (2008) jo tako poimenujeta metodološka hrbtenica Lizbonske strategije, s katero skuša EU modernizirati ekonomsko, zaposlitveno in socialno politiko. Modernizacija navedenih politik pa je posegla tudi na druga javnopolitična področja – tudi na področje izobraževanja (Jones 2007, 3).

Radaelli (2004, 16) javnopolitična področja, v katerih deluje OMK, razdeli na tri skupine.<sup>251</sup>

- politike, pri katerih se namerno prizadeva uporabljati metodo kot osnovno delovno metodo na osnovi členov pogodb ali sklepov Sveta (splošne ekonomske smernice, evropska zaposlitvena strategija, socialna vključenost, pokojnine, raziskave in razvoj, informacijska družba);
- politike, v katerih so javnopolitični odločevalci izrazili namen uporabljati OMK, vendar le omejena količina instrumentov in praks na teh področjih ustreza metodi (v tej skupini so npr. pogosto odsotni akcijski načrti ali kazalniki) (izobraževanje, okoljska politika, migracije in politika azila, boljša regulacija, zdravstvena nega);
- politike, v katerih odločevalci uporabljajo inovativno kombinacijo instrumentov in praks OMK brez izraženega namena uporabljati metodo. Poimenuje jo prikrita OMK (neposredni davki).

Da se OMK razlikuje glede na javnopolitično področje, v katerem je uporabljena, ugotavljajo tudi Goetschyjeva (2004, 11), Zeitlin (2005a, 2) in Alexiadouva (2007).<sup>252</sup> Med posameznimi javnopolitičnimi področji se tako razlikujejo določenost skupnih ciljev, načini in postopki sodelovanja, uporaba in institucionaliziranost posameznih instrumentov ter postopki spremljanja napredka držav članic. Navedeni avtorji menijo, da je raznolikost uporabe metode odvisna od tega, ali je osnova javnopolitičnega področja v pogodbah EU, zgodovinskem

---

<sup>251</sup> Laffanova in Shaw (2005) navajata 16 javnopolitičnih področij, na katerih je uporabljena OMK, poleg že navedenih Radaellijevih še fiskalni nadzor, podjetništvo, trajnostni razvoj, mladinsko politiko in turizem. V svojem delu sicer poleg prikaza področij uporabe OMK raziskujeta še obliko in smoter sodelovanja ter različno vključenost akterjev na posameznih javnopolitičnih področjih.

<sup>252</sup> Uporaba OMK na različnih javnopolitičnih področjih naj bi bila le eden izmed kazalnikov njene »odprtosti«, ki jo nosi že v samem imenu. Drugi kazalniki njene »odprtosti« so: a) evropske smernice so lahko prilagojene nacionalnim ravnam; b) najboljše prakse so lahko ocenjene in prilagojene nacionalnemu kontekstu; c) obstaja jasna razlika med ciljnim vrednostmi, ki so sprejete na evropski ravni, in konkretnimi cilji, ki jih za vsak kazalnik posebej postavi vsaka država članica, upoštevajoč svoj izhodiščni položaj; d) spremljanje in vrednotenje se osredinjata predvsem na napredek oziroma relativne dosežke vsake posamezne države članice; e) sodelovanje je omogočeno številnim akterjem civilne družbe, kar spodbuja tudi razvoj partnerstva kot orodja sodobnega vladanja; f) ne nazadnje je odprtost OMK razvidna tudi iz prostovoljnega oziroma neobvezujočega sodelovanja držav članic (Rodrigues 2001, 9; Wincott 2003, 538, 539).

razvoju kompetenc EU na določenem javnopolitičnem področju, zgodovini sodelovanja držav članic na določenem javnopolitičnem področju, v posebnih značilnostih javnopolitičnega področja, različnosti urejenosti področja v državah članicah, značilnosti skupnega (javnopolitičnega) problema ter pripravljenosti držav članic za sodelovanje. Različna strukturiranost procesa OMK na posameznih javnopolitičnih področjih je razvidna tudi iz selektivnega vključevanja elementov iz širšega izbora, ki ga nudi metoda (Zeitlin 2005a, 3). Poleg tega pa je treba upoštevati tudi dejstvo, da države članice lahko same izberejo sredstva, ki se jim zdijo primerna (priporočena ali po lastni izbiri) v kontekstu njihovih individualnih zmožnosti (Kohl in Vahlpahl 2005, 6). Langejeva in Alexiadouva (2007, 322) menita, da se proces OMK ne razlikuje le med posameznimi javnopolitičnimi področji, ampak tudi skozi čas. Akterji na določenem javnopolitičnem področju lahko namreč sodelovanje na določeni časovni točki okrepijo in začno uporabljati tudi druge, prej neuporabljene instrumente in metode, sodelovanje pa lahko z namenom ohranitve vsaj določene stopnje enotnosti postane tudi ohlapnejše.

### **3.2.2 OMK NA PODROČJU IZOBRAŽEVANJA**

Lizbonska strategija (v 25., 26. in 27. odstavku) eksplicitno navaja področje izobraževanja kot področje, v katerem naj bi bila uporabljena OMK. Lizbonski proces in uvedba metode sta oblikovala osnovo za umestitev sektorja v širši kontekst EU in za legitimiranje njenega prostora v evropskih integracijah. Lizbonska strategija je želela stkati socialne in ekonomske vidike evropskih integracij, na izobraževalno politiko (s svojo dvojno funkcijo pri oblikovanju nacionalne identitete in pripravi mladih na trg delovne sile) pa se je gledalo kot na osrčje v doseganju najkonkurenčnejše Evrope, ki pa je tudi socialno povezana.<sup>253</sup> Lizbonska strategija je mejnik v evropski izobraževalni politiki, saj je predpostavila večanje in krepitev vidnosti izobraževalnega sektorja na evropski ravni in odpiranje sektorja vplivom z drugih področij (ekonomske in socialne politike) (Gornitzka 2006, 10). Zaradi zavedanja o pomenu izobraževanja za doseganje strateških ciljev EU se je z OMK vzpostavil skupni evropski izobraževalni prostor, v katerem so se do tedaj popolnoma heterogeni izobraževalni sistemi združili v enotno jedro vseživljenjskega učenja (Gornitzka 2005; 2006).

---

<sup>253</sup> Nekateri avtorji v tem vidijo problem, ker se politiki na različnih področjih razlikujejo v definiciji »glavnih ciljev«, Lizbonska strategija pa ne govori o tem, kako naj bi bili ti različni cilji med posameznimi področji koordinirani.

V primerjavi z drugimi javnopolitičnimi področji je OMK v izobraževanju najmanj formalizirana. V nasprotju z evropsko zaposlitveno politiko ter ekonomsko in monetarno unijo OMK v izobraževanju nima osnove v pogodbah. Na površje je prišla predvsem s političnim soglasjem v sklepih Lizbonske strategije. Je tudi manj določujoča, saj ne predpisuje smernic ali nacionalnih državnih reformnih oz. akcijskih načrtov (Mabbett 2007). Nasprotno pa Laffanova in Shaw (2005) ocenjujeta, da OMK na področju izobraževanja velja za najbolj institucionaliziran proces,<sup>254</sup> čeprav vsi instrumenti iz njenega nabora na tem javnopolitičnem področju niso bili enako dobro sprejeti in institucionalizirani. Borrásova in Radaelli (2010, 49) OMK na področju izobraževanja uvrstita v t. i. malo OMK, ki ni eksplicitno ali proceduralno povezana z Lizbonsko strategijo in Evropo 2020, a zato nič manj ne sledi podobni filozofiji in podobni normativni logiki kot t. i. velika OMK.<sup>255</sup> Pri t. i. veliki OMK gre za veliko politično arhitekturo vladavine, t. i. mala OMK pa je politično manj vidna in oblikovana bolj ad-hoc.

Na podlagi analize delovanja metode v obdobju od leta 2000 do 2010 lahko pritrdimo Laffanovi in Shawu (2005), ki menita, da je institucionaliziranost procesa OMK na posameznem javnopolitičnem področju odvisna od časovnega obdobja uporabe metode na posameznem javnopolitičnem področju. Trdita, da dlje, kot je minilo od uvedbe OMK na posameznem javnopolitičnem področju, bolj institucionaliziran je njen proces. Na podlagi analize delovanja metode namreč lahko potrdimo, da je bila OMK na področju izobraževanja tako na ravni EU kot na nacionalni ravni ob njeni uveljavitvi leta 2000 bolj ali manj prepuščena eksperimentiranju,<sup>256</sup> medtem ko leta 2010 predstavlja utečen in vedno bolj institucionaliziran proces. Navedeno potrjuje tudi mnenje slovenskega predstavnika (SLO 2011 – 13):

*»OMK na začetku ni bila kar tako samoumevno sprejeta, kot bi morda mislili. Bile so velike diskusije in Evropska komisija nas je na prvih sestankih predvsem poskušala prepričati o tem, kako bo tu šlo samo za neko mehko sodelovanje. Najprej so eni opozarjali že, da te ožje*

---

<sup>254</sup> Institucionaliziranost procesa označujeta z uporabo vseh instrumentov metode.

<sup>255</sup> Na srečanju deležnikov v okviru projekta »Posledice OMK« smo spoznali podoben pogled slovenskega predstavnika: »I&U 2020 se je nekako vpel v to širšo strategijo EU 2020. Leta 2000 neposredne povezave med prvo Lizbonsko strategijo in I&U 2010 ni bilo« (SLO 2011 – 13).

<sup>256</sup> Navedeno eksperimentiranje je po mnenju Gornitzkove (2006, 33, 34) posledica negotovosti nalog in dolžnosti, ko je Evropska komisija delo skušala organizirati predvsem okrog posameznih ciljev. Tako je bilo na začetku namenjeno predvsem konceptualnim razpravam, prevedbi zelo širokih agend v konkretne cilje ter novi javnopolitični diskurz. Posebna pozornost je bila namenjena zbiranju novih idej pri oblikovanju ciljev ter njihovemu prenosu v nacionalne izobraževalne sisteme.

*definicije OMK-ja vključujejo tudi ciljne vrednosti. Pa so oni nekako tako, no ja, to bomo še videli. So nas nazaj tolažili, saj ne, načeloma gre samo za medsebojno učenje in tako dalje. Nekateri smo takoj vedeli, kaj to pomeni. Da bo šlo v smer kazalnikov ... in to se je tudi zgodilo.»*

Prav tako si je Evropska komisija ob izteku desetletnega obdobja prizadevala oblikovati učinkovitejši način delovanja OMK ter k njeni oceni pozvala tudi države članice (Štremfel 2009b). Kot najvidnejši premik h krepitvi naj navedemo dejstvo, da je po letu 2010 v skupnih poročilih kvalitativno ocenjen napredek vsake države članice posebej, prav tako pa je kvantitativno prikazano doseganje ciljnih vrednosti za vsako državo članico posamezno, kar že predstavlja vpeljavo novih instrumentov OMK, ki na področju izobraževanja do zdaj nista bila v uporabi – t. i. vzajemnega pregleda ter izdajanja priporočil državam članicam. Po letu 2010 so tako v okviru OMK na področju izobraževanja uporabljeni instrumenti, ki so se leta 2000 z vidika suverenosti držav članic zdeli neutemeljeni in nepredstavljivi.

### **3.2.3 OPREDELITEV OMK**

V skladu s številnimi teoretskimi opredelitvami lahko v akademski literaturi zasledimo tudi številne (večinoma) ohlapne definicije OMK. Najširše in najpogosteje je OMK opredeljena kot »posebno poimenovanje postopkov sodelovanja držav članic EU ter evropskih institucij na tistih področjih, na katerih pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti dajejo zelo malo ali nič pristojnosti za neposredno delovanje institucij v okviru EU« (Radaelli 2003; Zeitlin in drugi 2005; Gornitzka 2006; Lange in Alexiadou 2007). V nadaljevanju podajamo definicije oz. opredelitve OMK, ki jih lahko zasledimo v nekaterih dokumentih EU.<sup>257</sup> Njena do zdaj najnatančnejša (a še vedno zelo ohlapna, op. a.) definicija je bila prvič podana v zaključkih Evropskega sveta v Lizboni leta 2000. V 37. odstavku Lizbonske strategije je navedeno:

»Izvajanje strateškega cilja bo olajšano z uporabo OMK kot sredstva širjenja najboljših praks in doseganja večje konvergence pri ključnih ciljih EU. Osnovana je kot pomoč državam članicam, da postopoma razvijejo svoje lastne politike, in vsebuje:

---

<sup>257</sup> OMK ni formalno definirana v pogodbah ES in EU. Kljub pozivom številnih institucionalnih akterjev EU, kot sta Odbor regij in Ekonomsko-socialni odbor, da bi OMK natančno definirali v osnutku Pogodbe o ustavi za Evropo, se to z namenom ohranitve njene fleksibilnosti ni zgodilo (Búrca in Zeitlin 2003; Tsakatika 2004; Lange in Alexiadou 2007, 321).



- oblikovanje skupnih usmeritev ter rokov za doseganje kratko-, srednje- in dolgoročnih ciljev EU;
- vzpostavitev kakovostnih in količinskih kazalnikov ter ciljnih vrednosti – po eni strani v primerjavi z najboljšimi na svetu, po drugi pa z upoštevanjem potreb različnih držav članic ter sektorjev;
- prenos evropskih usmeritev v nacionalne in regionalne politike, tako da se pri določanju specifičnih ciljev in prilagajanju ukrepov upoštevajo nacionalne in regionalne razlike;
- periodično spremljanje, vrednotenje in izmenjavo izkušenj, organizirano kot medsebojni učni proces.«

V 38. odstavku je tudi poudarjeno: »Uporabljen bo popolnoma decentraliziran pristop v skladu z načelom subsidiarnosti, pri čemer bodo EU, države članice, regionalna in lokalna raven ter socialni partnerji in civilna družba dejavno udeleženi ob uporabi vrste oblik partnerstva. Metoda zgledovanja po najboljših praksah pri izvajanju sprememb bo prepuščena Evropski komisiji, povezujoč se z različnimi uporabniki, predvsem s socialnimi partnerji, podjetji in z nevladnimi organizacijami«

OMK je bila uveljavljena s sprejetjem Bele knjige Evropske komisije o vladanju, ki opredeljuje način odločanja, soodločanja oziroma sodelovanja v EU. OMK naj bi bila uporabljena kot oblika spodbujanja sodelovanja, izmenjave dobrih praks ter sporazumnega določanja skupnih ciljev in usmeritev za države članice, in sicer od primera do primera različno. Temelji na rednem spremljanju napredka pri zasledovanju skupnih ciljev s primerjanjem prizadevanj in učenja iz izkušenj drugih (Evropska komisija 2001, 21, 22).

OMK je torej refleksiven in ponavljajoč se proces.<sup>258</sup> Vsebuje določitev evropskih smernic in datumov, do katerih naj bi države članice dosegle cilje lastnih nacionalnih izobraževalnih politik. Evropske smernice so oblikovane v posebne cilje in ukrepe, ki odražajo nacionalne in regionalne razlike. Da bi uresničevanje teh ciljev spremljali, je Evropska komisija pripravila kazalnike za posamezna področja, ki omogočajo primerjavo dosežkov med posameznimi državami in spodbujajo dejavnosti za približevanje državam, ki so na posameznih področjih

---

<sup>258</sup> Ponovljivost procesa OMK ni razvidna le iz dvoletnega cikla OMK znotraj I&U 2010, temveč tudi v novem I&U 2020. Refleksivnost pomeni, da se proces ne le ponavlja, temveč na podlagi preteklih izkušenj posameznih akterjev pri uporabi OMK tudi izboljšuje.

najuspešnejše (Evropski svet 2000). V ta namen so vzpostavljeni medsebojni učni procesi, ki temeljijo na rednem spremljanju in vrednotenju napredka držav članic. Medsebojni učni procesi naj bi potekali na vseh ravneh (na vrhu, od zgoraj navzdol, od spodaj navzgor in med enotami posamezne hierarhične ravni) ter tako zagotovili dejavno vključenost kar najširšega kroga udeležencev – držav članic, regionalne in lokalne ravni, socialnih partnerjev in civilne družbe – ter s tem doseganje skupnih evropskih ciljev na področju izobraževanja in upoštevanje načel dobrega vladanja (odprtost, široka participacija, odgovornost, učinkovitost in skladnost) (Evropska komisija 2001; Radaelli 2004; de la Porte 2007).

### 3.2.4 MNOŽICA TEORETSKIH OSMISLITEV OMK

Noben razvoj v evropskih integracijah po mnenju Zeitlina (2005a, 1) ni zbudil večjega interesa ali večjih razprav in polemik kot OMK. OMK je tako poleg treh teoretskih in konceptualnih opredelitev, ki so predmet te disertacije (nova oblika vladavine, javnopolitično učenje, na podatkih temelječe oblikovanje politik) predmet tudi številnih drugih teoretskih politoloških in drugih razprav.<sup>259</sup>

Če povzamemo teoretske razprave o OMK, ugotovimo, da je na *pozitivni* strani povzdigovana kot tretja pot za evropsko socialno politiko med regulacijo tekmovalnosti in harmonizacijo, kot alternativa tako intergovernmentalizmu<sup>260</sup> kot supranacionalizmu,<sup>261</sup> ki lahko odpre prepada med razdeljeno Evropo in Evropo kot supranacionalno državo (Jacobsson 2003; Goetschy 2005). Nekateri zagovorniki (Rodrigues 2001; Armstrong 2005; Zeitlin 2003) jo vidijo kot možno sredstvo za zvišanje demokratične participacije in odgovornosti znotraj EU z odpiranjem javnopolitičnega odločevalskega procesa z vključevanjem civilne družbe in subnacionalnih akterjev. Na *negativni* strani je označena kot »trojanski konj«, ki dovoljuje

---

<sup>259</sup> Pri tem OMK z relativno novostjo, inovativnostjo in s kompleksnostjo politološki znanosti omogoča širok spekter raziskav. Hkrati pa politološki pristopi preučevanja OMK lahko bistveno prispevajo k njeni razjasnitvi, skritim pastem ter nadaljnjim potencialom za njeno učinkovito delovanje (Štremfel 2009a).

<sup>260</sup> Medvladni model razume EU kot posebno obliko medvladne organizacije, pri čemer nacionalne države v situacijah in pogojih, ki jih lahko nadzorujejo, sodelujejo druga z drugo pri odločanju in upravljanju skupnih zadev na podlagi supranacionalnih institucij. Obstoj nadzora, ki vsem sodelujočim državam omogoča odločanje o obsegu in naravi tega sodelovanja, pomeni, da nacionalna suverenost v tem primeru ni popolnoma spodkopana (Nugent 2003, 475; Lajh in Kajnič 2009, 17).

<sup>261</sup> Supranacionalni model razume vladanje kot mnogonivojski način, ki prenaša oblikovanje evropskih politik od nacionalnih vlad na raven EU. Države članice sodelujejo med seboj na način, ki jim onemogoča, da bi v polni meri ohranile nadzor nad dogajanjem v EU. Supranacionalni model daje prednost sodelovanju v integraciji pred meddržavnimi odnosi ter nacionalnimi interesi ter posledično vključuje izgubo dela nacionalne suverenosti (Nugent 2003, 475; Lajh in Kajnič 2009, 17).

EU, da s sprejemanjem skupnih ciljev in kazalnikov nelegitimno posega na javnopolitična področja, ki na osnovi pogodb spadajo v izključno pristojnost držav članic. Prikazuje se tudi kot potencialna grožnja metodi skupnosti, ki z mehko zakonodajo skuša doseči socialni dialog.<sup>262</sup> Nekateri (Tucker 2003, 27–29) OMK označujejo kot zaprt, nejasen in neodgovoren proces, voden kot transvladna izmenjava med nacionalnimi uradniki in uradniki EU. Označujejo jo tudi kot obrambno ureditev evropske socialne politike pred grožnjami enotnega trga, Evropske monetarne unije (EMU) in globalizacije ali kot mehanizem pozabljanja naučenih pozitivnih lekcij povojnega evropskega modela »socialno vtisnjenega« kapitalizma. Glavna kritika pa se ne nanaša na njene nesmiselne ali škodljive vplive, temveč na pomanjkanje resničnega vpliva na države članice. OMK predstavlja le »cesarjeva nova oblačila«, vajo v simbolni politiki, kjer nacionalne vlade preoblikujejo zdajšnje politike le toliko, da prikažejo njihovo navidezno privolitev v cilje EU. Zeitlin (2005a, 6) glede na vse te radikalno različne opredelitve in interpretacije poimenuje OMK neprepoznan politični objekt, ki je podoben Delorsovi opredelitvi EU.

Fink Hafnerjeva (2009, 14) ugotavlja, »da v literaturi najpomembnejših avtorjev s področja OMK (Radaelli 2003, Laffan in Shaw 2005; Lange 2008) lahko identificiramo tri prevladujoče predstave: 1) OMK kot nova oblika, 2) OMK kot pot javnih politik (angl. *policy trajectory*) in 3) opredeljevanje OMK v relaciji z definicijo 37. odstavka zaključkov predsedstva lizbonskega Evropskega sveta iz leta 2000, vključujoč primerjanje in klasificiranje procesov OMK glede na izbrane kriterije«. Fink Hafnerjeva (2009, 14) meni, »da je v znanstveni literaturi o OMK mogoče identificirati naslednje raziskovalne tokove:

- a) horizontalni pristop, ki se ukvarja z raziskovanjem kategorij;
- b) konstruktivistični pristop, ki je uporaben za vertikalno raziskovanje oz. vpogled v OMK;
- c) implementacijske študije, ki omogočajo merjenje učinka »mehkih instrumentov« na »trdo« zakonodajo;
- d) inkrementalni pristop, ki je uporaben pri raziskovanju generacij novih norm ali ratia ter »žive ustave«;
- e) konstitucionalni pristop, ki se osredotoča na ustavni učinek novih oblik vladavine ter poudarja dinamično in primerjalno raziskovanje po posameznih poljih javnih politik;

---

<sup>262</sup> Mehka zakonodaja bi lahko nadomestila uporabo trde zakonodaje celo na področjih, na katerih EU že ima zakonodajno moč.

- f) kritični pristop, ki vključuje analizo dejavnikov, ki spodbujajo državne uradnike in politike na nacionalni ravni k povečevanju oz. zmanjševanju vpliva OMK na nacionalni proces oblikovanja politik (npr. prelaganje krivde za neuspešne javne politike, nabiranje podpore za doma nepriljubljene spremembe v javnih politikah itd.);
- g) ekskluzivistični pristop oz. kritični diskurz, ki razpravlja o vlogi civilne družbe v procesih OMK (prav tam).

Citi in Rhodes (2007) akademske razprave o OMK razdelita na:<sup>263</sup>

- a) Teoretski pristop, ki skuša pojasniti vzroke za pojav metode in jo umestiti v teorije evropskih integracij, oblikovanje politik in institucionalne spremembe. Vanj uvrščata tudi različne tipologije vladavine.
- b) Normativni pristop, ki poudarja nehierarhične deliberativne poglede na nove oblike vladanja in mehko zakonodajo ter v ospredje postavlja potencial OMK za javnopolitično učenje ter zmanjšanje demokratičnega primanjkljaja EU.
- c) Empirični pristop, ki preučuje delovanje metode na različnih javnopolitičnih področjih in v državah članicah. Navedeni pristop obravnava OMK kot način evropeizacije.
- d) Kritični pristop, ki ocenjuje OMK kot učinkovit instrument oblikovanja politik.

Borrásova in Radaelli (2010) na podlagi analize 52 najpogosteje citiranih akademskih člankov s področja politološke znanosti kot najpogostejše teoretsko ozadje, v okviru katerega je preučevana OMK, navajata: a) evropeizacijo, b) javnopolitično učenje, socializacijo, ideje, diskurz, c) mnogonivojsko vladavino, d) politično ekonomijo, e) teorijo racionalne izbire, f) regulativne okvire, g) deliberativne demokratične teorije, h) institucionalizem, i) drugo.<sup>264</sup>

Na podlagi obsežne preučene akademske literature s področja OMK menimo, da je to izjemno težko razvrščati po različnih kategorijah, saj se te medsebojno prepletajo, prav tako njeno uporabo (le) na deklarativni ravni omenjajo v številnih državah članicah. Ravno tako je OMK omenjena v številnih znanstvenih publikacijah, ki se neposredno ne nanašajo na njeno preučevanje (glejte Štremfel 2010b).

<sup>263</sup> Glede na navedeno razdelitev ugotavljamo, da smo v disertaciji zaobjeli vse pristope: teoretski pristop (OMK kot nova oblika vladavine), normativni pristop (OMK kot javnopolitično učenje), empirični pristop (vpliv OMK na države članice) in kritični pristop (OMK kot javnopolitični instrument).

<sup>264</sup> Pri tem navajata, da je 19 znanstvenih člankov osredotočalo na evropsko zaposlitveno strategijo, 15 na socialno politiko in politiko socialne vključenosti, štirje na pokojnine in raziskovalno dejavnost, trije na splošne ekonomske javnopolitične smernice in trije na preostala področja, na katerih je v uporabi OMK (Borrás in Radaelli 2010, 27). Tudi navedeni podatki izkazujejo podzastopanost preučevanja OMK na področju izobraževanja.

### 3.2.4.1 OMK kot nova oblika vladavine

Z Lizbonsko strategijo je OMK postala osrednji element v razpravah o obnovitvi integracijskih tehnik EU. OMK je razumljena kot potrebna reforma in modernizacija načinov oblikovanja evropskih politik. Na eni strani išče manj uniformne cilje, kot pa jih predvideva harmonizacija zakonodaje, na drugi pa omogoča poseganje na področja, ki so do zdaj veljala za izključno pristojnost držav članic (Dehousse 2002). Metoda skupnosti se uporablja predvsem pri ustvarjanju evropske regulativne funkcije, medtem ko se OMK uporablja predvsem na področjih redistributivnih in makroekonomskih politik (Chalmers in Lodge 2003, 1). Dehousse (2002, 20) meni, da OMK ni radikalna alternativa metodi skupnosti, kot jo označujejo nekateri. Kljub obstoju številnih podobnosti v delovanju so cilji, ki jih zasledujeta, različni. OMK omogoča vzpostavitev fleksibilnih oblik skupnih akcij na javnopolitičnih področjih, na katerih centralizirano politično odločanje ni mogoče ali ni zaželeno. Podvomi pa, da lahko učinkovito nadomesti bolj centralizirano metodo skupnosti v sektorjih, kjer se zahteva uniformnost.

Številni avtorji (Rodrigues 2001; Radaelli 2003; Tucker 2003; Eberlein in Kerwer 2004; Idema in Kelemen 2006; Winzen 2007; Armstrong in drugi 2008; Warleigh-Lack in Drachenberg 2011) menijo, da je OMK najznačilnejša in najvidnejša nova oblika vladavine v EU. OMK kot nova oblika vladavine državam članicam omogoča sodelovanje in doseganje skupnih ciljev, ob upoštevanju nacionalnih različnosti ter brez težnje po harmonizaciji njihovih političnih sistemov in institucionalnih ureditev. Pri tem je OMK videna kot kognitivno in normativno orodje za doseganje in izgrajevanje konsenza med različnimi evropskimi socialnimi modeli in političnimi paradigmi, ki so osnovane na skupnih ciljih in vrednotah. OMK je bila oblikovana kot metoda za soočanje z javnopolitičnimi izzivi, identificiranimi v Lizbonski strategiji, in istočasno prilagojena za odpravo demokratičnega primanjkljaja in večanje legitimnosti EU.

Nekateri (Eberlein in Kerwer 2002; Jacobsson in Vifell 2003; Sabel in Zeitlin 2010) OMK označijo kot model deliberativne demokracije. V teoriji deliberativne demokracije je posvetovanje definirano kot samorefleksivna razprava, v kateri udeleženci razmišljajo o predlogih in so odprti do sprememb svojih preferenc ter tako usmerjeni k doseganju konsenza (Cohen in Sabel 2003, 346). Bistveni namen deliberativne demokracije je odprto in sodelovalno reševanje javnopolitičnih problemov. V tem pogledu je OMK videna kot

organizacijska infrastruktura, v kateri imajo akterji (države članice) avtonomijo, da eksperimentirajo z lastnimi rešitvami širše definiranih javnopolitičnih problemov. Pri tem pa akterji zasledujejo skupne cilje na ravni EU (de la Porte 2008).

Literatura (glejte Zeitlin 2005b) OMK označi kot obliko eksperimentalne demokracije. Pri tem je OMK kot nova oblika vladavine videna kot priložnost za odpravo demokratičnega primanjkljaja<sup>265</sup> zdajšnjih oblik vladavine, ki vsebujejo različne oblike liberalne predstavniške demokracije. Eksperimentalna demokracija<sup>266</sup> ima določene značilnosti deliberativne demokracije, vendar slednjo nadgradi z opiranjem na neposredno in odprto razpravo med državljani in lokalnimi akterji, ki jim je zagotovljena avtonomija, z namenom iskanja rešitev, ki ustrezajo specifičnim problemom vladanja (Gerstenberg in Sabel 2002). Eberlein in Kerwer (2004, 121) menita, da je pristop eksperimentalne demokracije predvsem normativno zasnovan – predvideva več participacije, prostovoljno sodelovanje in večjo učinkovitost.

OMK je videna kot postregulativni pristop k vladavini, v kateri je poudarek na postopkih in splošnih standardih v velikem številu variacij, in ne toliko podrobnih in nefleksibilnih (pravno zavezujočih) pravilih (de la Porte in drugi 2001, 302). V vseh teh procesih OMK je ključni element vidnost dosežkov, ki sproža vzajemni pritisk med akterji. Vidnost zahteva kazalnike in skupke podatkov, ki so dostopni javnosti (Walters in Haahr 2005, 125–128). OMK kot novo obliko vladavine torej opredeljuje predvsem stalni proces zagotavljanja kakovosti na podlagi kazalnikov in ciljnih vrednosti (Lawn 2006; Alexiadou 2007).

### **3.2.4.2 OMK kot javnopolitično učenje**

OMK je v akademski literaturi pogosto označena tudi kot arhitektura za javnopolitično učenje (Ferrera in drugi 2002; Knill in Lenschow 2003; Eberlein in Kerwer 2004; Kröger 2006; Ania in Wagener 2009). S tega vidika jo avtorji vidijo kot institucionalno ureditev, ki s svojimi

---

<sup>265</sup> Demokratični primanjkljaj se opisuje kot institucionalni pojav, pri katerem je problem demokratičnosti EU vezan na neprimerne medinstitucionalne odnose, značilne za EU. Običajno se opredeljuje kot omejena zmožnost nadzora nacionalnih parlamentov nad vladami v zadevah, ki se nanašajo na odločanje na nadnacionalni ravni, in kot pomanjkanje pristojnosti Evropskega parlamenta pri sprejemanju odločitev v kontekstu oblikovanja skupnih evropskih politik. Zmanjšanje demokratičnega primanjkljaja v institucionalnem pogledu zahteva povečevanje vzajemne odgovornosti med ustanovami na nadnacionalni ravni kot tudi reprezentativnost javnopolitičnih odločevalcev na ravni EU (Lajh 2005, 86, 87).

<sup>266</sup> Sabel in Zeitlin (2008) menita, da je v ospredju funkcionalno, in ne strukturno ali institucionalno pojmovanje (na osnovi potrebnih dejavnosti oz. funkcij se namreč lahko izoblikujejo različni institucionalni dogovori v smislu doseganja teh funkcij).

elementi oz. instrumenti omogoča javnopolitično učenje med državami. Radaelli (2004) vzajemno učenje definira kot osnovno koordinacijsko moč OMK in izraz eksperimentalne demokracije. Njegova cilja sta razpršitev znanja in povečano zavedanje potrebe po razvijanju novega znanja. OMK države članice spodbuja v izmenjavo informacij, primerjanje in ponovno oceno zdajšnjih praks. V organiziranih in utečenih interakcijah se države lahko naučijo več kot z neorganiziranim bilateralnim posnemanjem. Poudarek je na tem, da se države kljub različnim tradicijam, pomembnim sistemskim razlikam in pomanjkanju pravnega pomena integracije lahko učijo druga od druge in izboljšujejo svoje politike z namenom doseganja skupnih ciljev. Ker vsi stremijo k enakemu cilju, se vzajemno učenje pojmuje kot racionalno in kolektivno reševanje javnopolitičnih problemov (prav tam). OMK se pojmuje kot radar, ki išče uporabno znanje na vseh ravneh vzpostavljenega organizacijskega omrežja. Rešitev določenega problema, vprašanja ali dileme zagotovo nekje v omrežju obstaja, vendar jo je med procesi javnopolitičnega učenja treba poiskati. Ko je rešitev oziroma praksa reševanja določenega problema (v določenem lokalnem okolju, državi) najdena, pa je med procesom javnopolitične razpršitve (lahko) razširjena v celotni EU.

Čeprav vsi instrumenti OMK ne spodbujajo javnopolitičnega učenja v enaki meri oziroma so za nekatere značilne celo nekatere omejitve, velja prepričanje, da OMK s svojo zasnovanostjo državam članicam nudi številne priložnosti za medsebojno učenje. Hkrati na podlagi analize literature lahko zasledimo, da vsi instrumenti niso nujno uporabljeni le v smislu javnopolitičnega učenja, temveč v veliki meri predpostavljajo tudi družbeno in politično učenje. Citi in Rhodes (2006) menita, da javnopolitično učenje v OMK ni dovolj natančno definirano, zato ni jasno, ali je namenjeno doseganju kognitivne konvergence ali strateški uporabi znanja.

Upoštevajoč teoretske predpostavke javnopolitičnega učenja ter empiričnih podatkov, zbranih na podlagi analize javnopolitičnega učenja, sta Langejeva in Alexiadouva (2010) oblikovali posebno kategorizacijo javnopolitičnega učenja v okviru OMK. Ta predstavlja edino kategorizacijo, ki je nastala prav na podlagi empiričnih podatkov, zbranih na področju javnopolitičnega učenja v izobraževalnih politikah v EU. Langejeva in Alexiadouva (prav tam) sta vzpostavili štiri sloge javnopolitičnega učenja v EU, ki se lahko medsebojno tudi prepletajo, saj avtorici pridobljenih empiričnih podatkov nista uvrstili zgolj v eno izmed štirih kategorij (predstavljenih v preglednici 3.6). Menita, da se navedene kategorije nenehno

spreminjajo in ne predstavljajo statičnih kategorij, ki jih pogosto navajajo drugi avtorji (npr. javnopolitično, družbeno in politično učenje).<sup>267</sup>

Preglednica 3.6: Zvrsti javnopolitičnega učenja v OMK

	VZAJEMNO	TEKMOVALNO	IMPERIALISTIČNO	POVRŠNO
CILJ	Pridobivanje novega znanja, kognitivna pridobitev, učenje	»Narediti dober vtis« v meddržavnem tekmovanju	Širjenje vpliva in moči	Ohranjanje zdajšnjega razmerja moči
SPODBUDA	Prostovoljno iskanje rešitev za nacionalne probleme	Napol prostovoljno, pritisk ugleda, primerjalna prednost	Vsiliti svoja prepričanja	Ohraniti suverenost države članice
BISTVENO VPRAŠANJE	Kaj predstavlja dobro izobraževalno politiko in prakso, vredno posnemanja?	Kdo je najboljši?	Kako lahko vplivamo na druge države članice, da sprejmejo našo izobraževalno politiko?	Kako se lahko izognemo pretiranemu vplivu EU na nacionalno izobraževalno politiko?
TIP ZNANJA	Široko znanje, konstrukcija novega empiričnega znanja, induktivno učenje, identifikacija vrzeli v znanju, deljenje informacij o (ne)uspešnih izkušnjah, učenje od drugih, dejavna participacija v AVU	Široka zbirka znanja o vseh državah, ki temelji na kvantitativnih podatkih, učenje na podlagi objektivnih podatkov	Ozka zbirka znanja, strateški prikaz znanja z namenom maksimiranja vpliva, znanje za zagovorništvo, znanje je moč, »mi že vse vemo«	Ozka zbirka znanja, že pridobljeno znanje zadošča, »mi že vse vemo«.
ORGANIZACIJSKO OMREŽJE	Grozdi in AVU Fleksibilnost delovnih metod (izbere jih grozd glede na temo iz širšega nabora) Preplet od spodaj navzgor in od zgoraj navzdol ter iniciative Evropske komisije	Razvoj ciljnih vrednosti in kazalnikov na strani Evropske komisije Fiksne ciljne vrednosti in kazalniki, ki merijo posebne vidike izobraževalnih praks v vseh (različnih) državah članicah	Medvladna pogajanja S sklicevanjem na določena prepričanja vplivati na druge države članice	Delovne skupine Nacionalno poročanje o ukrepih, ki predstavljajo zdajšnje nacionalne prakse kot odgovor na iniciative EU
UČINEK	Odvisev od konteksta, upošteva raznolikost. Bistveni zaključki so vključeni v oblikovanje politik na nacionalni, regionalni in lokalni ravni.	Skuša vsiliti uniformnost. Prilagoditev praks držav članic najboljšim	Skuša vsiliti uniformnost. Javnopolitični izvoz iz ene države ali skupine držav v druge.	Skuša ohraniti zdajšnjo raznolikost. Nadaljevanje zdajšnjih nacionalnih praks in nacionalne avtonomije nad vsako potencialno spremembo
SLOG VLADAVINE	Kooperativna, demokratična razprava, temelječa na konsenzu.	Ustvarjanje voditeljev in sledilcev, osnovano na objektivnem znanju o tem, kaj je najboljše.	Hierarhično, avtoritativno, osnovano na poziciji moči	

Vir: Lange in Alexiadou (2010)

### *Vzajemno javnopolitično učenje*

Ključni institucionalni okvir za vzajemno učenje v OMK so grozdi in delovne skupine ter AVU, ki jih organizirajo. Spodbuda za prostovoljno sodelovanje v vzajemnem učenju je lahko rešitev problemov nacionalne izobraževalne politike, predvsem za manjše države članice pa je vzajemno javnopolitično učenje lahko pomemben vir novih informacij in posvetovanj. Vzajemno javnopolitično učenje predstavlja skupna prizadevanja držav članic pri doseganju skupnih ciljev na področju izobraževanja. V vzajemnem javnopolitičnem učenju se znanje akumulira na induktivni način in spodbuja sodelovanje držav članic z graditvijo zaupanja,

<sup>267</sup> Zavedati se je treba tudi, da javnopolitično učenje v okviru OMK ni nastalo v vakuumu ter da odseva tudi predhodne interakcije in vplive med državami (Lange in Alexiadou 2007, 11–13).



dialoga in skupnega razmišljanja o problemih in njihovem preseganju. Z vzajemnim javnopolitičnim učenjem se sprva nasprotujoči si pogledi akterjev preoblikujejo v konvergenco idej, hkrati pa se izpostavijo področja, na katerih soglasja ni bilo mogoče doseči. Vzajemno javnopolitično učenje prispeva k demokratičnosti OMK in ustvarjanju soglasja med sodelujočimi akterji (Lange in Alexiadou 2007, 8, 9).

#### *Tekmovalno javnopolitično učenje*

Za tekmovalno javnopolitično učenje velja, da se v veliki meri osredotoča na primerjave dosežkov držav članic pri zasledovanju skupnih ciljev. Čeprav naj bi kazalniki, na podlagi katerih primerjave potekajo, zagotavljali objektivnost in nevtralnost javnopolitičnega učenja, po drugi strani sprožajo tudi nekatere dileme. Vzpostavljeni kazalniki usmerjajo pozornost na področja, na katerih so dosežki lahko merljivi, in jo odvrtačajo od (morebitnih) drugih težav izobraževalnih sistemov, kjer primerjave niso mogoče. Na področjih, kjer so kazalniki vzpostavljeni, pa tekmovalno učenje skuša spodbuditi zaostale, da se učijo in posnemajo vodilne, ter odpre nove kanale vpliva za tiste države članice, ki so v primerjavah na podlagi kazalnikov vodilne (to niso nujno stare ali velike države članice). Pri tem se zanemarija dejstvo, da je pomen nekega kazalnika v posamezni državi lahko različen. Tako teži k harmonizaciji izobraževalnih praks držav članic, ker temelji na pritisku na države članice, da ohranijo ugled in povečujejo sodelovanje. Tak pritisk se lahko poveča z dodatnimi pritiski nacionalnih akterjev (opozicije, medijev) po doseganju evropsko primerljivih dosežkov. Tekmovalno javnopolitično učenje sicer vsebuje manj dinamike od spodaj navzgor, ker so kazalniki razviti na ravni EU, vendar se zanj predvideva, da se z zanašanjem na objektivne podatke oddaljuje od visoke politike ter omogoča vpliv tudi manjšim in novim državam članicam. S tekmovalnim javnopolitičnim učenjem država članica pridobiva novo znanje od drugih držav, razbere lekcije, ki bi jih morala upoštevati, prilagodi inovacije nacionalnemu kontekstu in na podlagi izboljšanih dosežkov postane bolj konkurenčna (Radaelli 2004, 15). Pri tem je za akterje, vključene v OMK, izziv najti pravo ravnotežje med sodelovanjem in tekmovalnostjo.

#### *Imperialistično javnopolitično učenje*

Imperialistično javnopolitično učenje izhaja iz predpostavke, da države niso enake. Vplivne države članice ali skupina držav članic skuša vsiliti po lastni oceni najboljše izobraževalne prakse drugim. Velike države menijo, da so z razvitim raziskovalnim sistemom na področju izobraževanja, zadostnimi viri in s številnimi izpopolnjenimi podatki superiorni element v

evropskem izobraževalnem prostoru, zato s svojimi predlogi lahko vplivajo na druge države članice. Navedena predpostavka ne velja le za velike države članice (Francijo, Veliko Britanijo in Nemčijo), saj je njihov vpliv odvisen tudi od enotnosti izobraževalnega sistema znotraj države. V nekaterih državah (npr. v Nemčiji, Veliki Britaniji in Španiji) so različni regionalni izobraževalni sistemi, zaradi česar težko enotno nastopajo v EU. Langejeva in Alexiadouva (2007, 11) prisotnost imperialističnega učenja merita s številom izvedenih AVU in pri tem ugotavljata, da v veliki meri vodijo severne in zahodne stare države članice, ki so organizirale 67 odstotkov vseh AVU, medtem ko so jih nove in južne države članice organizirale le 33 odstotkov.<sup>268</sup> Imperialistično učenje na ravni EU je lahko priložnost za državo članico, da utrdi ali razširi že vzpostavljene sfere vpliva tudi na področju izobraževanja (prav tam).

#### *Površno javnopolitično učenje*

Pri površnem javnopolitičnem učenju skušajo države članice na različne načine omejiti pretiran vpliv drugih držav članic in institucij EU na vsebino svojih nacionalnih izobraževalnih politik ter s tem ohraniti popolno nacionalno suverenost na tem področju. Kot pove že ime, je sodelovanje države članice v procesih javnopolitičnega učenja v tem primeru površno, državi ne pomeni posebnega interesa in obveznosti. To lahko izhaja že iz dejstva, da so nekatere države nasprotovale poglobljanju sodelovanja na izobraževalnem področju že od začetka in posledično še danes nerade sodelujejo v procesih, ki vodijo h krepitvi sodelovanja držav članic na tem področju. Površno sodelovanje se kaže tudi v tem, da v nekaterih delovnih skupinah in grozdih dejavno sodeluje le tretjina vseh udeležencev. Nekateri so zgolj pasivni opazovalci, ki svoji državi sporočajo, ali se obeta poseg v njihovo nacionalno suverenost. Poleg tega se površno javnopolitično učenje kaže tudi v rednem poročanju o napredku držav članic, ko nekatere države ne pripravijo poglobljenega poročila o napredku, temveč le splošen opis svojega izobraževalnega sistema z izjavo, da se sklada z vsemi dejavnostmi in cilji I&U 2010 (Lange in Alexiadou 2007, 11, 12).

V disertaciji navedeno empirično kategorizacijo Langejeve in Alexiadouve (2007) upoštevamo pri nadgraditvi operacionalizacije posameznih zvrsti javnopolitičnega učenja, ki smo jih uvodoma predstavili v razdelku 2.2.3. Pri sledenju ciljem disertacije se bomo pri

---

<sup>268</sup> Langejeva in Alexiadouva (2007) sta analizirali izvedene AVU v okviru I&U 2010. Naša analiza (glejte prilogo I), v kateri smo upoštevali vse izvedene AVU do leta 2010, razkriva večjo uravnoteženost med vodenjem AVU s strani starih in novih držav članic.

identifikaciji posamezne zvrsti javnopolitičnega učenja v okviru različnih raziskovalnih metod in tehnik (glejte razdelek 1.1.6) tako oprli na naslednje kazalnike posamezne zvrsti javnopolitičnega učenja, ki jih predstavljamo v preglednici 3.7.

Preglednica 3.7: Kazalniki za identifikacijo posameznih zvrsti javnopolitičnega učenja v OMK

Javnopolitično učenje	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sklicevanje na objektivne in nevtralne podatke</li> <li>- Sklicevanje na vlogo ekspertov</li> <li>- Dobre prakse so določene na podlagi visoke uvrstitve države članice na mednarodni primerjalni lestvici dosežkov</li> <li>- Instrumentalno izboljševanje lastnih izobraževalnih politik in praks</li> <li>- Identifikacija javnopolitičnih problemov ter rešitev na podlagi objektivnih in nevtralnih podatkov</li> </ul>
Družbeno učenje	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Socializacija akterjev</li> <li>- Odgovornost akterjev za doseganje skupno zastavljenih ciljev</li> <li>- Kontekstualizacija ekspertnih podatkov</li> <li>- Identifikacija javnopolitičnih problemov in rešitev na podlagi prepričanj v skupnosti</li> </ul>
Politično učenje	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vsiljevanje lastnih prepričanj in praks</li> <li>- Zavedanje političnih strategij drugih akterjev (držav članic, evropskih institucij)</li> <li>- Uporaba objektivnih podatkov za zagovorništvo že načrtovanih (političnih) reform, odlog reform</li> <li>- Neutemeljeno prilaščanje zaslug za dobre oz. slabe dosežke na mednarodnih primerjalnih lestvicah dosežkov</li> </ul>

Vir: Lastna zasnova

### 3.2.4.3 OMK kot na podatkih temelječe oblikovanje politik

Langejeva in Alexiadouva (2010) menita, da se uporaba ekspertnega znanja močno sklada z na podatkih temelječim oblikovanjem politik, ki po njunem mnenju ni le koncept, temveč tudi ključna strategija in paradigma vladavine na področju izobraževalnih politik v EU. Cortova (2010, 304) ugotavlja, da številni javnopolitični dokumenti EU predstavljajo OMK kot nevtralno orodje, osnovano na na podatkih temelječem oblikovanju politik. Navedemo naj zgolj najvidnejšega izmed njih – priporočilo Evropske komisije iz leta 2007 »*Towards more knowledge based policy and practice in education and training*«. <sup>269</sup> Evropske institucije (Evropska komisija, Svet EU) uporabo javnopolitičnih instrumentov (ciljne vrednosti, kazalniki, mednarodne raziskave znanja) v izobraževanju kot elementa na podatkih temelječega oblikovanja politik utemeljujejo s potrebo po jasni (znanstveno utemeljeni) določitvi dejavnikov, ki prispevajo k uspešnosti in učinkovitosti nacionalnih izobraževalnih

<sup>269</sup> Poleg navedenega priporočila, ki se nanaša izključno na na podatkih temelječe oblikovanje politik v izobraževanju, je Evropska komisija izdala tudi številne druge dokumente, v katerih poudarja pomen na podatkih temelječega oblikovanja politik in ekspertnega znanja (npr. leta 2001 *White Paper on Governance ter Science and Society Action Plan*, leta 2002 *Improving the knowledge base for better policies*).

sistemov ter so s tem podpora doseganju skupnih strateških ciljev, kazalnikov in ciljnih vrednosti EU.<sup>270</sup> Pri tem imajo bistveno vlogo ne le eksperti držav članic, temveč tudi evropski eksperti (prisotni v številnih dejavnostih vzajemnega učenja) ter mednarodna združenja in organizacije (npr. *Centre for Research on Education and Lifelong Learning (CRELL)*, *Statistical office of the EU (EUROSTAT)*, IEA, OECD), ki kazalnike razvijajo, utemeljujejo ter njihovo doseganje v državah članicah merijo in s tem proizvajajo osnovo za medsebojno učenje. V tem pogledu so znanje in ekspertize postale nov instrument vladanja v evropskem izobraževalnem prostoru ter sredstvo za usmerjanje nacionalnih izobraževalnih politik. Mednarodne raziskave znanja imajo s svojimi podatki (številčnimi informacijami) tako pomembno vlogo pri vzpostavljanju vladavine primerjav, ki temelji na javnopolitičnem učenju (Ioannidou 2007; 2010; Dunlop in Radaelli 2010). Nova oblika vladavine na področju izobraževalnih politik je tako osnovana na številkah (Ozga in Lingard 2007).

Na podatkih temelječe oblikovanje politik v okviru OMK je videno kot strategija vladavine, ki se odmika od političnih pogajanj med državami članicami. Ohranjanje določene distance od visoke politike, pogajanj o izobraževalnih tematikah v Svetu in Evropskem parlamentu je razumljeno kot večanje priložnosti za medsebojno učenje na podlagi izsledkov znanstvenih raziskav in objektivnih podatkov ter s tem krepite vladavine, ki temelji na javnopolitičnem učenju. Pomik javnopolitičnega učenja o izobraževalnih tematikah v bolj tehnično okolje, ki ga predvidevata na podatkih temelječe oblikovanje politik ter uporaba ekspertnega diskurza, je Evropski komisiji omogočila zagotoviti strinjanje držav o potrebnih javnopolitičnih ukrepih (npr. sprejem evropskega referenčnega okvira ključnih kompetenc ter evropskega ogrodja kvalifikacij). Vključenost ekspertov in ekspertnega znanja ne omogoča le na podatkih temelječega oblikovanja politik, temveč Evropski komisiji in drugim akterjem omogoča tudi razširiti vpliv na politično občutljivem področju z uporabo avtoritativnih (ekspertnih) argumentov. Mobilizacija ekspertnega diskurza podpira razvoj neformalnega normativnega nadzora, razvitega znotraj ekspertnih skupin, še posebej družbenega pritiska, povezanega z graditvijo ugleda (Alexiadou 2007, 104; Lange in Alexiadou 2010).

EU spodbuja na podatkih temelječe oblikovanje politik tudi s številnimi projekti in z mrežami, s katerimi skuša graditi in krepiti mednarodno sodelovanje na področju uporabe izsledkov znanstvenih raziskav ter objektivnih podatkov pri oblikovanju izobraževalnih

---

<sup>270</sup> Hkrati navedeni instrumenti zagotavljajo transparentnost, prenosljivost in primerljivost.

politik in izobraževalnih praks v EU. Najvidnejši izmed mrež sta EUNEC (*The European Network of Education Councils*)<sup>271</sup> in EIPPEE (*Evidence-Informed Policy and Practice in Education in Europe*).<sup>272</sup> H krepitvi na podatkih temelječega oblikovanja izobraževalnih politik na mednarodni ravni pa prispevajo tudi druge mednarodne organizacije. OECD navedenemu področju pozornost posveča predvsem v okviru Centra za edukacijsko raziskovanje in inovacije (Centre for educational research and innovation – CERI), ki je v letu 2007 med drugim izdal tudi publikacijo »Evidence in Education: Linking Research and Policy«, ki se osredotoča na učinkovito uporabo izsledkov znanstvenih raziskav pri oblikovanju izobraževalnih politik in izobraževalnih praks. Posebna pozornost je na podatkih temelječemu oblikovanju izobraževalnih politik namenjena tudi v grozdu »Boljša izraba virov«, v okviru katere je bila leta 2007 organizirana dejavnost vzajemnega učenja »Peer learning activity on Evidence-based Policy and Practice«.<sup>273</sup>

Kljub širokemu poudarjanju na podatkih temelječega oblikovanja izobraževalnih politik v okviru OMK s strani institucij EU številni avtorji (Telò 2002; Radaelli 2004, 2008; Borrás 2008) izražajo kritični pogled na OMK. Menijo, da OMK ni tehnična in nevtralna metoda vladavine, ki temelji na objektivnih podatkih, temveč je politični proces. Pri tem opozarjajo, da imajo v procesu OMK prevladujočo vlogo ozke tehnokratske institucije namesto številnih akterjev z vseh ravni mnogonivojske vladavine, kot je to predvideno v njeni formalni zasnovi. Priznavajo, da navedeno omogoča njeno učinkovitost (izhodno legitimnost), a ne tudi njene demokratičnosti (vhodne legitimnosti).

---

<sup>271</sup> EUNEC je evropska mreža svetov za izobraževanje, sestavljena iz nacionalnih svetov za izobraževanje, ki svetujejo vladam svoje države na področju izobraževanja. Na podlagi mreže EUNEC si izmenjujejo informacije o izobraževalni politiki v državi in svoje poglede na to temo. Prav tako oblikujejo teme skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja in razpravljajo o njih. Mreža organizira številne konference in delavnice ter izdaja publikacije. Pregled publikacij razkriva, da se v veliki meri osredinjajo na ciljne vrednosti EU, teme grozdov in delovnih skupin ter drugih aktualnih agend v EU (npr. nove spretnosti za nova delovna mesta).

<sup>272</sup> EIPPEE je partnerski projekt, ki v letih od 2011 do 2013 vključuje 36 partnerjev iz 23 različnih držav EU. Iz Slovenije je v projekt vključen Center za študij edukacijskih politik na Pedagoški fakulteti Univerze v Ljubljani. Projekt gradi na dejavnostih in raziskovalnih ugotovitvah predhodnega projekta, ki je potekal v letih 2009 in 2010. Namen projekta je preučiti značilnosti in obseg dejavnosti, ki povezujejo izsledke znanstvenih raziskav z oblikovanjem izobraževalnih politik v EU, ter s tem krepiti razvoj novih zmogljivosti na tem področju in razširjati ozaveščenost o tej tematiki.

<sup>273</sup> Poleg navedenih projektov je v letu 2007 v obdobju nemškega predsedovanja potekala konferenca »Knowledge for Action in Education and Training«. Prav tako je OECD objavil štiri poročila, ki se nanašajo na trende, tematike in izzive izboljšanja na znanju temelječih politik in praks v izobraževanju.

#### 3.2.4.4 Akterji OMK

Obstajajo številne teoretske interpretacije, ki se osredotočajo na to, kateri akterji so dejavni in kakšno vlogo imajo v OMK kot novi obliki vladavine na področju izobraževalnih politik v EU. Pogoste so opredelitve, da se je v procesu OMK vzpostavilo omrežje akterjev,<sup>274</sup> za katero so značilni horizontalni odnosi oziroma odsotnost hierarhične narave odnosov, ki lajšajo razvoj skupne javnopolitične skupnosti na ravni EU. Za omrežje akterjev OMK je značilna tudi odsotnost vodilnega igralca s formalno avtoriteto. Pri tem je treba poudariti, da so glede na področje, v katerem je OMK uporabljena, omrežja različno strukturirana. V idealni obliki naj bi OMK na področju izobraževanja vključevala širok nabor tako vladnih kot nevladnih akterjev. Jones (2007, 6) meni, da ni popolnih podatkov o tem, kateri akterji so vključeni v proces OMK, kako sodelujejo in kakšna je njihova avtoriteta, zato tudi ne moremo predvideti učinkov njihovega delovanja.

Kljub poudarjanju pluralistične in decentralizirane narave procesa OMK so številni avtorji (Dehousse 2002; Smismans 2004; Hatzopoulos 2007) prepričani, da ima v njem prevladujočo vlogo Evropska komisija. Njene možnosti, da igra pomembno vlogo v OMK, so številne, vendar se razlikujejo od tistih, ki obstajajo pri klasični metodi skupnosti. Namesto formalne izvršilne moči, ki jo ima Evropska komisija v metodi skupnosti, skuša svoj vpliv v OMK uveljaviti z graditvijo kredibilnosti z novimi neformalnimi načini, ki v veliki meri temeljijo na vključevanju ekspertov in akumulaciji znanja na posameznih javnopolitičnih področjih (Jabko v Dehousse 2002, 11, 12). Njen vpliv v OMK je tako neposredno odvisen od njene moči oblikovanja vrednot in jezika javnopolitične skupnosti ter sposobnosti vplivanja na določanje meril uspeha in neuspeha, pri čemer Evropska komisija prispeva h kognitivni konvergenci kot osrčju OMK.

Na področju izobraževanja ima tako vodilno vlogo Direktorat Evropske komisije za izobraževanje in kulturo (DG EAC), ki ga mnogi označujejo kot vzpostavitelja, skrbnika in organizatorja procesa OMK na področju izobraževanja. Naraščajoč obseg njegovih usmerjevalnih nalog je razviden tudi iz naraščajočega obsega podpornih dejavnosti, ki temeljijo predvsem na izmenjavah ekspertov, vzpostavitvi svetovalnih odborov, delovnih skupin, informacijskih omrežij in portalov, na posvetovanju z deležniki, vzpostavitvi

---

<sup>274</sup> Büchsova (2003) meni, da koncept javnopolitičnih omrežij ni pretirano uporaben pri preučevanju delovanja OMK, ker predvideva, da naj bi OMK povzročal podobne učinke v vseh državah članicah in da bo posledično sledila tudi konvergenca javnopolitičnih izidov.

konzorcijev v okvirnih programih, organizaciji konferenc, seminarjev in simpozijev ter raziskovanju, spremljanju ter vrednotenju ključnih problemov evropskega izobraževanja (Nóvoa 2000).

OMK se je razvila znotraj prevladujočega diskurza novega javnega menedžmenta ter diskurza izmerljivosti izobraževanja (Žiljak 2008, 93). Nova oblika vladavine v EU na področju izobraževalnih politik tako temelji na podatkih, ki so proizvedeni v ekspertnih omrežjih in institucijah. Epistemske skupnosti z naslanjanjem na podatke, proizvedene v ekspertnih omrežjih, oblikujejo in širijo javnopolitične norme v države članice ter tako skušajo zagotoviti njihovo družbeno priznanje (Borrás in Conzelmann 2007, 5; Citi in Rhodes 2007). Pri prevajanju evropskega diskurza v nacionalne izobraževalne sisteme so torej ključni akterji epistemske skupnosti mednarodnih ekspertov in skupnosti deležnikov, ki so sposobne širjenja in prilagajanja evropskih smernic v nacionalnem kontekstu (Žiljak 2008, 109).<sup>275</sup> Mehanizmi in razpršitev diskurza ter idej o javnih politikah socializira udeležence dejavnosti na ravni EU, vendar je ta učinek zamejen s pomanjkanjem učinkovitih participativno-deliberativnih mehanizmov na nacionalni ravni. V številnih državah članicah je namreč prisotno nesklapljanje med omrežji EU, ki delujejo v procesu OMK, in domačimi omrežji, ki dejansko odločajo o javnopolitičnih reformah. Projekt evropeizacije je tako močno odvisen od sodelovanja in skupne mobilizacije resursov nacionalnih akterjev, ki so pogosto tudi zunaj vladne hierarhične kontrole. V nadaljevanju prikazujemo bistvene institucije, omrežja in skupnosti, ki imajo ključno vlogo v OMK kot novi obliki vladavine na področju izobraževalnih politik.

Slika 3.1: Ključni akterji v OMK na področju izobraževalnih politik



Vir: Lastna zasnova

<sup>275</sup> Čeprav avtorji poudarjajo predvsem omrežja in skupnosti v smislu javnopolitičnega učenja, ne smemo zanemariti tudi individualnih akterjev ter vloge, ki jo imajo pri prenosu evropskih smernic v nacionalni kontekst.

S slike 3.1 je razvidno, da v sistemu vladavine EU na področju izobraževalnih politik delujejo številni akterji in institucije. Evropska komisija je v preteklosti ustanovila številne institucije, s katerimi sodeluje pri oblikovanju evropskih smernic na področju izobraževanja, pri razvijanju kazalnikov in spremljanju napredka. Prav tako za posebne naloge vzpostavlja omrežja in projekte, s katerimi pridobiva ekspertne podlage za svoje odločanje v okviru svojih posebnih oddelkov in delovnih skupin. Zanimariti ne velja niti dejstva, da vse izmed navedenih institucij, omrežij in projektov bolj ali manj intenzivno sodelujejo tudi z drugimi mednarodnimi organizacijami na področju izobraževanja (OECD, UNESCO, Svet Evrope). Pri tem velja izpostaviti, da v večini primerov ne moremo govoriti le o formalnem sodelovanju med posameznimi institucijami in organizacijami, saj so pogosto tudi posamezniki, ki delujejo v okviru določene institucije ali organizacije, vključeni v druga omrežja in projekte (Eurydice 2010).

Čeprav navedeno razmišljanje o prevladujoči vlogi ekspertov močno poudarja Evropska komisija<sup>276</sup> ter je podprto tudi s številnimi akademskimi ugotovitvami in razpravami, predstavlja odmik od idealne zasnovanosti OMK, ki poudarja vključenost najrazličnejšega kroga akterjev z vseh ravni mnogonivojske vladavine ter akademskih razprav in raziskovalnih ugotovitev, ki ključno vlogo namenjajo uradnikom in javnopolitičnim odločevalcem. Pri tem izpostavljamo različno razumevanje posameznih vlog, ki jih imajo posamezni akterji v OMK na ravni EU in v nacionalnem okolju. Evropska komisija namreč kot nacionalne eksperte pogosto pojmuje tudi nacionalne uradnike, prav tako je tudi njihova samopercepcija, medtem ko v nacionalnem prostoru v skladu z ureditvijo javne uprave formalno zasedajo uradniška mesta, prav tako pa jih kot eksperte ne dojemajo drugi akterji v slovenskem izobraževalnem prostoru.<sup>277</sup>

### **3.2.4.5 Instrumenti OMK, OMK kot javnopolitični instrument**

Izbor instrumentov OMK lahko pojasnimo tudi z ugotovitvijo Howletta in Ramesha (2005, 185), da je izbor javnopolitičnih instrumentov pogojen z značilnostmi posameznih

---

<sup>276</sup> Kot zanimivost, a hkrati tudi podatek, vreden razmisleka, navedimo, da prepisi intervjujev, ki so nastali v okviru opravljanja intervjujev pri DG EAC v januarju 2010, razkrivajo, da se je osem intervjuvancev sklicevalo na vključenost ekspertov in ekspertnega znanja kar 64-krat, kljub temu da se nobeno izmed naših vprašanj ni nanašalo na vlogo ekspertov.

<sup>277</sup> Z grafa Q17 v prilogi J je razvidno, da se 63 odstotkov sodelujočih javnopolitičnih odločevalcev, 95 odstotkov sodelujočih ekspertov in 74 odstotkov sodelujočih deležnikov ne strinja ali popolnoma ne strinja s trditvijo, da so eksperti zaposleni na MIZKŠ.



javnopolitičnih instrumentov, z naravo javnopolitičnega problema, ki ga rešujemo, z izkušnjami vlade pri reševanju podobnih javnopolitičnih problemov, z osebnimi preferencami oblikovalcev politik ter s predvideno reakcijo ciljne skupine glede izbire javnopolitičnih instrumentov, ki se nanašajo nanjo.<sup>278</sup> Na podlagi navedenega razmišljanja lahko sklepamo o temeljnih razlogih za vpeljavo OMK na področju izobraževalnih politik v EU, prav tako pa tudi v izbor instrumentov OMK, ki so v uporabi na tem področju.

Številni OMK označujejo kot javnopolitični instrument, ki je bil uveden leta 2000, da bi države članice skupaj dosegle cilje Lizbonske strategije. Pri tem je OMK s svojimi elementi institucionalni in administrativni okvir, ki evropskemu izobraževalnemu prostoru nudi informacijsko ter metodološko oporo pri doseganju lizbonskih ciljev. Vpeljavo OMK kot javnopolitičnega instrumenta za doseganje ciljev Lizbonske strategije na področju moramo torej razumeti v smislu želje po doseganju ambicioznih ciljev EU na eni strani ter formalno omejenostjo s pravili subsidiarnosti na področju izobraževanja na drugi strani. Da bi dosegli zelene cilje, je EU z namenom izboljšanja sodelovanja in učinkovitosti izobraževalnih sistemov uvedla OMK kot mehko obliko sodelovanja v nasprotju s tradicionalnimi zakonskimi predpisi, ki veljajo na drugih javnopolitičnih področjih (Alexiadou 2007; Tholoniati 2010).

Kohl in Vahlpahl (2005, 4) OMK označita kot relativno nov instrument javnopolitične koordinacije v EU, ki je uporabljen tudi v okviru I&U 2010. Novost instrumenta je razvidna iz številnih inovacij, ki jih prinaša tako na področju ciljev kot metod (Dehousse 2002, 19). Borrásova in Radaelli (2010, 17) kot posebne značilnosti OMK, ki jo razlikujejo od preteklih konvencionalnih in generičnih oblik nacionalne javnopolitične koordinacije v EU, navajata: a) na dosežke orientirano naravo odprtih oz. nesprejemljivih ciljev in smernic; b) poudarek na proceduralnih vidikih in elementih; c) vpeljavo nove vrste instrumentov in orodij (ciljne vrednosti, dobre prakse itd.). OMK se tako uvršča v serijo novih javnopolitičnih instrumentov, ki so značilni predvsem za novi javni menedžment. Cilj tega instrumenta je »več Evrope«, vseeno pa tudi »različna Evropa« (Dehousse 2002, 7). Nekateri menijo, da je koordinacija nacionalnih politik pomembna za doseganje evropskih ciljev pod določenimi pogoji. Dejansko je v Lizbonski strategiji rabljen izraz konvergenca, ki predpostavlja bolj

---

<sup>278</sup> Schafer (2004) meni, da mora biti OMK kot javnopolitični instrument preučevana ne le v smislu njenega delovanja (funkcionalistično razumevanje), temveč tudi v smislu razlogov za njeno vpeljavo (pristop zgodovinskega institucionalizma).

politično determinacijo in močnejše javnopolitične izide (angl. *policy outcome*) kot sama koordinacija. Na drugi strani zaradi prostovoljnega sodelovanja držav članic ne predstavlja čiste harmonizacije. Je fleksibilno sredstvo za delovanje v smeri skupnih evropskih ciljev in pomeni prizadevanje za določanje evropske socialne dimenzije s konvergenco prioritet, zelenih ciljev in okvirov delovanja, ne pa z zakonodajo ali s konvergenco institucionalne strukture (Pochet 2005, 41). Uspeh metode je odvisen od sposobnosti kombinirati konvergenco (ob upoštevanju različnosti in učinkovitosti) z demokratično legitimnostjo (Rodrigues 2001, 101). Razlogi za upravičenost iskanja minimalne konvergence so dveh vrst: obstoj izzivov, skupnih vsem evropskim državam – brezposelnost, staranje prebivalstva in negativni vplivi sproščene tekmovalnosti med državami. Zatekanje k fleksibilnim shemam koordinacije se je zato pojavilo na eni strani kot kompromis med željo po skupni akciji, na drugi pa kot želje vlad, da ohranijo določeno stopnjo nadzora nad orodji, ki jih dojemajo kot ključne za njihovo politično prihodnost (Dehousse 2002, 6). Dale (2009b, 129) meni, da v okviru OMK lahko zaznamo konvergenco v treh smereh: 1) javnopolitični problem, ki jih identificira Lizbonska strategija, niso nacionalni javnopolitični problem niti ne seštevek nacionalnih javnopolitičnih problemov, temveč skupni javnopolitični problem EU, torej lahko govorimo o konvergenci javnopolitičnih problemov; 2) Ker so javnopolitični problemi skupni, je med državami vzpostavljena konvergenca idej o tem, da je EU primerna raven za soočanje s temi skupnimi javnopolitičnimi problemi EU; 3) konvergenca o tem, da odzivi na skupne javnopolitične probleme ne smejo biti politični.

Pri tem je treba upoštevati, da OMK ni le seštevek njenih posameznih elementov oz. instrumentov, temveč je sama po sebi javnopolitični instrument (Dehousse 2005).<sup>279</sup> Dale (2009b) utemelji, da čeprav OMK eksplicitno poudarja le konvergenco izidov (output), s svojim delovanjem skuša vplivati tudi na vložke (input), zaradi česar jo lahko razumemo kot javnopolitični instrument. Javnopolitični instrumenti učinkujejo na politično interakcijo in javnopolitične rezultate. Če torej želimo dobiti javnopolitične rezultate, moramo temu prilagoditi javnopolitične instrumente (Borrás in Radaelli 2010, 49). Borrásova in Radaelli

---

<sup>279</sup> Za idealni tip OMK je značilno delovanje naslednjih instrumentov, ki niso v hierarhičnem razmerju, zanje je značilna različna stopnja institucionalizacije, med njimi pa obstaja logična povezava: skupni cilji (smernice), kazalniki (in iz njih izpeljane ciljne vrednosti), akcijski načrti in periodična metoda z gledovanja (najboljše prakse) (Laffan in Shaw 2005, 15). Poleg osnovnih instrumentov, ki jih naštevata Laffanova in Shaw (2005), v literaturi zasledimo še naslednje instrumente: nacionalne strategije, spremljanje in povratne informacije, forume, javne tribune za javnopolitični prenos, oblikovanje novega znanja in razvoj skupnega javnopolitičnega diskurza, načrtno širjenje znanja in izkušenj, prigovarjanje in prepričevanje na osnovi praks in dialoga, proizvodnjo znanja z razvojem skupnega javnopolitičnega diskurza, posnemanje in strateško uporabo javnopolitičnih povezav (Radaelli 2004).

(2010, 20) menita, da OMK vsebuje svojo metodologijo in filozofijo. OMK je v zadnjih letih dosegla obliko konceptualne širitve, ki vpliva na ortodoksnost njene originalne metodologije, ki vedno bolj poudarja učenje in koordinacijo. Haahr (2004, 210) OMK opiše kot poseben primer tehnologije izpopolnjene liberalne vladavine, ki vključuje noto svobode, a hkrati privlačnosti njene uporabe. OMK je politična že zaradi formalno nezavezujoče narave nove oblike vladavine, saj namerne dejavnosti vsebujejo politični proces izbire, selekcije in interpretacije posebnih norm in vrednot (Borrás in Conzelmann 2007; Borrás in Radaelli 2010). OMK kot javnopolitični instrument razumemo kot njeno strateško uporabo EU na javnopolitičnih področjih, kjer sodelovanje sicer ne bi bilo mogoče. Predstavlja namreč sklop zelo konkretnih mehanizmov za doseganje skupnih ciljev na teh javnopolitičnih področjih.

Obstajajo številne ocene OMK kot kognitivnega instrumenta, ki zagotavlja potrebno znanje in doseganje skupnih ciljev brez preoblikovanja norm in vrednot ali kot normativnega instrumenta, ki uveljavlja vpliv na vrednostne paradigme (Larionova 2007, 13). OMK predstavlja specifično instrumentalizacijo sodelovanja med državami (Bruno in drugi 2006). Države in njihovi akterji namreč v OMK pripadajo posebnemu družbenemu svetu in imajo bolj ali manj ustrezno znanje o tem svetu. OMK s svojimi instrumenti pa vpliva na ta družbeni svet s proizvajanjem in z vsiljevanjem (mentalnih, verbalnih, grafičnih in teatralnih) predstav o tem svetu (Lingard in drugi 2005). Kot primer Cortova (2010, 305) navaja evropsko ogrodje kvalifikacij ter ključne kompetence, ki so na podlagi OMK brez pravih dokazov postali rešitev za probleme izobraževanja po svetu.

Dale (2009a, 2009b) meni, da OMK ne more biti pojmovana zgolj kot javnopolitični instrument, ter jo označi kot paradigmo in programsko ontologijo. Značilnosti in posledice odnosa med OMK ter izobraževanjem kot javnopolitičnim področjem oriše na podlagi štirih elementov:

1) *Javnopolitična paradigma*. Značilnosti skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja zahtevajo, da so vsi posegi z značilnostjo javnopolitičnih ukrepov v obliki javnopolitičnih paradigem, in ne javnopolitičnih reform. Tu se nanaša na Halla (1993), ki meni, da javnopolitični odločevalci običajno delujejo v okviru idej in standardov, ki določajo ne le cilje javne politike in vrsto javnopolitičnih instrumentov, ki jih uporabijo za doseganje ciljev, temveč tudi osnovne značilnosti javnopolitičnih problemov, ki jih s tem rešujejo. Običajno oblikovanje politik v tem interpretativnem okviru predstavlja proces, ki prilagodi javno politiko brez preoblikovanja paradigme. Preoblikovanje paradigme pa je proces, ki je

označen z radikalnimi spremembami v javnopolitičnem diskurzu. Dale pri tem zagovarja, da OMK ni sprožila preoblikovanja paradigme držav članic na področju izobraževanja, temveč vzpostavila paralelno paradigmo EU, za katero pa ni nujno, da se popolnoma izključuje z nacionalno paradigmo oblikovanja izobraževalnih politik. Kot primer navaja paradigmo vseživljenjskega učenja, ki je bila na ravni EU vzpostavljena kot nujna sestavina doseganja lizbonskih ciljev, a kljub temu ni popolnoma preoblikovala nacionalnih izobraževalnih politik.

2) *Programska ontologija*. Skupno evropsko sodelovanje na področju izobraževanja v okviru OMK naj bi imelo obliko programskih ontologij, in ne programov.<sup>280</sup> Pri tem predpostavlja, da so razlogi in viri za uvedbo določene javne politike tisto, kar prinaša spremembe, in ne sama vsebina javne politike. Njihova izbira pa je odvisna od značilnosti subjektov, na katere se nanaša, in okoliščin iniciative. OMK tako subjektom (državam članicam) ponuja razloge (cilje Lizbonske strategije) ter vire (nabor instrumentov OMK), ki omogočajo doseči spremembe. Pri tem so države članice naslovljene kot subjekti, odgovorni za doseganje sprememb in ciljev.

3) *Depolitiziranost*. OMK v veliki meri temelji na statističnem pristopu k primerjavi dosežkov med državami članicami pri doseganju kazalnikov in ciljnih vrednosti, kar na prvi pogled označuje OMK kot tehnični in apolitični proces. Poglobljen pogled pokaže, da navedeni tehnični elementi nehote sprožajo politične posledice. Izbor kazalnikov in določanje dobrih praks namreč vzpostavlja kognitivne in normativne okvire, ki vplivajo na oblikovanje nacionalnih izobraževalnih politik in praks.

4) *Usmerjenost na izobraževalne sisteme*. Delovanje in rezultati OMK so usmerjeni na raven nacionalnih izobraževalnih sistemov, in ne nacionalnih izobraževalnih politik. Pri tem je treba razlikovati med kazalniki kakovosti izobraževanja in kakovostjo izobraževalne politike. Halász (2003) meni, da gre pri OMK predvsem za drugo, torej ne le za vprašanje evropeizacije izobraževalnih politik, temveč prenovno vladavine nacionalnih izobraževalnih sistemov.

---

<sup>280</sup> Program je intervencija ali javna politika ali inovacija, uvedena ali izvedena z namenom doseganja koristnih sprememb v okviru določenega družbenega fenomena (npr. na področju preprečevanja kriminala). Programska ontologija pa predstavlja, kako določen program ali javna politika dejansko deluje. Predstavlja teorijo delovanja programa, in ne njegove vsebine) (Pawson 2002, 342).

### 3.2.4.6 Vpliv OMK na nacionalno raven

Nabor instrumentov OMK predstavlja informacijsko in metodološko podporo novi decentralizirani obliki vladavine na področju izobraževalnih politik. Številni avtorji (Jacobsson 2003; Sacchi 2004; Heidenreich in Bischoff 2008; Alexiadou 2007) OMK vidijo kot nov instrument evropeizacije nacionalnih izobraževalnih politik. Pri tem je treba poudariti, da države članice same izberejo instrumente, ki jih (na podlagi priporočila ali po lastni presoji) ocenjujejo kot uporabne in (ali) so v skladu z njihovimi institucionalnimi sposobnostmi (Kohl in Vahlpahl 2005, 6). Navedeno izkazuje, da države članice niso pasivni prejemniki politik EU, temveč so vključene v kompleksni proces izbora javnopolitičnih instrumentov (Alexiadou 2007, 103). OMK je zanimiva zaradi načina, ki ga uporablja za usmerjanje in oblikovanje nacionalnega oblikovanja politik (Ferrera in drugi 2002). Zaradi nezavezujoče narave se pritiskov po prilagoditvi in zahtev po skladnosti zakonodaje ne da uporabiti neposredno. Vendar se zastavlja vprašanje, s kolikšno gotovostjo bodo doseženi rezultati v primeru neobvezujočih pravil. Fleksibilnost in neobveznost procesa OMK namreč lahko vodita do tega, da OMK v državah članicah sploh ni uporabljena. Hkrati pa ne moremo trditi, da OMK zaradi svoje mehke narave ni sposobna odločno vplivati na odločitve nacionalnih vlad.

Dehousse (2002) meni, da OMK na nacionalno raven lahko sproža naslednji dve obliki pritiskov:

#### 1) *Proceduralni pritiski*

a) Nekateri avtorji menijo, da lahko že postopkovne zahteve številnih ravni OMK (čeprav ne gre za neposredne pritiske po prilagoditvi) vplivajo na javnopolitično ureditev v državah članicah. Želja po doseganju vidnih rezultatov predpostavlja razvoj kapacitet in sredstev, primernih za doseganje ciljev. Cilje je v nekaterih primerih mogoče doseči le z veliko administrativno kapaciteto, ki razume, kaj in s katerimi sredstvi je treba storiti v dani situaciji (Sacchi 2004, 3). Zaradi želje po doseganju rezultatov tako OMK vlade nehote prisili, da postanejo pozorne na nove pristope in javnopolitične instrumente (Dehousse 2002, 13).

b) Vzpostavitev mehanizmov sodelovanja na evropski ravni spodbudi vlade k uporabi orodij za sodelovanje v skupnih prizadevanjih, vključno z zbiranjem statističnih podatkov, določanjem ciljev in oblikovanjem strategij nacionalnih dejavnosti. Priporočljivo je, da vlade v specializirana omrežja na ravni EU imenujejo svoje najvišje profesionalne avtoritete. Njihov vpliv v evropskem omrežju je na splošno odvisen od njihove sposobnosti prikazati stopnjo

znanja in tehničnih sposobnosti v sferi njihovih pristojnosti. Njihove pomanjkljivosti, ki se kažejo v odstopanju od skupne discipline, vplivajo na njihovo kredibilnost in vpliv (Majone v Dehousse 2002, 13).

c) Vzpostavitev novih administrativnih postopkov, v katerih so bili pripravljene nacionalni načrti reform, lahko spremenijo ravnotežje moči znotraj tradicionalnih administrativnih struktur, npr. z vsiljevanjem minimalnega medministrskega sodelovanja. Koordinacijsko telo lahko izkoristi prednost evropskih postopkov, da poveča svoj vpliv s pritegnitvijo pozornosti političnih voditeljev k njihovim prioritetam in projektom (Mandin in Palier 2002 v Dehousse, 2002, 13).

## 2) *Politični pritiski*

a) Nekateri akterji uporabljajo evropske pritiske kot vzvod za promocijo njihovih nacionalnih programov in reform (Begg in drugi 2001 v Dehousse 2002, 13). V tem primeru je dinamika odnosov med EU in državami članicami boljša, saj države članice (vlade) delujejo enotno na evropski ravni, kar posledično deluje kot opravičilo nacionalnim akterjem za spremembe. Spremembe so lahko upravičene tudi z vtisom modernizacije v drugih državah članicah (Dehousse 2002, 13).

b) Vodenje s cilji lahko omeji države članice na posebno logiko, iz katere je težko izstopiti. Kazalniki in ciljne vrednosti namreč predstavljajo merilo, ki omogoča širši javnosti spremljanje razvoja javne politike. V želji po doseganju zadovoljivega napredka so vlade zato prisiljene nameniti dodatne vire (denar ali človeške vire), da ohranijo svojo kredibilnost na ravni EU in v očeh domače javnosti. V takih pogojih so razumljivi prvotni odpori nekaterih vlad, da določijo kazalnike in skrben nadzor nad delom ekspertov, katerih nalogi sta definiranje in spremljanje kazalnikov (de la Porte in Pochet 2003b).

c) Naslednji pritisk za nacionalne vlade je lahko časovno vodenje OMK. Številni cilji so zastavljeni za obdobje desetih let, kar je več od povprečnega mandata vlade oz. politične večine. Trenutne vlade so zato pod pritiskom, ker so »zavezane« k sprejetju določenih dolgoročnih odločitev, ki ne bodo nujno najugodnejše v obdobju njihovega mandata in bodo s tem tvegale ponovno izvolitev. Vključenost v dolgoročne reforme pogosto prinaša negotove rezultate, zato so vlade pogosto v skušnjavi, da se ne vključijo v določene strateške projekte. Dehousse (2002, 14) meni, da se od usmerjenosti v prihodnost, ki je daljša od trajanja mandata, razlikujejo uspešne od neuspešnih vlad.

d) Vpliv OMK temelji tudi na mednarodnih primerjalnih lestvicah dosežkov, na katerih so prikazani dosežki posameznih držav članic, ki prispevajo k skupnim ciljem EU. V odsotnosti

pravnih ali ekonomskih sankcij so na ta način prisotne številne socialne sankcije in mehanizmi. Normativni pritisk na države članice je tako usklajevalni mehanizem, ki izvira iz želje držav članic po vsečnosti ali strahu pred zadrego v primeru nedoseganja ciljev.

Zeitlin (2005b) meni, da OMK v državah članicah sproža naslednje spremembe: 1) vsebinske javnopolitične spremembe (vključujoč široke premike v javnopolitičnem razmišljanju); 2) proceduralne premike v vladavini in oblikovanju politik, ki lahko vključuje administrativno reorganizacijo in graditev institucionalne kapacitete (boljšo horizontalno integracijo neodvisnih javnopolitičnih področij, povečano decentralizacijo znotraj držav članic in večjo pozornost vertikalni koordinaciji med različnimi ravnmi vladavine); 3) večanje participacije in transparentnosti oblikovanja politik (povečana vključenost nedržavnih in subnacionalnih akterjev); 4) krepitev vzajemnega učenja med akterji znotraj nacionalnega okvira in širše.

Borrásova in Radaelli (2010, 33–37) govorita o treh vidikih sprememb na nacionalni ravni:

#### 1) *Brez učinka*

Avtorji, ki ne najdejo učinkov OMK na nacionalni ravni ali jih najdejo v omejeni obliki, navedeno dejstvo pripisujejo dvema dejavnikoma. Prvi je strukturna šibkost in zasnovanost OMK, v smislu njenih pomanjkljivih nadzornih mehanizmov delovanja držav članic. Drugi dejavnik pa lahko predstavlja politično nerelevantnost določenih smernic in ciljev OMK v nacionalnem kontekstu, ki so posledično neupoštevani ali pa delno upoštevani za zagovarjanje specifičnih interesov.

#### 2) *Javnopolitično učenje na nacionalni ravni*

Dozdajšnje študije so pokazale, da OMK podpira razvoj novih rutin oblikovanja politik na nacionalni ravni, a se med državami članicami razlikuje glede na intenziteto in zvrst javnopolitičnega učenja. V tem pogledu razlike med državami članicami lahko pripišemo idejnemu in institucionalnemu (ne)skladju nekaterih držav z idejno in institucionalno zasnovanostjo OMK (López-Santana 2009). Drugi (npr. de la Porte 2008) menijo, da je proces javnopolitičnega učenja močno odvisen tudi od posebnih lastnosti kognitivnih dimenzij in politične dinamike na nacionalni ravni. Poleg javnopolitičnega učenja znotraj držav članic, ki ga spodbuja OMK, ne moremo zanemariti tudi njene institucionalne zasnovanosti, ki spodbuja javnopolitično učenje med državami članicami.

### *3) Javnapolitična transformacija kot institucionalna reforma*

Gre za vsebinske javnapolitične spremembe v smislu ključnih prioritet, vsebine in oblike javnih akcij in najpomembnejših formalnih in neformalnih institucij, ki določajo interakcije akterjev na posebnem javnapolitičnem področju, kjer je uporabljena OMK. V odsotnosti zakonskih norm in mehanizmov uveljavljanja Jacobssonova (2003, 2) predvideva, da OMK vpliva predvsem s spremembo nacionalnih struktur priložnosti na naslednje načine: spreminja razmerja moči in virov; vpliva na spremembo pravil igre in institucionalno ravnotežje med različnimi akterji; okrepi nekatere akterje ter jim omogoči možnost glasovanja in udeležbe v javnapolitičnem odločanju ter krepí nove zveze med akterji in nove prakse sodelovanja in koordinacije. Gre za pritiske po preoblikovanju politik držav članic in institucionalnih posebnosti v enoten javnapolitični pristop in evropski socialni model. Empirični podatki kažejo, da gre za občutne razlike med značilnostmi in stopnjo reform, ki pa se ne razlikujejo le med državami, temveč tudi v času. Največji vpliv naj bi OMK dosegla, kadar gre za veliko neskladnost med nacionalnim institucionalnim okvirom in okvirom EU, saj je tako proizveden večji pritisk za nacionalne javnapolitične spremembe. V smislu časa gre predvsem za menjave vlad v državah, saj so nekatere bolj, druge manj naklonjene idejam OMK (Borrás in Radaelli 2010, 36, 37).

V smislu javnapolitičnega učenja OMK ne predstavlja le posebnega sredstva, ki sproža spremembe v nacionalnih sistemih, temveč je tudi sprožilec širših sprememb za preoblikovanje nacionalnega javnapolitičnega odločanja (Alexiadou in drugi 2010; Borrás in Peters 2011) in celo tradicij javnapolitičnega odločanja. Vpliv na delovanje držav članic (od katerega je tudi odvisen uspeh celotne metode) je dvojen: opazi se v spreminjanju vedenja držav članic ter v njihovi pripravljenosti, da pridobivajo informacije za primerjave, učenje in prilagoditev (Chalmers in Lodge 2003, 11). Pri oceni možnega vpliva OMK na izobraževalno politiko v državah članicah so lahko vidni vplivi na javnapolitično-odločevalski proces, širše javnapolitične koncepte, konkretne programe in iniciative ter na postopke izvajanja in vrednotenja javnih politik in javnapolitičnih izidov (Büchs 2003, 32). Javnapolitično učenje lahko sproži spremembe v vsebini javnih politik ter odnosu med akterji in institucijami (Grin in Loeber 2007, 202). Večina ciljev OMK je zelo široko opredeljena in ni namenjena upravljanju razvoja dejanskih javnapolitičnih ukrepov, kar pomeni, da ne more biti uporabljena za izvajanje konkretnih ukrepov. Cilji OMK tako lahko bolj vplivajo na terminologijo in široke konceptualne argumente v podporo javnapolitičnim spremembam kot na posebne javnapolitične ukrepe.



Ker so instrumenti OMK neformalni in v primeru nedoseganja ciljev ne grozijo težke sankcije, bi bilo nenavadno, da bi bile javnopolitične reforme sprejete predvsem ali zgolj zaradi OMK. Za OMK se predvideva, da neposredno ne vpliva na javnopolitične programe, administracijo, institucije in politično kulturo, temveč na javne politike na kognitivni ravni, npr. na jezik političnih akterjev in na javnopolitične koncepte. Predstavlja iniciativo za nacionalne razprave in zagotavlja podporo številnim interesom pri njihovih argumentih za javnopolitično spremembo, s tem pa utemeljuje upravičenost nacionalnih reform (Radaelli 2003). V nacionalne razprave lahko vlije novo znanje in ideje, kot so javnopolitični koncepti, vzročna prepričanja, povezave med javnopolitičnimi področji ter posledično spremembo v dojemanju problemov in rešitev. Pri tem velja prepričanje, da OMK sproža predvsem kognitivno konvergenco. Gerovska Miteva (2004) kognitivno evropeizacijo označuje kot proces, ki vpliva na predstave in držo posameznikov o določeni javni politiki. Gre za spremembe javnih razprav, logike in diskurzov, ki spodbujajo trenutne in prihodnje javnopolitične in institucionalne spremembe. Büchsova (2003, 39) kognitivno evropeizacijo in z njo povezano enotno uporabljane določenih izrazov in političnih idej vidi kot slab izid, ki omejuje avtonomijo držav članic pri predstavljanju javnih politik. Na drugi strani pozdravlja oblikovanje okvira za širok konsenz o socialnih javnopolitičnih konceptih in načelih, ki ne omejujejo nacionalne različnosti.

Dinamika sodelovanja v izobraževanju dovoljuje sklep, da vzajemno učenje in preoblikovanje na podlagi kognitivnega procesa vodita v konvergenco na deklarativni ravni, ki se izraža v skupnem jeziku sodelovanja, skupnem razumevanju osnovnih mehanizmov in instrumentov. Čeprav je težko oceniti, kako globoka je kognitivna konvergenca mnenj in prepričevanja med državami članicami, je jasno ugotovljeno, da je kognitivna konvergenca o temeljnih načelih in vrednotah izražena v I&U 2010 in I&U 2020 pri zasledovanju skupnih evropskih ciljev na področju izobraževanja. Globlja konvergenca na ravni odločitev in akcij je kompleksnejša in težje jo je na podlagi delovanja OMK doseči (Larionova 2007, 17). Jones (2007, 3, 4) meni, da bi moral biti večji poudarek pri analizi OMK namenjen sociološkemu vidiku – kognitivni koordinaciji in povečani socializaciji akterjev, novi evropski identiteti in pravilom igre. Pri tem se gradijo vzajemno zaupanje, odgovornost in doseganje sprememb na podlagi znanja in skupnih vrednot. Evropeizacija izobraževanja naj bi razvila občutek vzajemne odgovornosti med izobraževalnimi akterji. Doseganje skupnih ciljev naj bi se doseglo med naravnim in družbenim procesom na osnovi posvetovanja in oblik discipliniranja (sramotenja in

obtoževanja), ki vodijo k emocionalnemu in subtilnemu oblikovanju javnopolitičnega jezika ter k standardizaciji.

### **3.3 ŠTUDIJA PRIMERA – OMK NA PODROČJU BRALNE, MATEMATIČNE IN NARAVOSLOVNE PISMENOSTI V SLOVENIJI**

#### **3.3.1 UTEMELJITEV IZBIRE ŠTUDIJE PRIMERA**

Kot je bilo pojasnjeno, so odprta vprašanja predstavljenih teoretskih pristopov in konceptov povezana predvsem s pomanjkanjem ustreznih empiričnih raziskav, kar nas je spodbudilo, da svoj teoretski okvir preverimo na podlagi poglobljene študije primera.<sup>281</sup> Izbor študije primera (ciljna vrednost bralne pismenosti v okviru I&U 2010, ki jo poleg matematične in naravoslovne pismenosti meri raziskava PISA) utemeljujemo predvsem s povezanostjo s cilji raziskovanja, pri čemer je bila navedena študija primera izbrana na podlagi dveh poglavitnih razlogov:

- OMK na področju izobraževanja Laffanova in Shaw (2005) ocenjujeta kot najbolj institucionaliziran proces, hkrati so na področju izobraževanja uporabljeni vsi instrumenti metode, na podlagi katere jo je mogoče presojati kot proces javnopolitičnega učenja. Izobraževanje je smiselna študija primera tudi z vidika na podatkih temelječega oblikovanja politik, saj je to področje v primerjavi z drugimi javnimi politikami močno podvrženo (javni) odgovornosti. Zato obstaja predpostavka, da javnopolitični odločevalci legitimnost svojih odločitev utemeljujejo z uporabo ekspertnega znanja (Fitz-Gibbon 2002; Levin 2005; OECD 2007).
- Ključne kompetence (med katere spadajo tudi bralna, matematična in naravoslovna pismenost) so eno izmed prioritarnih področij evropskega sodelovanja na področju izobraževanja (Biesta 2006; Pépin 2007; Deakin Crick 2008; Grek 2010). Poudarjenost je razvidna v določeni ciljni vrednosti, številnih vzpostavljenih kazalnikih, ustanovljenem grozdu dejavnosti vzajemnega učenja, tematiki poročila o napredku držav članic v letu 2009, številnih sporočilih Evropske komisije, kot enega redkih na področju izobraževanja priporočilu Sveta in Evropskega parlamenta ter sodelovanju številnih mednarodnih združenj oziroma organizacij (npr. CRELL, IEA, OECD) na navedenem področju. Na drugi strani evropsko določene kompetence vplivajo na občutljivo področje vsebine nacionalnih

---

<sup>281</sup> Uporabo študije primera kot raziskovalne metode v disertaciji smo utemeljili v razdelku 1.2 Opis in utemeljitev raziskovalne metodologije, metod in tehnik.

izobraževalnih politik. Iz navedenega razloga kot študijo primera uporabimo mednarodno raziskavo znanja učencev PISA (*Programme for International Student Assessment*), ki meri tri vrste ključnih kompetenc (bralno, matematično in naravoslovno pismenost). Vključenost treh kompetenc, ki jih raziskava meri, omogoča širok vpogled in primerjalno spremljanje drugih vplivov (npr. pomen doseganja ciljne vrednosti v EU in državi članici, prioriteto lestvico v državi članici in drugih vključenih državah)<sup>282</sup> na sprejemanje OMK v nacionalnem okolju.

Čeprav je bralni, matematični in naravoslovni pismenosti v okviru skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja namenjena velika pozornost, je treba upoštevati, da EU ni edina, ki navedenemu področju namenja posebno pozornost.<sup>283</sup> Navedeno sicer onemogoča natančno razmejiti različne mednarodne vplive na slovenski izobraževalni prostor na tem področju,<sup>284</sup> a so si avtorji (Grek 2009b; Lange in Alexiadou 2010) enotni, da je dandanes skoraj nemogoče najti področje v izobraževanju, ki bi bilo izključno v pristojnosti EU in hkrati ne tudi drugih mednarodnih organizacij. Na drugi strani je bralna, matematična in naravoslovna pismenost močno poudarjeno področje, na katerem različne organizacije vidno (ne prikrito) sodelujejo. V okoliščinah izjemno težko določljivega vpliva OMK na nacionalno raven predpostavljamo, da bo močna poudarjenost izbrane študije primera prispevala k lažji identifikaciji dejavnikov, ki vplivajo na sprejemanje OMK v nacionalnem okolju.

V okviru izbrane študije primera smo morali zamejiti tudi časovni okvir preučevanja skupnega evropskega sodelovanja na navedenem področju. Literatura s področja javnih politik (Majone in Wildavsky 1979; Hogwood in Gunn 1984; Bulmer in Burch 1998) nakazuje, da se javne politike razvijajo v daljšem časovnem obdobju. Sabatier (1993), Sabatier in Jenkins-Smith (1999), Busenberg (2001) ter Radaelli (2009) zato menijo, da mora

---

<sup>282</sup> Pri tem imamo v mislih pojav t. i. asimetričnega učenja oz. asimetrične konvergence, ki izhaja iz predpostavk, da nekateri javnopolitični koncepti na nacionalni ravni oz. ravni EU povzročajo večji vpliv, kar se kaže v različni konvergenci posameznih področij oziroma poglobljenosti evropskega izobraževalnega prostora (Büchs 2004; Marier 2009).

<sup>283</sup> Poleg OECD-ja, ki izvaja mednarodno raziskavo PISA, naj omenimo še IEA, ki v mednarodni raziskavi bralne pismenosti (*Progress in International Reading Literacy Study – PIRLS*) ter mednarodni raziskavi trendov matematike in naravoslovja (*Trends in International Mathematics and Science Study – TIMSS*) prav tako meri bralno, matematično in naravoslovno pismenost učencev oziroma dijakov. Podatke vseh navedenih raziskav EU uporablja v okviru kazalnikov oz. ciljnih vrednosti, s katerimi spremlja napredek držav članic.

<sup>284</sup> Tudi če bi želeli ločiti vpliv EU in OECD na slovenski izobraževalni prostor, nas številni avtorji opozarjajo na to, da je to praktično nemogoče storiti: Wallaceova (2010) namreč OMK opiše kot tehniko OECD. Drugi (Grek 2009b; Lange in Alexiadou 2010) so si enotni, da na področju izobraževanja tako v okviru EU kot v okviru OECD sodelovanje poteka na osnovi javnopolitičnega učenja. Poleg tega so dozdajšnje raziskave (Grek 2009b) pokazale, da v večini držav članic EU akterji niso zmogli razlikovati med vplivom EU in OECD na njihov izobraževalni prostor.

preučevanje javnopolitičnega učenja vključevati časovni razpon desetletja ali več. V krajšem času od desetletja je javnopolitične spremembe kot posledico javnopolitičnega učenja namreč zelo težko preučevati, ker bodisi do sprememb še ni prišlo bodisi učinki vpeljanih sprememb oz. reform še niso razvidni.<sup>285</sup> Ker je desetletje tudi obdobje, ki si ga je za doseganje strateških ciljev Lizbonske strategije zastavila tudi EU, smo v disertaciji svoje preučevanje zamejili na obdobje od leta 2000 do 2010.<sup>286</sup> Na tem mestu velja utemeljiti tudi, zakaj kot začetka preučevanega obdobja ne upoštevamo leta 2004, ko je Slovenija postala članica EU. OMK, ki je bila na področju skupnega evropskega sodelovanja uvedena leta 2000 z Lizbonsko strategijo, sodelovanja v njenih dejavnostih ne omejuje na države članice, temveč k udeležbi spodbuja tudi druge države v evropskem prostoru (države kandidatke oz. pristopnice ter države Evropske gospodarske skupnosti), kar pomeni, da je Slovenija v dejavnostih OMK lahko sodelovala že vse od njene uvedbe leta 2000 dalje. Da leto 2004 ni najpomembnejši mejnik, po katerem lahko govorimo o mednarodnem vplivu v slovenskem izobraževalnem prostoru, pa so potrdili tudi odgovori respondentov na anketni vprašalnik (graf Q1 v prilogi J). Z grafa je razvidno, da predvsem eksperti in deležniki menijo, da v slovenskem izobraževalnem prostoru (pri oblikovanju slovenske izobraževalne politike in izobraževalnih praks) začnemo upoštevati mednarodne zglede, ideje in smernice že od osamosvojitve Slovenije dalje oziroma od sprejemanja prve obsežne zakonodaje na področju VIZ.

K izbiri študije primera pa so ne nazadnje prispevale dozdejšnje raziskovalne ugotovitve in zaznave, izhajajoče iz sodelovanja v raziskovalnih projektih »Posledice OMK« in »Evalvacija VIZ«. V okviru projekta »Posledice OMK« smo raziskovalci namreč ponavljajoče zaznavali, da je vpliv OMK na nacionalni izobraževalni prostor bolj ali manj omejen. Na drugi strani pa smo v okviru projekta »Evalvacija VIZ« ob sprejemanju rezultatov PISA 2009 v slovenskem izobraževalnem prostoru zaznali zelo intenzivne odzive, ki so bili kmalu razvidni tudi v številnih sprejetih javnopolitičnih ukrepih na navedenem področju.<sup>287</sup> V disertaciji torej

---

<sup>285</sup> Navedeno lahko upoštevamo tudi pri interpretaciji rezultatov PISA v Sloveniji. Slovenija je namreč v raziskavi sodelovala šele dvakrat, v letih 2006 in 2009, zato navedeni rezultati sicer so pomembna indikacija, a ne popolne slike o dosežkih slovenskih učencev na merjenih področjih.

<sup>286</sup> Da je obdobje Lizbonske strategije (2000–2010) primerno za preučevanje procesa javnopolitičnega učenja je že ugotovil tudi Vilpišauskas (2011).

<sup>287</sup> Intenzivni odzivi se poleg sprejetih javnopolitičnih ukrepov vidijo tudi na začetku številnih projektov na področju bralne pismenosti, organizacije konferenc in posvetov, medijske pozornosti. Da področju bralne pismenosti v primerjavi z drugimi ciljnim vrednostmi EU v okviru I&U Slovenija namenja največ pozornosti, pa so potrdili tudi javnopolitični odločevalci, eksperti in deležniki. Z grafa Q5 v prilogi J je razvidno, da 75 odstotkov javnopolitičnih odločevalcev, 46 odstotkov ekspertov in 51 odstotkov deležnikov meni, da izmed sedmih prednostnih ciljev skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja (izboljšanje matematične

združujemo navedeni dejstvi – do zdaj ugotovljen relativno šibek vpliv OMK na slovenski izobraževalni prostor na eni strani ter intenzivni odziv na rezultate PISA 2009, ki jih v disertaciji preučujemo skozi prizmo OMK na drugi strani.

### **3.3.2 VLOGA IN JAVNOPOLITIČNA ORIENTIRANOST RAZISKAVE PISA V EVROPSKEM IZOBRAŽEVALNEM PROSTORU**

Program mednarodne primerjave dosežkov učencev PISA je dolgoročen projekt primerjanja znanja in spretnosti učenk in učencev v državah članicah OECD in državah partnericah. Raziskava je bila prvič izvedena leta 2000 in od takrat dalje države na tri leta ugotavljajo in primerjajo ravni bralne, matematične in naravoslovne pismenosti učenk in učencev v starosti 15 let. Raziskava PISA je najobsežnejša med mednarodnimi programi za zbiranje podatkov o dosežkih učencev na področjih bralne, matematične in naravoslovne pismenosti ter dejavnikov iz učenčevega domačega in šolskega okolja.<sup>288</sup> Vsebina in način preverjanja znanja in spretnosti v izhodiščih raziskave PISA sta določena v izhodiščih raziskave, ki jih oblikujejo vodilni eksperti iz sodelujočih držav, usklajujejo pa se med državami glede na skupne politične in strokovne interese (Pedagoški inštitut 2010, 1). Bistvene značilnosti raziskave PISA so (prav tam, 6):

- a) inovativno pojmovanje pismenosti, ki je opredeljena kot zmožnost učencev uporabe znanja in spretnosti tudi v kontekstih zunaj šolskega kurikulumu, zmožnost svoje zamisli in ugotovitve ob postavljanju, reševanju in interpretiranju problemov tudi analizirati, utemeljevati in učinkovito sporočati;
- b) poudarek na pomenu vseživljenjskega učenja, pri čemer učenci poročajo o lastni motivaciji za učenje, pristopih k učenju, zaupanju v lastno učinkovitost pri reševanju nalog in zaupanju v svoje sposobnosti;
- c) širina zbiranja podatkov omogoča povezovanje dosežkov učenk in učencev s podatki iz učenčevega domačega in šolskega okolja;

---

pismenosti učencev, zmanjšanje deleža osipnikov, izboljšanje bralne pismenosti učencev, povečanje deleža učencev z doseženo srednješolsko izobrazbo, povečanje števila diplomantov v matematiki in naravoslovju, povečanje udeležbe odraslih v vseživljenjskem učenju, izboljšanje naravoslovne pismenosti učencev) v slovenskem izobraževalnem prostoru največ pozornosti namenjamo bralni pismenosti. Prav tako je z grafa Q4 v prilogi J razvidno, da 67 odstotkov javnopolitičnih odločevalcev, 80 odstotkov ekspertov in 77 odstotkov deležnikov, ki so odgovorili na anketni vprašalnik, meni, da je izboljšanje bralne pismenosti učencev zelo pomemben prednostni cilj skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja.

<sup>288</sup> O posebnostih raziskave PISA v primerjavi z drugimi mednarodnimi raziskavami znanja glejte Repež in Štraus (2007, 11).

- d) geografska pokritost, saj sodelujoče države predstavljajo skoraj devet desetih svetovnega gospodarstva;
- e) rednost zbiranja podatkov omogoča, da sodelujoče države na podlagi vnaprej določenega časovnega načrta sproti spremljajo napredek pri doseganju temeljnih ciljev učenja in izobraževanja v svojih izobraževalnih sistemih;
- f) usmerjenost v pridobivanje dodatnih podatkov za načrtovanje in izvajanje izobraževalne politike in prakse.

Poleg vsebinskih posebnosti (navedenih pod točkami a, b, c) raziskavo PISA odlikuje tudi njena javnopolitična orientiranost (razvidna iz točk d, e, f). Navedeni dejstvi raziskavo uvrščata med najrelevantnejše in najvplivnejše mednarodne raziskave znanja.<sup>289</sup> Javnopolitična orientiranost raziskave PISA je razvidna iz njene zasnovanosti in načinov poročanja o rezultatih, ki so oblikovani tako, da vlade iz njih dobijo močne javnopolitične lekcije (Carvalho in Costa 2009; Grek 2010, 399; Mangez in Hilgers 2012; Neumann in Kiss 2012). Temelj njenega vpliva je njena nevtralnost, ki sodelujočim državam ne predstavi le »resnice« o njihovih izobraževalnih sistemih, temveč jih spodbudi k stalni samokontroli in izpopolnjevanju. Pri tem podatki raziskave državam nudijo številne priložnosti za medsebojno javnopolitično učenje. Stanatova (2007, 8) meni, da javnopolitično orientiranost raziskave lahko razumemo tudi kot izpopolnjenost podatkov, ki jih zagotavlja raziskava, in s tem sodelujočim državam omogoča na podatkih temelječe oblikovanje politik. Podatki raziskave nacionalne vlade tudi spodbujajo k sprejemu na podatkih temelječih odločitvah ter h krepitvi odnosa med eksperti in raziskovalci ter javnopolitičnimi odločevalci. Grekova (2012) meni, da raziskava PISA javnopolitičnim odločevalcem nudi natanko tisto, kar so si vedno želeli: identifikacijo javnopolitičnega problema ter hitra priporočila, kaj je treba storiti, da bi rešili javnopolitični problem.

Poleg vpliva na nacionalne izobraževalne sisteme ima raziskava PISA pomembno, čeprav ne tako neposredno vlogo v novi obliki vladavine v EU na področju izobraževalnih politik. Grekova (2009b; 2010) bistveno kompatibilnost raziskave PISA in vladavine EU na področju

---

<sup>289</sup> Torrance (2006, 825) poda dodatno zanimivo argumentacijo o pomenu mednarodnih raziskav, ki merijo bralno, matematično in naravoslovno pismenost. Meni, da dosežki na teh področjih neizogibno predstavljajo najpomembnejše dosežke v izobraževanju (Kdo to določa?, Ali so pomembni zato, ker so merjeni, ali so merjeni zato, ker so pomembni?, op. a.). Učenje branja in pisanja je videno kot bistveno pri zasledovanju individualne uspešnosti in družbene mobilnosti, prav tako pri ohranjanju posameznikove svobode. Sprva matematika, naravoslovje, pozneje pa tudi branje, so določeni kot kazalniki splošnega zdravja izobraževalnih sistemov ter so tesno povezani s predpostavljanim pomenom izobraževanja za ekonomski razvoj države. Predpostavlja namreč, da ekonomska blaginja temelji na tehnološkem napredku ter na produkciji matematikov in naravoslovcev.

izobraževanja vidi na naslednji način. Raziskava PISA kot projekt organizacije OECD ni osnovana na ideoloških predpostavkah, temveč predstavlja objektivno oceno dobrih in slabih dosežkov izobraževalnih sistemov. Na ravni OECD ji primanjkuje predvsem ustrezna kontekstualizacija, pri čemer pa jo pomembno dopolnjujejo mehanizmi EU, kot so evropska omrežja ekspertov, ki sodelujejo pri njeni interpretaciji (tudi v okviru AVU, op. a.). Tesno povezanost OECD in EU v okviru raziskave PISA izkazujejo tudi naslednji podatki: EU šestdeset odstotkov podatkov za razvoj svojih kazalnikov na področju izobraževanja pridobiva od OECD,<sup>290</sup> EU ima v vseh odborih OECD, relevantnih za raziskavo PISA, svoje predstavnike, med drugim tudi v odboru INES (*The Indicators of Education Systems*); EU državam članicam sofinancira osemdeset odstotkov stroškov izvedbe raziskave. Grekova (2012) meni, da Evropska komisija uporablja raziskavo PISA kot način vladanja na področju izobraževalnih politik. Njeni rezultati med državami članicami sprožajo občutek medsebojne odvisnosti in odgovornosti za dosežke, ki bodo primerljivi z drugimi velesilami na svetu (predvsem Japonsko in ZDA), ki prav tako sodelujejo v raziskavi. V ta namen je vzpostavljena tudi ciljna vrednost, ki države članice spodbuja k skupnemu doseganju cilja – gospodarske konkurenčnosti EU.<sup>291</sup> Z uporabo statističnih podatkov, njihovih sekundarnih analiz ter primerjave med različnimi konteksti se je v EU med različnimi akterji razvil širok konsenz o pomembnosti raziskave PISA pri skupnem evropskem sodelovanju na področju izobraževanja.<sup>292</sup>

V nadaljevanju pregledno po bistvenih elementih OMK skozi prizmo delovanja javnopolitičnih akterjev ter uporabljenih javnopolitičnih instrumentov osvetljujemo novo obliko vladavine EU na področju izobraževalnih politik, s posebnim poudarkom na bralni, matematični in naravoslovni pismenosti, ki jih meri raziskava PISA, ter pojasnjujemo vpliv takega sodelovanja na slovenski izobraževalni prostor.

---

<sup>290</sup> Predstavniki Evropske komisije navedeno utemeljujejo z nepotrebnim podvajanjem tako kompleksnih ter strokovno, organizacijsko in finančno zahtevnih postopkov zbiranja podatkov (EU 2010 – 6).

<sup>291</sup> Primerjava dosežkov EU, ZDA in Japonske v raziskavi PISA je razvidna iz letnih kvantitativnih poročil o napredku držav članic. Glejte prilogo C.

<sup>292</sup> Pomen raziskave PISA v evropskem izobraževalnem prostoru je tako zelo nazorno izražen tudi v poročilu Eurydice (2011, 17): »Publikacija predstavlja povprečne dosežke ter razlike med dosežki v bralni pismenosti v raziskavah PISA (in PIRLS) med državami članicami EU. Delež učencev, ki ne dosegajo temeljne ravni pismenosti, je predstavljen za vsako državo članico posebej, saj so se te politično zavezale k zmanjšanju tega deleža.«

### **3.3.3 PREUČEVANJE VPLIVA OMK PO POSAMEZNIH ELEMENTIH**

#### **3.3.3.1 Oblikovanje skupnih usmeritev ter rokov za doseganje kratko-, srednje- in dolgoročnih ciljev EU**

##### **3.3.3.1.1 Opredelitev elementa**

Lizbonska strategija in OMK delujeta po logiki, ki predvideva, da so strateški cilji organizirani v ciljih, podciljih in instrumentih ter da so kazalniki v pomoč pri predstavljanju ciljev kot oprijemljivih in merljivih entitet. V treh glavnih strateških ciljih in trinajstih ciljih, ki jih je v okviru skupnega sodelovanja na področju izobraževanja leta 2001 opredelila Evropska komisija, je razvidno, da dostopnost izobraževanja ni več med najpomembnejšimi cilji, saj je postalo jasno, da zgolj skrb za zagotavljanje dostopnosti ne zagotavlja uspešnosti izobraževanja. V ospredje so prišli cilji t. i. rezultatov izobraževanja, na primer ravni doseženega znanja učencev na določenih področjih. To je povzročilo premik politične pozornosti s problemov zagotavljanja in upravljanja kvantitativne rasti izobraževalnega sistema na spremljanje njegovega delovanja v smislu rezultatov (Husén in Tuijman v Štraus 2006, 7). Iz navedenega jasno odseva razumevanje izobraževanja kot ključnega elementa uspešnosti v globalni gospodarski konkurenčnosti (OECD 2001, 65).

Pri oblikovanju skupnih usmeritev ter rokov za doseganje kratkoročnih, srednjeročnih in dolgoročnih ciljev EU Kerber in Eckardtova (2007, 240, 241) izražata pomisleke o tem, zakaj morajo biti skupni cilji zastavljeni, če je eden izmed ključnih smotrov OMK ohranjanje raznovrstnosti izobraževalnih sistemov držav članic, ki pa je tudi bistveni predpogoj za medsebojno učenje ter omogoča več eksperimentiranja in javnopolitičnih inovacij. Izražata pomislek, da stremljenje k istemu cilju lahko povečuje konvergenco izobraževalnih sistemov, uničuje njihove nacionalne posebnosti ter posledično onemogoča javnopolitično učenje v prihodnosti. Evropska komisija (2002a) pri tem poudarja, da gre v primeru OMK zgolj in le za konvergenco skupnih ciljev, ki pa jih države članice lahko dosežejo vsaka po svoji poti, s čimer so ohranjeni raznovrstnost in pogoji za javnopolitično učenje. V okviru različnih zvrsti javnopolitičnega učenja je smiselno zastaviti tudi vprašanje, kako so bili skupni cilji EU na področju izobraževanja oblikovani: a) na podlagi znanstvenih ekspertiz, ki so izkazale pomen posameznih vidikov izobraževanja za doseganje skupnih ciljev EU (javnopolitično učenje); b) na podlagi razprave in doseženega soglasja med državami članicami (družbeno učenje); c) na podlagi prioritet Evropske komisije in (ali) nekaterih držav članic (politično učenje).



### **3.3.3.1.2 Dejavnosti v EU**

Oblikovanje skupnih usmeritev ter rokov za doseganje kratko-, srednje- in dolgoročnih ciljev EU je razvidno predvsem iz strateških dokumentov, ki jih je EU sprejela ob prelomu tisočletja. V nadaljevanju navajamo bistveno vsebino najpomembnejših izmed njih, ki so relevantni na področju izbrane študije primera.

#### ***Lizbonska strategija***

Sestanek Evropskega sveta v Lizboni marca 2000 pomeni odločilen korak za politiko in delovanje EU. V Lizboni so udeleženci spoznali, da se v EU dogajajo izjemne spremembe, ki jih narekuje globalizacija. Z namenom soočenja z globalnimi izzivi si je EU zastavila cilj postati »najbolj konkurenčno in dinamično, na znanju zasnovano gospodarstvo na svetu, sposobno trajnostne gospodarske rasti z več in boljšimi delovnimi mesti kot tudi z večjo socialno kohezijo«. Cilje je mogoče doseči le z vztrajnimi dolgoročnimi prizadevanji na številnih področjih – ne le na področju gospodarstva, temveč tudi pri oblikovanju programov za prenavo socialnega skrbstva in izobraževalnih sistemov. Sklepi Evropskega sveta v Lizboni potrjujejo, da mora premik k vseživljenjskemu učenju spremljati tudi uspešen prehod v gospodarstvo in družbo, ki temeljita na znanju. Zato so se evropski sistemi izobraževanja in usposabljanja znašli v sami srčiki prihajajočih sprememb. Tudi sami so se morali prilagoditi (Alves in drugi 2010). Zaključki Evropskega sveta so države članice, Svet in Evropsko komisijo pozvali, da v okviru svojih pristojnosti identificirajo koherentne strategije in praktične ukrepe za spodbujanje vseživljenjskega učenja.

Kmalu po sprejetju Lizbonske strategije so se začele pojavljati kritike, da ne prinaša pričakovanih rezultatov. Sklepi iz Lizbone so bili zato v naslednjih letih deležni številnih in pomembnih vsebinskih dopolnitev. Na spomladanskem zasedanju leta 2004 so veliko pozornost namenili prihajajoči širitvi, ki naj bi povečala konkurenčnost, a tudi nestabilnost gospodarstva. Dogovorili so se, da je treba, predvsem zaradi novih, manj razvitih članic, pospešiti reforme, saj v nasprotnem primeru ne bo mogoče doseči zastavljenih ciljev. Krivi naj bi bili številni in preveč ohlapni cilji, neustrezne in nasprotujoče si prednostne naloge in slabo usklajevanje med državami članicami. Evropski svet je zato sklenil, da neodvisni skupini strokovnjakov pod vodstvom nekdanjega nizozemskega premierja Wima Koka podeli mandat, da oceni izvajanje Lizbonske strategije in pripravi predloge za njeno prenavo. T. i.

poročilo Wima Koka <sup>293</sup> je podlaga za zagon nove, prenovljene Lizbonske strategije pod imenom Nov začetek za Lizbonsko strategijo.<sup>294</sup> Med drugimi ukrepi, osredinjenimi na rast in delovna mesta, je v njem izražena potreba po oblikovanju družbe znanja, znanje pa je poleg inovacij označeno za motor evropske rasti. V prenovljeni Lizbonski strategiji (december 2004) je Evropska komisija opredelila vseživljenjsko učenje kot prednostno nalogo. Posodobitev in reforma evropskih sistemov izobraževanja pa sta postali predvsem obveznost držav članic. Države članice so morale izpolniti svojo zavezo in do leta 2006 uvesti strategije vseživljenjskega učenja. Poročilo Wima Koka poudarja tudi, da OMK kot osrednje orodje za doseganje Lizbonske strategije ni izpolnila pričakovanj. Razlog za to vidi predvsem v državah članicah, ki se niso polno vključile v procese vzajemnega javnopolitičnega učenja. Za izboljšanje odgovornosti za Lizbonsko strategijo so morale države članice pripraviti svoje programe reform za uresničevanje lizbonskih ciljev in imenovati nacionalnega koordinatorja za spremljanje izvajanja strategije. O izvajanju teh programov reform so morale vsako leto ustrezno poročati Evropski komisiji, nove programe reform pa predstaviti na začetku vsakega triletnega obdobja. V letu 2010 ob izteku desetletnega obdobja je Evropska komisija pripravila končno evalvacijsko poročilo, v katerem je ocenila uresničevanje ciljev Lizbonske strategije.<sup>295</sup> Iz poročila je razvidno, da je izobraževanju namenjene relativno malo pozornosti v primerjavi z drugimi javnopolitičnimi področji. Izpostavljeno je, da je bil napredek pri izboljšanju dosežkov učencev premajhen in prepočasen. Opredeljeno je, da čeprav je bila OMK zasnovana kot proces mehkega pritiska in forum za izmenjavo dobrih praks, podatki kažejo, da jo večina držav članic razume predvsem oz. le kot sredstvo poročanja.<sup>296</sup>

---

<sup>293</sup> Predstavljeno na zasedanju Evropskega sveta novembra 2004.

<sup>294</sup> Potrjena na spomladanskem zasedanju Evropskega sveta 2005.

<sup>295</sup> Poleg kratke ocene napredka na področju izobraževanja ter delovanja OMK je v evalvaciji izpostavljeno še, da je Lizbonska strategija prispevala h konsenzu o potrebnih reformah v EU, da so bile kljub nekaterim vidnim dosežkom reforme neenakomerne in počasne, tesnejša povezava med Lizbonsko strategijo in drugimi instrumenti EU ter sektorsko specifičnimi ukrepi bi izboljšala učinkovitost Lizbonske strategije, partnerstvo med EU in državami članicami je ocenjeno kot pozitivna izkušnja, implementacija je bila šibka zaradi spreminjajočega se lastništva nad spremembami ter šibkimi strukturami vladavine, vpliv posebnih priporočil se med državami članicami razlikuje, okrepljeni sta bili javnopolitično učenje in izmenjava dobrih praks med državami članicami, sporazumevanje med različnimi akterji je predstavljalo Ahilovo tetivo Lizbonske strategije.

<sup>296</sup> Na podlagi izkušenj z uresničevanjem Lizbonske strategije ter v skladu z novimi izzivi, ki so povezani predvsem s finančno krizo, je Evropski svet leta 2010 sprejel Strategijo EU 2020 s sloganom »pametna, vključujoča, trajnostna rast«, ki velik poudarek namenja tudi področju izobraževanja. Tri izmed sedmih t. i. vodilnih pobud strategije so povezane z izobraževanjem: mladi in mobilnost; nova znanja za nova delovna mesta; evropsko leto boja proti revščini in socialni izključenosti.

### ***Konkretni cilji za prihodnost izobraževanja in usposabljanja (poročilo Sveta EU 2001)***

V skladu s pozivom Evropskega sveta je Svet ministrov (pristojnih za izobraževanje) prevzel definiranje konkretnih ciljev evropskih izobraževalnih sistemov, ki se osredotočajo na skupne težave, prizadevanja in prioritete s spoštovanjem nacionalnih raznolikosti. Kot rezultat omenjenih usmeritev je Evropska komisija najprej pripravila osnutek poročila, ki je bil predmet pogajanj med državami članicami. Na osnovi prispevkov držav članic je Svet opredelil skupne prioritete ter prispevek sistemov izobraževanja in usposabljanja k doseganju ciljev Lizbonske strategije. Na podlagi osnutka je Svet ministrov pripravil poročilo o konkretnih ciljih izobraževanja in usposabljanja. V končnem poročilu so opredelili tri dolgoročne strateške cilje in 13 skupnih konkretnih ciljev, ki so osnova za skupno delovanje držav članic na evropski ravni.

Preglednica 3.8: Dolgoročni strateški cilji in konkretni cilji EU v okviru I&U 2010

<b>1. IZBOLJŠANJE KAKOVOSTI IN UČINKOVITOSTI SISTEMOV IZOBRAŽEVANJA</b>
1.1 Izboljšanje izobraževanja in usposabljanja učiteljev in izobraževalcev
1.2 Razvijanje spretnosti za družbo znanja
1.3 Vsakomur zagotoviti dostop do IKT
1.4 Povečanje vpisa v naravoslovne in tehnične programe
1.5 Kar najbolj uporabiti vire
<b>2. VSEM OLAJŠATI DOSTOP DO IZOBRAŽEVANJA IN USPOSABLJANJA</b>
2.1 Ustvariti odprto učno okolje
2.2 Naj bo učenje privlačnejše
2.3 Zavzemanje za dejavno državljanstvo, enake možnosti in socialno kohezijo
<b>3. ODPIRANJE SISTEMOV IZOBRAŽEVANJA IN USPOSABLJANJA V ŠIRŠE OKOLJE</b>
3.1 Krepitev vezi z delovnim okoljem, raziskovanjem in s širšo družbo
3.2 Razvijanje podjetniškega duha
3.3 Izboljšanje učenja tujih jezikov
3.4 Povečanje mobilnosti in izmenjav
3.5 Krepitev evropskega sodelovanja

Vir: Povzeto po Svet (2001)

Iz preglednice 3.8 je razvidno, da bralno, matematično in naravoslovno pismenost, ki jih preučujemo, ob ustrezni utemeljitvi lahko uvrstimo v vse tri strateške cilje ter domala v skoraj vseh trinajst konkretnih ciljev. Navedeno potrjuje njihovo širino ter potrebo po njihovi operacionalizaciji, ki jo je Svet ministrov na predlog Evropske komisije predstavil v naslednjem dokumentu, v katerem je raziskava PISA opredeljena kot vir podatkov za spremljanje napredka v okviru cilja 1.2 Razvijanje spretnosti za družbo znanj

### ***Delovni program Evropske komisije Izobraževanje in usposabljanje 2010 (I&U 2010)***

Sprejet je bil v Barceloni marca 2002.<sup>297</sup> Nastal je na osnovi Memoranduma Evropske komisije o vseživljenjskem učenju (Evropska komisija 2000), kot prvega dokumenta, ki je povezal učinkovite sisteme vzgoje in izobraževanja v EU pod vplivom lizbonskih sklepov in poznejših usmeritev Evropskega sveta (Stockholm 2001). Z delovnim programom sta Svet in Evropska komisija izkazala zavezanost uresničevanju predhodno sprejetih dokumentov ter natančneje določila, kako doseči tri strateške cilje in trinajst podciljev, opredeljenih v konkretnih ciljih za prihodnost izobraževanja in usposabljanja. Kot bistveno delovno metodo, s katero je mogoče uresničiti zastavljene cilje, sta opredelila OMK, ki naj bi bila prilagojena za vsak cilj posebej, in pri tem izkoristila dodano vrednost EU. Prilagojena uporaba posameznih elementov OMK naj bi omogočala osredotočenost in uporabo finančnih ter človeških virov na najučinkovitejši način. V I&U 2010 so za vsak posamezni cilj določene ključne teme, začetek skupnega sodelovanja ter tematike za izmenjavo izkušenj in dobrih praks med državami. Predstavljena je zamisel, kako vsebinsko povezati in združiti grozde in osrednje teme, hkrati pa so opredeljeni tudi precej podrobni rezultati, ki naj bi jih države članice dosegle. Spremljanje napredka v okviru EU in v primerjavi s preostalim svetom je predvideno na podlagi posebej opredeljenih kvantitativnih in (ali) kvalitativnih kazalnikov. Poleg OMK sta Svet in Evropska komisija kot način uresničevanja I&U 2010 navedla še druge programe skupnosti, akcijske programe, izmenjavo izkušenj med javnopolitičnimi odločevalci, primerjalne statistične in druge raziskave ter pilotne projekte. Prav tako je pri uresničevanju I&U 2010 poudarjen pomen sodelovanja z OECD in s Svetom Evrope. I&U 2010 je bil po mnenju zaposlenih na DG EAC v obdobju od leta 2001 do 2010 jedro procesa OMK v izobraževanju (Lange in Alexiadou 2007).<sup>298</sup>

Tako predstavniki DG EAC kot slovenski predstavniki potrjujejo, da je bila Evropska komisija ob začetku skupnega sodelovanja na področju izobraževanja dokaj negotova pri vzpostavljanju ustrezne organizacijske strukture delovanja I&U 2010. Slovenska predstavnica ocenjuje, da je šele vzpostavitev grozdov leta 2006 dokončno prinesla strukturiranost glede posameznih tem, ki so se pred tem pogosto tudi podvajale.

---

<sup>297</sup> Na tem vrhu je bil ocenjen tudi napredek v prvih dveh letih obstoja Lizbonske strategije. Ugotovili so, da je uresničevanje zastavljenih ciljev sicer že prineslo določene pozitivne rezultate, vendar je na določenih področjih napredek še prepočasen. Zastavili so si nov cilj, in sicer, da je treba strategijo poenostaviti in utrditi v tolikšni meri, da bo omogočala učinkovitejše uresničevanje zastavljenih ciljev.

<sup>298</sup> Danes je v veljavi nov program I&U 2020.

### **3.3.3.1.3 Dejavnosti v Sloveniji**

Slovenija, ki je v EU vstopila leta 2004, pri skupnem oblikovanju ciljev EU na področju izobraževanja ni sodelovala, temveč jih je z vstopom sprejela kot dano dejstvo. Z vidika teorije javnopolitičnega učenja je zato zanimivo, kako je navedene cilje država sprejela. Glede na predstavljene zvrsti javnopolitičnega učenja sta možna vsaj dva odziva: v smislu javnopolitičnega učenja je Slovenija cilje sprejela kot znanstveno utemeljena področja, ki jim je treba nameniti posebno pozornost, da bi kot članica EU prispevala k razvoju »na znanju temelječega gospodarstva« ter sprejela instrumente, ki jo bodo vodili k instrumentalnemu doseganju tega cilja. V smislu političnega učenja je Slovenija navedene cilje razumela kot politično postavljene prioritete ter se z njimi strinjala ali ne strinjala. Navedeno (ne)strinjanje je lahko izkazala tako, da podatkov za primerjavo ni omogočila ali pa je na določenih področjih izražala zgolj simbolično skladnost s smernicami EU.

Uresničevanje I&U 2010 je v Sloveniji potekalo v dveh fazah: v prvi fazi je bila organizirana in zagotovljena struktura ekspertov, ki je sodelovala v začetnem procesu uresničevanja lizbonskih ciljev na ravni EU, v drugi fazi pa je šlo za začetek implementacije teh ciljev na nacionalni ravni. Temeljno vodilo je bilo gospodarno uporabiti človeške in finančne vire ter čim bolj uporabiti zdajšnja strukturo in sistem VIZ ter ga čim bolj povezati z zasnovo OMK na ravni EU (Černoša 2012, 96). Slovenija je začela dejavno sodelovati pri udejanjanju I&U 2010 jeseni leta 2002, ko jo je Evropska komisija pozvala, naj imenuje nacionalne eksperte, ki bodo sodelovali v procesu OMK, in sicer v osmih vsebinskih delovnih skupinah ter v skupini za kazalnike in ciljne vrednosti. Z imenovanjem devetih predstavnikov (iz različnih ustanov s področja VIZ z ustreznimi kompetencami za posamezno področje) je prevzela odgovornost za uresničevanje ciljev posamezne skupine. Naloga posvetovalnih skupin je bila identificirati in pripraviti primere dobre prakse ter pripraviti nacionalno poročilo v okviru posameznega konkretnega cilja. Na začetku leta 2004 je Slovenija vzpostavila celovit sistem, ki ji je omogočal uresničevanje nalog ter tudi sprotno spremljanje in preverjanje uresničevanja teh ciljev, ki so tako postali sestavni del nacionalne politike izobraževanja in usposabljanja. Maja leta 2004 je bilo v Uradu za razvoj šolstva na MŠŠ oblikovano izvedensko koordinacijsko telo Koordinacija I&U 2010, ki je prevzelo zahtevno nalogo koordiniranja dela na področju uresničevanja Lizbonske strategije oz. I&U 2010 v Sloveniji. S tem je bil oblikovan sistem medsebojnega povezovanja in obveščanja različnih organov in ustanov, ki oblikujejo in izvajajo izobraževalno politiko ter izvajajo dogovorjene smernice na nacionalni ravni.

Koordinacija je spremljala tudi uresničevanje ciljev I&U 2010 ter zagotavljala povezovanje pomembnih evropskih procesov na nacionalni ravni. Izvajanje in uresničevanje dogovorjenih smernic EU je bilo zagotovljeno tako, da so bili predstavniki delovnih skupin na ravni EU hkrati tudi eksperti javnih ustanov, zadolženih za izvajanje nacionalne izobraževalne politike. Čeprav je bila koordinacija kot zgledna ureditev uresničevanja I&U 2010 na nacionalni ravni priznana tudi na strani Evropske komisije, njeno delovanje ni nikoli popolnoma zaživelo (SLO 2012 – 13; SLO 2012 – 21). Slovenski predstavnik (SLO 2012 – 21) meni, da je imela koordinacija pomembno vlogo predvsem pri pripravi dvoletnih kvalitativnih nacionalnih poročil o doseganju ciljev I&U 2010. Iz navedenega lahko sklepamo, da je vključenost Slovenije v OMK in I&U 2010 sicer sprožila potrebo po institucionalni prilagoditvi na nacionalni ravni, ki pa je ostala na ravni eksperimentiranja in formalne vzpostavitve, ki ni zaživela v praksi.

Prilagajanje evropskemu izobraževalnemu prostoru je bila zahtevna naloga, saj so bili nekateri dotedanji standardi drugačni, poleg tega pa je bilo treba pripraviti tudi nacionalno strategijo VŽU, oblikovati partnerstva na regionalni in lokalni ravni na področju poklicnega izobraževanja in usposabljanja ter precejšnjo pozornost nameniti mobilnosti učencev, študentov, učiteljev ter izobraževalcev (MŠŠ in Andragoški center Slovenije 2001, 3). Pri uresničevanju ciljev I&U 2010 v Sloveniji je imel pomembno podporno vlogo Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013,<sup>299</sup> ki je bil podlaga za črpanje sredstev iz Evropskega socialnega sklada ter s tem izvajanje številnih projektov, ki so s svojo osredotočenostjo na posodobitev in dvig kakovosti sistemov izobraževanja in usposabljanja, spodbujanje in izboljšanje dostopnosti VŽU za posameznike za povečanje njihove zaposljivosti in mobilnosti ter izboljšanje kakovosti in povečanje privlačnosti poklicnega ter strokovnega izobraževanja, ki naj bo usmerjeno v potrebe gospodarstva in trga dela, prispevali k doseganju skupnih evropskih ciljev na področju izobraževanja.

---

<sup>299</sup> Operativni program razvoja človeških virov je skupni programski dokument Slovenije in EU. Na predlog Slovenije ga je potrdila Evropska komisija, kar je omogočilo skupno izvajanje in financiranje projektov (SVRL 2007, 5). V dokumentu je navedeno, da so bile pri njegovem načrtovanju v celoti upoštevane ustrezne normativne podlage in prioritete na ravni EU in na nacionalni ravni. Razvoju človeških virov in VŽU je bilo v okviru programa namenjenih 165 milijonov evrov.

#### **3.3.3.1.4 Vloga akterjev oz. ekspertov**

Slovenski predstavniki poudarjajo, da se je Evropska komisija na začetku ob veliki negotovosti, kako bo stekel proces OMK, glede nasvetov pogosto obračala na nacionalne eksperte. Navedena tradicija pa se do danes ni spremenila, saj se v pomanjkanju lastnih kapacitet in znanja pogosto zanaša na zunanje eksperte.

V navedenem sklopu se je smiselno osredotočiti predvsem na sestavo Koordinacije I&U 2010. Koordinacija je bila sestavljena iz 26 članov<sup>300</sup> (treh ekspertov s posameznih področij izobraževalnega sistema, štirih predstavnikov javnih zavodov ACS, CPI, ZRSS, CMEPIUS, državnega sekretarja ter treh direktorjev direktorata ministrstva, dvanajstih predstavnikov delovnih skupin Evropske komisije, predstavnika Oddelka za evropske zadeve, predstavnika Sektorja za mednarodno sodelovanje, predstavnika Urada za razvoj šolstva ter nacionalnega koordinatorja). Pri sestavi skupine je poudarjeno, da imenovani prihajajo z različnih fakultet in raziskovalnih inštitutov, iz javnih zavodov ter s takratnega Ministrstva za šolstvo, znanost in šport oziroma iz vrst strokovnjakov in ustanov, ki cilje I&U 2010 izvajajo v praksi.

Čeprav vsi po definiciji ekspertov, ki smo jo oblikovali v disertaciji (glejte str. 48), ne spadajo v skupino ekspertov, bi jih po svojem poznavanju specifične tematike EU v primerjavi z drugimi zaposlenimi v slovenski javni upravi lahko uvrstili tudi v to skupino. Pri imenovanju posameznikov v koordinacijsko telo po mnenju slovenskih predstavnikov (SLO 2008 – 1; SLO 2012 – 21) namreč ne moremo govoriti o političnih kriterijih, temveč bolj o mobilizaciji znanja, ki ga je Slovenija ob vstopu v EU na tem področju izobraževanja premogla. Morda na nepolitične kriterije pri imenovanju kaže tudi dejstvo, da v novi koordinaciji I&U 2020 nastopajo bolj ali manj po funkciji enaki akterji, prav tako posamezni predstavniki niso bili zamenjani ob menjavah vodstva ministrstva.<sup>301</sup> Navedeno lahko priča o enakem institucionalnem ustroju in razmerjih moči, hkrati pa o socializaciji akterjev, ki so s sodelovanjem pridobili večšine, ki jih zahteva skupno evropsko sodelovanje na področju izobraževanja in ki jih ni mogoče pridobiti v kratkem času. Slovenski predstavniki potrjujejo, da je za uspešno delovanje na ravni EU treba »poznati in ponotranjiti sistem delovanja«, hkrati pa imeti ustrezne sposobnosti za uspešno delovanje (SLO 2011 – 1; SLO 2011 – 9;

---

<sup>300</sup> Koordinacijo I&U 2020 sestavlja 15 članov (11 jih prihaja iz MIZKŠ, štirje pa iz javnih zavodov – ACS, CPI, CMEPIUS, ZRSS).

<sup>301</sup> Med uresničevanjem I&U 2010 so se zamenjali trije ministri.

SLO 2011 – 13). Slovenski predstavnik (SLO 2011 – 1) tako nazorno pojasnjuje: »V EU traja pet, šest let, da te prepoznajo kot osebo, ki je kompetentna /.../, ter da svojo kompetentnost in kredibilnost dokažeš.« Čeprav slovenski predstavniki priznavajo, da bi jim pri uspešnem uresničevanju I&U 2010 koristila tudi vključenost drugih zunanjih ekspertov, se pogosto pojavi problem financiranja njihovega sodelovanja, saj tako sodelovanje ni njihova osnovna delovna naloga v instituciji, v kateri so zaposleni, ministrstvo pa prav tako nima zagotovljenih sredstev za plačilo njihovega dela (SLO 2011 – 1). Iz navedenega razloga pridobivanje ekspertnih mnenj ni institucionalizirano in je v veliki meri odvisno od iniciative posameznega uradnika ter vzpostavljenih mrež z eksperti. Predstavniki Slovenije, ki delujejo v odborih Sveta (SLO 2011 – 9), kljub temu navajajo, da pri zastopanju stališč Slovenije pogosto dobijo določene nasvete in smernice ekspertov, čutijo pa pomanjkanje jasne politične usmeritve, ki naj jo zagovarjajo.

V skladu s teoretskimi predpostavkami, da OMK bolj vpliva v nacionalnem izobraževalnem prostoru, če akterji poznajo njene cilje ter se jih zavedajo pri svojem delu (Büchs 2003, 33), smo z anketnim vprašalnikom preverili, kako dobro po lastni oceni deležniki (ravnatelji šol) poznajo posamezne elemente OMK oziroma koliko po presoji javnopolitičnih odločevalcev in ekspertov pri razvoju slovenskega izobraževalnega prostora uporabljajo posamezne elemente OMK. Z grafom Q3a/b/c v prilogi J je razvidno, da je poznavanje posameznih elementov OMK med deležniki v slovenskem izobraževalnem prostoru dokaj šibko. Pri tem izstopata predvsem podatka, da 89 odstotkov deležnikov po svoji oceni slabo pozna ali sploh ne pozna OMK ter 79 odstotkov deležnikov slabo pozna ali sploh ne pozna I&U 2010. Zanimiv je tudi podatek, da izmed vseh naštetih elementov OMK deležniki po svoji oceni najbolj poznajo mednarodne raziskave znanja (66 %) ter rezultate Slovenije pri doseganju posameznih ciljev in kazalnikov EU (68 %). Zanimiva je tudi primerjava, da medtem ko le 45 odstotkov deležnikov po lastni oceni dobro ali zelo dobro pozna dolgo-, srednje- in kratkoročne cilje EU na področju izobraževanja (graf Q3c), se jih 79 odstotkov strinja s trditvijo, da se kot šola čutijo odgovorne za doseganje skupnih ciljev EU na področju izobraževanja. Obenem se jih 91 odstotkov strinja s trditvijo, da se kot šola čutijo odgovorne za rezultate Slovenije v mednarodnih raziskavah znanja. Iz navedenega ne moremo zaključiti, da je poznavanje posameznih elementov OMK med deležniki v slovenskem izobraževalnem prostoru slabo, temveč da posamezne elemente težko umeščajo v celotni postopek OMK, čeprav jih poznajo. Navedeno je skladno tudi z nekaterimi raziskovalnimi ugotovitvami projekta »Posledice



OMK«, ko so bili nekateri intervjuvani javnopolitični odločevalci vključeni v procese OMK, pa svojega delovanja v OMK niso prepoznavali.

#### **3.3.3.1.5 Vloga (ekspertnega) znanja**

Slovenski predstavniki (npr. SLO 2012 – 1) pojasnjujejo, da imajo dosežki Slovenije na posameznem področju skupnega sodelovanja na področju izobraževanja pomembno vlogo pri odločanju za sodelovanje v ekspertnih skupinah na ravni EU. Država je namreč izražala večji interes za sodelovanje na področjih, na katerih ne dosega dobrih rezultatov oziroma si želi izboljšati rezultate. Iz navedenega lahko sklepamo, da imajo prevladujočo vlogo pri odločanju za sodelovanje v posameznih skupinah na ravni EU ekspertni podatki, in ne drugi motivi, ki jih povezujemo s političnim učenjem (vsiljevanje nacionalnih prepričanj drugim državam članicam, preverjanje možnih posegov v nacionalno izobraževalno politiko ipd.). Čeprav so pri odločitvi za sodelovanje bistveni dosežki Slovenije na določenem področju, pa ne smemo zanemariti tudi drugih dejavnikov, ki prav tako vplivajo na (ne)sodelovanje Slovenije v določenih skupinah na ravni EU. Pri tem slovenski predstavniki (SLO 2012 – 1) izpostavljajo predvsem nezadostne kapacitete (človeške vire in med ekonomsko krizo tudi finančne vire) za sodelovanje ter (ne)pripravljenost ekspertov za sodelovanje v ekspertnih skupinah na ravni EU. Izpostaviti pa velja tudi iniciative Evropske komisije, ki države članice na določenih prednostnih področjih še posebej spodbuja k sodelovanju.

Slovenski predstavniki (SLO 2009 – 3; SLO 2009 – 4; SLO 2009 – 5) menijo, da s sodelovanjem v delovnih skupinah na ravni EU ne pridobijo le specifičnega znanja ob udeležbi na določenem srečanju, temveč vključevanje v delovne skupine na ravni EU omogoča pridobiti predvsem močno mrežo poznanstev, ki jim lahko tako kot posameznikom kot tudi celotni organizaciji koristi pri nadaljnjem delu. Na vzpostavljeno mrežo se namreč vedno lahko obrnejo, kadar potrebujejo dodatne podatke za sprejem kakovostnih odločitev na nacionalni ravni, pogosto pa navedena poznanstva vodijo tudi v skupne prijave mednarodnih projektov, s sodelovanjem v katerih država dobi pomembne povratne informacije o delovanju določenega segmenta svojega izobraževalnega sistema. Tudi sicer menijo, da so izhodišče za medsebojne razprave na srečanjih pogosto primerjalne študije ali interpretacije mednarodnih raziskav znanja, ki jih na srečanjih predstavijo predstavniki evropskih agencij.

### **3.3.3.2 Vzpostavitev kakovostnih in količinskih kazalnikov ter ciljnih vrednosti**

#### **3.3.3.2.1 Opredelitev elementa**

Za skladno strateško delovanje na področju izobraževanja je izjemnega pomena koherentnost informacijskega orodja oziroma podpore za odločanje, ki jo zagotavlja sistem kazalnikov in ciljnih vrednosti. Gre za referenčne ravni povprečnih dosežkov EU na izbranih področjih, torej za evropske, in ne za nacionalne cilje. Postavljene ciljne vrednosti niso namenjene medsebojni primerjavi članic glede njihovega doseganja, prav tako naj ne bi predpisovale odločitev, ki naj bi jih sprejele posamezne vlade, pač pa naj bi nacionalne dejavnosti, zasnovane na nacionalnih prioritetah, prispevale k doseganju evropskih ciljnih vrednosti. Tako opredeljena vloga kazalnikov (in ciljnih vrednosti) v evropskem izobraževalnem prostoru je torej dvojna (Pangerc Pahernik 2006):

*a) Merjenje napredka:* v I&U 2010 so predstavljeni kazalniki in določen standardni format poročanja o napredku, ki za vsak kazalnik poleg sedanjega oziroma izhodiščnega stanja (povprečja EU) določa napredek, dosežen v obdobju med letoma 2004 in 2010, ter postavlja ciljne vrednosti za izbrane kazalnike za leto 2010. Izpostavljeno je povprečje treh držav z najboljšimi dosežki in prikazana primerjava evropskih vrednosti z ameriškimi in japonskimi.

*b) Opozorjanje na primere dobre prakse oziroma zagotavljanje izhodišč za dialog med državami članicami,* kar zadeva razlike med njihovimi dosežki. V tem primeru naj bi kazalniki in ciljne vrednosti zagotavljali večjo transparentnost in primerljivo okolje obravnave izobraževalnih politik in izobraževalnih praks v državah članicah. Na drugi strani pa ne smemo zanemariti dejstva, da kazalniki in ciljne vrednosti v skladu s predpostavkami vladavine dosežkov in vladavine primerjav usmerjajo pozornost in delovanje akterjev predvsem na merljivih področjih. Pri tem je še posebej v središču vprašanje, kdo določa, na katerih področjih bodo vzpostavljeni kazalniki in ciljne vrednosti, saj s tem posredno že usmerja agendo držav, ki v mednarodnih primerjavah sodelujejo (Ball 1999).

Kazalniki in ciljne vrednosti predstavljajo tehnično najbolj izpopolnjen del OMK v izobraževanju in odsevajo prepričanje, da so izobraževalne prakse in dosežki učencev merljivi (Alexiadou 2007). OMK kot mehka metoda sodelovanja je tako podprta s trdnimi (znanstveno in statistično podprtimi) dejstvi, ki jih predstavljajo kazalniki in ciljne vrednosti. Kazalniki omogočajo Evropski komisiji in državam članicam, da še na drug način predstavijo ključna javnopolitična sporočila, analizirajo napredek na ravni EU in v državah članicah, identificirajo

dobre prakse ter primerjajo delovanje s tretjimi državami (Evropska komisija 2008, 9). Namen kazalnikov je spodbuditi in operacionalizirati izmenjavo mnenj in razpravo med državami članicami o razlogih za razlike v dosežkih ter tako pospeševati javnopolitično učenje.

### **3.3.3.2.2 Dejavnosti v EU**

Ciljne vrednosti je Svet ministrov sprejel leta 2003, in sicer z zaključki Sveta o ciljnih vrednostih v izobraževanju in usposabljanju na podlagi sporočila Evropske komisije: Evropske ciljne vrednosti v izobraževanju in usposabljanju: sledenje lizbonskim ciljem. V zaključkih je poudarjeno, da a) so ciljne vrednosti vzpostavljene na področjih, ki omogočajo primerjave med državami članicami, b) ne predpostavljajo nacionalnih ciljnih vrednosti, c) ne zahtevajo od vlad, da v zvezi z njimi sprejmejo kakršnekoli zavezujoče odločitve, kljub temu pa bodo dejavnosti držav članic v skladu z njihovimi nacionalnimi prioritetami prispevale k njihovem uresničevanju.

Sočasno z opredelitvijo ciljnih vrednosti je SGIB razvijal kazalnike, ki so spremljali napredek držav članic med letoma 2003 in 2006. Skupno vmesno poročilo Izobraževanje in usposabljanje 2010: uspeh Lizbonske strategije iz leta 2003 pa je poudarilo potrebo po izboljšanju kakovosti in primerljivosti kazalnikov, zlasti na področju vseživljenjskega učenja, ter pozvalo SGIB in ustrezne delovne skupine, da do konca leta 2004 predlagajo omejen seznam novih kazalnikov razvoja. SGIB je od takrat potrdil seznam 29 kazalnikov za spremljanje napredka pri doseganju skupnih ciljev. Ker je razvoj novih ter proces izločanja in nadomeščanja starih kazalnikov multidimenzionalni problem, je Svet ministrov leta 2005 ponovno izrazil zahtevo po vzpostavitvi novega koherentnega ogrodja kazalnikov. Na tej podlagi sta Evropska komisija in Eurostat na začetku leta 2007 pripravila sporočilo o napredku pri vzpostavljanju tega ogrodja, ki je temeljilo na ponovni obravnavi ustreznosti kazalnikov, ki so se uporabljali do tedaj. V sporočilu je bil predlagan okvir 20 prenovljenih kazalnikov in meril,<sup>302</sup> strukturiranih glede na osem najpomembnejših političnih področij I&U 2010.<sup>303</sup> Okvir kazalnikov je tako usklajeno, natančno in v celoti odseval zastavljene cilje I&U 2010. Čeprav je sporočilo poudarilo, da je nastalo na podlagi obsežnega

---

<sup>302</sup> Devet temeljnih kazalnikov je že obstajalo znotraj 29 kazalnikov, 11 pa se jih je razvilo na novo.

<sup>303</sup> 1) izboljšanje pravičnosti v izobraževanju in usposabljanju; 2) spodbujanje učinkovitosti v izobraževanju in usposabljanju; 3) uresničevanje VŽU; 4) ključne kompetence med mladimi; 5) posodobitev šolstva; 6) posodobitev poklicnega izobraževanja in usposabljanja (københavnski proces); 7) posodobitev visokega šolstva (bolonjski proces); 8) zaposljivost.

sodelovanja med Evropsko komisijo, Eurostatom, Eurydiceom, Cedefopom, Crellom ter SGIB-om, ga Svet ministrov spomladi 2005 ni v celoti potrdil. Namesto predlaganih 20 kazalnikov je namreč obveljalo 16 kazalnikov, ki so nato spremljali napredek držav članic od leta 2007 do izteka I&U 2010 leta 2010. Pri tem predstavnik Evropske komisije (EU 2010 – 7) pojasnjuje, da gre v Svetu ministrov vedno za politični dogovor, ki pa tokrat ni potrdil (strokovnih) predlogov Evropske komisije. Zanimivo je, da v končnih dokumentih nikoli ni obrazloženo, zakaj je tako, prav tako niso javno dostopni zvočni arhivi zasedanj Sveta ministrov.

Z vidika javnopolitičnega učenja je zato zanimivo predvsem, na katerih področjih so države članice dosegle soglasje, da bodo svoje dosežke primerjale na sistematičen način, in katera izmed teh področij so v obliki ciljnih vrednosti izpostavile kot še posebej strateško pomembna. V okviru I&U 2010 je torej po dolgotrajnemu razvoju koherentnega ogrodja kazalnikov, sodelovanju številnih (ekspertnih) organizacij ter na podlagi končnih potrditev Sveta ministrov obveljalo šestnajst kazalnikov in pet ciljnih vrednosti, ki jih prikazujemo v preglednici 3.9.

Preglednica 3.9: Kazalniki in ciljne vrednosti I&U 2010

16 KAZALNIKOV	5 CILJNIH VREDNOSTI
Udeležba v predšolski vzgoji	
Izobraževanje učencev s posebnimi potrebami	
Osipniki	Povprečno število učencev oz. dijakov, ki predčasno zapustijo izobraževanje v EU, bo deset odstotkov ali manj.
Bralna, matematična in naravoslovna pismenost	Delež 15-letnikov, ki dosegajo nizke dosežke v bralni, matematični in naravoslovni pismenosti, se bo zmanjšal za 20 odstotkov.
Znanje tujih jezikov	
Državljske kompetence	
Kompetenca učenje učenja	
Dokončana srednješolska izobrazba	85 odstotkov prebivalstva (starega 22 let) bo imelo končano srednješolsko izobrazbo.
Profesionalni razvoj učiteljev in poučevalcev	
Diplomanti visokih šol	Število diplomantov v naravoslovju se bo povečalo za 15 odstotkov, pri tem bo zmanjšano neravnovesje med spoloma med diplomanti naravoslovnih usmeritev.
Mednarodna mobilnost študentov	
Udeležba odraslih v izobraževanju	15 odstotkov odraslih v EU (med 25. in 64. letom) bo vključenih v programe vseživljenjskega učenja.
Kompetence odraslih	
Dosežena stopnja izobrazbe	
Sredstva, namenjena za izobraževanje	

Vir: Svet EU (2003)

V nadaljevanju prikazujemo, kako akterji v slovenskem izobraževalnem prostoru presojujejo pomen posameznih prednostnih področij (ciljnih vrednosti) skupnega evropskega sodelovanja

na področju izobraževanja. Z grafa Q4 v prilogi J je razvidno, da nobene izmed ciljnih vrednosti I&U 2010 sodelujoči javnopolitični odločevalci, eksperti in deležniki niso označili kot nepomembne. Najpomembnejše izmed ciljnih vrednosti pa je po njihovi presoji v slovenskem izobraževalnem prostoru izboljšanje bralne pismenosti učencev.<sup>304</sup> Zanimiva je tudi skladnost odgovorov z grafom Q5, saj so sodelujoči akterji v njih prav tako ocenili, da največ pozornosti v slovenskem izobraževalnem prostoru namenjamo izboljšanju bralne pismenosti učencev. Iz navedenega odseva skladnost individualnih in kolektivnih prepričanj o pomenu posameznega področja. Pri tem pa ni nezamisljivo, da je področje bralne pismenosti edino, na katerem Slovenija do leta 2010 ni dosegla ciljne vrednosti EU oziroma je v raziskavi PISA 2009 v primerjavi s povprečjem EU dosegla podpovprečne rezultate.

### ***3.3.3.2.3 Dejavnosti v Sloveniji***

Vzpostavitev kazalnikov in ciljnih vrednosti na ravni EU je v mnogih sodelujočih državah članicah na začetku zahtevala, da na novo vzpostavijo oziroma preoblikujejo zbiranje statističnih podatkov. Eden od pomembnih načinov pridobivanja teh podatkov je izvajanje zunanjih (nacionalnih in mednarodnih) preverjanj znanja učencev. Zahteva mednarodnih primerjalnih raziskav po doseganju tehničnih standardov zbiranja podatkov lahko prispeva k izboljševanju kakovosti raziskovanja v državah, ki sicer morda nimajo močne tradicije na tem področju. Tudi na tem področju lahko skupno sodelovanje z izkušenejšimi državami omogoča učenje iz njihovih že ustaljenih praks (Štraus 2006, 12).

Konkretno je vključitev v raziskavo PISA tako zahtevala vzpostavitev institucionalne strukture, ki omogoča merjenje bralne, matematične in naravoslovne pismenosti slovenskih učencev. Od dotedanjih mednarodnih raziskav, v katerih je sodelovala Slovenija, je pomenila premik predvsem zaradi drugačne metodologije vzorčenja učenk in učencev ter posledično načina sodelovanja z vključenimi šolami.<sup>305</sup>

---

<sup>304</sup> Pri tem naj opozorimo še, da smo v vprašanju namenoma navedli še izboljšanje matematične in naravoslovne pismenosti, ki ne predstavljata ciljnih vrednosti I&U 2010, jih pa skupaj z bralno pismenostjo merijo raziskava PISA ter raziskavi TIMSS in PIRLS.

<sup>305</sup> Najprej je pomembno dejstvo, da zaradi strukture slovenskega izobraževalnega sistema, v katerem večina ciljnih populacije 15-letnikov obiskuje prvi letnik srednjih šol, raziskava PISA v Sloveniji poteka večinoma v srednjih šolah (nekaj izvedb poteka tudi v slučajnostno izbranih osnovnih šolah, v katerih se še izobražujejo 15-letniki, ki pa jih je v posamezni osnovni šoli praviloma zelo malo). Ker je srednjestopenjsko izobraževanje strukturirano z različnimi izobraževalnimi programi in je bila ob vstopu Slovenije v raziskavo na nacionalni ravni sprejeta odločitev, da je relevantno tudi ugotavljanje dosežkov PISA po posameznih izobraževalnih programih, srednje šole v raziskavi sodelujejo z vsakim od programov, ki jih izvajajo, posebej. Tako v raziskavi

Slovenija je v raziskavi PISA prvič sodelovala leta 2006. Raziskava PISA je sicer potekala že v letih 2000 in 2003, ko so se vanjo že vključile tudi nekatere t. i. nove države članice EU.<sup>306</sup> Dokaj pozen vstop Slovenije v raziskavo lahko pojasnimo s tem, da so v Sloveniji že od začetka 90. let potekale druge mednarodne raziskave znanja, ki so na podobnih vsebinskih področjih, čeprav sicer za druge ciljne populacije učencev, ponujale mednarodno primerjalni vidik slovenskega izobraževanja. Med temi raziskavami sta raziskavi TIMSS in PIRLS, ki se izvajata v štiriletnih oziroma petletnih ciklih. Ker je ob koncu 90. let v Sloveniji potekala večja prenova osnovnošolskega izobraževanja in so zasnove raziskav TIMSS in PIRLS omogočale raziskovanja trendov v dosežkih učencev iz obdobja pred in med prenovo ter po njej, je bila pozornost usmerjena v rezultate teh raziskav. Večjo spodbudo za vstop Slovenije v raziskavo PISA pa predstavljajo sredstva evropskih strukturnih skladov, ki so omogočila izvedbo tudi te raziskave.<sup>307</sup>

Slovenski predstavniki poudarjajo, da ustrezne usposobljenosti ne zahteva zgolj izvedba mednarodnih raziskav, temveč tudi interpretacija in kontekstualizacija dosežkov učencev. V kontekstu vedno večje množice podatkov, ki jo omogoča sodobna tehnologija v povezavi z ne popolnoma razvito kulturo te vrste edukacijskega raziskovanja ter omejenosti človeških virov, je interpretacija navedenih podatkov za Slovenijo, tako kot tudi za številne druge države članice, še vedno izziv.

Kljub izpopolnjenosti sistema in nadzoru kakovosti izvedb raziskave še vedno obstajajo določeni pomisleki tudi o veljavnosti zbranih podatkov (glejte Štraus 2006, 18–24). V več državah (Danska, Nemčija) se je ob razglasitvi rezultatov tako vzbudil dvom o metodološki veljavnosti PISE. To delno drži tudi za Slovenijo, kjer so najvišji predstavniki ob razglasitvi rezultatov PISA 2009 postavili pod vprašaj njeno smiselnost:

*Ko sem izvedel za rezultate raziskave PISA, zlasti v bralni pismenosti, sem si /.../ odšel ogledat naloge, ki so jih reševali naši petnajstletniki. Pozoren sem bil zlasti na tiste*

---

ne le sodelujejo vse srednje šole v Sloveniji, ampak lahko posamezna šola sodeluje z več programi. Iz vsakega od programov sodelujoči dijakinje in dijaki niso izbrani skupno po razrednih oddelkih, kot je to v zasnovi TIMSS in PIRLS, ampak je izbrano določeno (večje) število učenk in učencev s skupnega seznama ciljne populacije ustreznega programa v šoli. Ta način vzorčenja, ki je zahtevan v mednarodnih tehničnih standardih raziskave, je za sodelovanje šole v raziskavi precejšnja obremenitev pri reorganizaciji pouka na dan, ko poteka raziskava v šoli.

<sup>306</sup> V letu 2000 so v raziskavi PISA sodelovale Bolgarija, Češka, Latvija, Madžarska, Poljska in Romunija. V letu 2003 so v raziskavi PISA sodelovale Češka, Latvija, Madžarska, Poljska in Slovaška.

<sup>307</sup> Pregled vseh mednarodnih raziskav znanja, v katerih je do zdaj sodelovala Slovenija, je v prilogi Č.

*naloge, kjer so naši otroci dosegali najslabše rezultate, se pravi, da jih je le kakšnih 10 odstotkov odgovorilo pravilno. Ugotovil sem, da so nekatera vprašanja zastavljena tako marsovsko, da se ne čudim, da so slabo odgovarjali (Lukšič 2010).*

Čeprav so morda nekateri pomisleki o primernosti zastavljenih vprašanj in s tem veljavnosti zbranih podatkov utemeljeni, velja razmislek, da se sodelujoče države do morebitnih zadržkov o zasnovanosti raziskave ter vsebini kazalnikov opredelijo pred vstopom v raziskavo, ne le zaradi visokih stroškov izvedbe raziskave, temveč tudi priznavanja legitimnosti njenih rezultatov, ko so ti objavljeni. Pri tem slovenski predstavniki verjamejo, da je raziskava PISA kljub nekaterim pomanjkljivostim objektiven pokazatelj znanja slovenskih učencev in učencev po svetu.<sup>308</sup> Njenim rezultatom pa je treba nameniti posebno pozornost zaradi ugleda, ki ga ima v mednarodni skupnosti. Pri tem je izpostavljeno, da glavni cilj ni uspeh v mednarodnih raziskavah znanja, temveč prispevek bralne pismenosti k splošnemu družbenemu razvoju, pri čemer rezultati mednarodnih raziskav zagotavljajo kakovostno in zanesljivo uporabno povratno informacijo. Nekateri slovenski predstavniki (SLO 2012 – 20) rezultate raziskave PISA povezujejo celo z oceno konkurenčnosti na strani zunanjih vlagateljev, ki države, v katerih učenci dosegajo nizke dosežke, ocenjujejo kot nekonkurenčne in nezanimive za finančna vlaganja, v čemer je močno vidna navezanost na koncept »na znanju temelječega gospodarstva«.

#### **3.3.3.2.4 Vloga akterjev oz. ekspertov**

Bistveno nalogo pri določanju kazalnikov ima Delovna skupina za kazalnike, ki jo vodi Evropska komisija, sestavljajo pa eksperti držav članic. Poleg velike pozornosti, ki je namenjena delovanju skupine, je v okviru DG EAC vzpostavljena posebna organizacijska enota Analize in raziskave (angl. *Analyses and Studies*), ki skrbi za pripravo kazalnikov in spremljanje napredka. Posebno vlogo imajo tudi druge službe Evropske komisije, med njimi

---

<sup>308</sup> Poleg ocene o neprimernosti vprašanj smo v razpravah zasledili tudi nekatere druge poglede, ki jih lahko upoštevamo pri interpretaciji dosežkov Slovenije v raziskavi PISA 2009. V izvedenih intervjujih (SLO 2012 – 17; SLO 2012 – 18) je bila izpostavljena nizka motivacija slovenskih učencev za sodelovanje v raziskavi, ki je prostovoljna, saj izkazano znanje ne prispeva k šolski oceni. Z grafov Q20 in Q21 pa je sicer razvidno, da se respondenti (javnopolitični odločevalci, eksperti in deležniki) večinoma strinjajo, da slovenski učenci oz. dijaki k preverjanju v NPZ in mednarodnih raziskavah znanja pristopijo resno in v njem izkažejo vse svoje znanje. V okviru interpretacije rezultatov PISA 2009 je bila pripravljena tudi jezikovna analiza prevodov, ki je nakazala nekatere možnosti za njihovo izboljšanje v prihodnje. Kljub prepoznanim omejitvam je med razpravljavci prevladalo prepričanje, da te ne zmanjšujejo legitimnosti in objektivnosti raziskave, saj se s podobnimi omejitvami soočajo vse sodelujoče države.

predvsem Eurostat, Eurydice in Crell. Poleg tega je poudarjeno, da Evropska komisija na podlagi razpisa pogosto dodeli izvedbo določenih raziskav zunanjim ekspertom na področjih, na katerih raziskav zaradi omejenih kapacitet ne more izvesti sama.

Tudi pri sestavi SGIB je poudarjeno, da je sestavljena iz ekspertov držav članic, ki pa večinoma prihajajo z ministrstev ter delno iz statističnih enot – odvisno od dogovora oziroma organiziranosti v posamezni državi članici. Ti akterji skupaj pripravljajo poročila o napredku in na koncu podajo tudi komentarje na končno različico poročila.

Predstavniki (EU 2010 – 1) postavitev kazalnikov in ciljnih vrednosti vidi kot

*»mešanico interesa in predlogov Evropske komisije v sodelovanju z državami članicami ter s splošnim razvojem navedenega področja na splošno, ki omogoča pridobivanje vedno več podatkov in oblikovanje vedno bolj izpopolnjenih kazalnikov. /.../ Statistični sistemi in zbiranje podatkov v državah članicah niso enako razviti. Interes Evropske komisije pa je večati zavedanje o tem, kateri podatki so dostopni, da se države članice lahko zgledujejo ne le po sosednjih državah, temveč tudi razumejo na primer, zakaj ima Finska najboljše dosežke pri bralni pismenosti in zakaj jih še izboljšuje, čeprav je že na vrhu /.../ Morda kdo meni, da Evropska komisija preveč predlaga državam članicam in tako (v skladu s 149. členom Amsterdamske pogodbe) presega svojo vlogo koordinatorja in motivatorja in podobno. A menim, da v splošnem oblikuje interes pri državah članicah. Ali to povzroča tudi spremembe, pa je težko reči«.*

O veliki želji Evropske komisije po vpeljavi kazalnikov priča naslednje opažanje slovenske predstavnice: »Trebajo je omeniti, da se je presoja kazalnikov malodane vrtela v začaranem krogu; po eni strani Evropska komisija nikakor ni mogla odstopati od stališča, da je treba za čim več področij zagotoviti kazalnike, pa čeprav niso idealni in v tej fazi nikakor ne pomenijo kakovostne podlage za politične odločitve« (Pangerc Pahernik 2006, 135).

Ob vzpostavitvi koherentnega okvira kazalnikov leta 2007 je Evropska komisija ugotovila, da je izjemno težko poglobljeno razumeti načine zbiranja podatkov v vseh 27 državah članicah ter še posebej težko interpretirati njihove dosežke, upoštevajoč nacionalne posebnosti vsake države. V okviru DG EAC je zato vzpostavila posebne uradnike, t. i. *country desk officer*, ki



poglobljeno in sistematično spremljajo dosežke, reforme in institucionalni kontekst posamezne države članice.<sup>309</sup> Prav tako so t. i. *country desk officer* imenovali tudi drugi direktorati Evropske komisije, kar je Evropski komisiji omogočilo ne le poglobljeno spremljanje napredka držav članic na področju izobraževanja, temveč tudi v kontekstu drugih politik. Bistvena vloga navedenih uradnikov je tako ustrezna kontekstualizacija dosežkov držav članic, ki jih izkazujejo na podlagi kazalnikov in ciljnih vrednosti na določenih področjih. Slovenski predstavnik (SLO 2012 – 1) pojasnjuje, da navedeni uradnik EU izkazuje veliko zanimanje za posebne podrobnosti slovenskega izobraževalnega sistema. Navedeno poznavanje mu koristi pri osvetlitvah dosežkov Slovenije pri pripravi poročil o napredku držav članic. Poleg tega je ustrezna kontekstualizacija dosežkov držav članic pri doseganju kazalnikov in ciljnih vrednosti zagotovljena tudi s sodelovanjem med enoto DG EAC Raziskave in razvoj ter koordinatorjem grozda Ključne kompetence, ki na podlagi izkušenj s srečanj delovnih skupin in AVU pogosto vsebinsko utemelji dosežke določene države članice. Po oceni predstavnika DG EAC (EU 2010 – 1) je želja Evropske komisije po razumevanju konteksta držav članic, in ne le golih podatkov v obdobju od nastopa njegove funkcije leta 2006 do leta 2010, ko so bili izvedeni intervjuji, močno naraščala.

Pangerc Pahernikova (2006, 139) meni, da prikazani proces neprestanega razvoja sistema kazalnikov in ciljnih vrednosti za spremljanje napredka evropskega sistema izobraževanja in usposabljanja v smeri doseganja skupnih ciljev na ravni EU dokazuje, da gre za večplastna prizadevanja, ki zahtevajo sinergijski pristop in visoko stopnjo sodelovanja vsaj treh skupin subjektov: politike, stroke izobraževanja in usposabljanja ter statistično-raziskovalne stroke. Prevladovanje enega vidika na račun drugih dveh dolgoročno onemogoča opravljanje temeljne funkcije tega sistema, tj. spremljanje doseganja lizbonskih ciljev z vidika prispevka izobraževanja in usposabljanja k ustvarjanju najbolj konkurenčnega, na znanju temelječega gospodarstva na svetu.

Na tem mestu je zanimivo pogledati tudi odgovore respondentov na vprašanje, zakaj je posameznemu prednostnemu cilju EU na področju izobraževanja v Sloveniji namenjene največ pozornosti. Z grafa Q6 v prilogi J je razvidno, da ne izstopajo odgovori, da pomembnost posameznega področja narekujejo EU in OECD. Pozornost določenemu

---

<sup>309</sup> Med izvajanjem intervjujev na DG EAC konkretne informacije o »*desk officer*« za Slovenijo ni bilo mogoče pridobiti, v okviru I&U 2020 pa je »*desk officer*« pristojen za spremljanje napredka Slovenije, Francije in Nizozemske.

področju je tako po mnenju respondentov v večji meri določena na nacionalni ravni. Pri tem je zanimivo, da med deležniki ni zaznati bistvene razlike med vplivom javnopolitičnih odločevalcev in vplivom ekspertov pri določanju pomembnosti posameznega področja. Še zanimiveje pa je, da javnopolitični odločevalci menijo, da pomembnost posameznega področja v Sloveniji večinoma določajo eksperti, medtem ko eksperti to vlogo pripisujejo javnopolitičnim odločevalcem.

#### **3.3.3.2.5 Vloga (ekspertnega) znanja**

Predstavnik Evropske komisije (EU 2010 – 1) se strinja, da ciljne vrednosti in dosežki v državah članicah sprožajo največ pozornosti izmed vseh elementov OMK. Hkrati meni, da je želja držav članic po objektivnih podatkih in primerjavah splošni trend v izobraževanju, ki ga ne moremo pripisati zgolj OMK. Da so kazalniki in ciljne vrednosti med najvplivnejšimi elementi OMK, izkazujejo tudi odgovori respondentov, prikazani na grafih Q3a in Q3c v prilogi J. Deležniki namreč ocenjujejo, da kazalnike, ki jih EU uporablja za presojanje uspešnosti in učinkovitosti nacionalnih izobraževalnih sistemov, ter mednarodne raziskave kot način ugotavljanja kakovosti nacionalnih izobraževalnih sistemov dobro poznajo, javnopolitični odločevalci in eksperti pa se strinjajo, da jih v slovenskem izobraževalnem prostoru pri razvoju izobraževalne politike in izobraževalnih praks upoštevamo.

V okviru kazalnikov in ciljnih vrednosti I&U 2010 je poudarjeno, da evropski statistični sistem sledi evropskemu statističnemu kodeksu ravnanja, navedenemu v priporočilu Evropske komisije o neodvisnosti, celovitosti in odgovornosti statističnih organov držav članic in Skupnosti ter da vsi podatki, uporabljeni v I&U 2010, izpolnjujejo določbe tega kodeksa. Navedeno opravičuje tudi številna zagotovila Evropske komisije, da so kazalniki oblikovani na podlagi najvišjega ekspertnega znanja.

Tako v sporočilu Evropske komisije (2002a) kot v iz njega izhajajočih zaključkih Sveta (2003) je poudarjeno, da izbranih pet ciljnih vrednosti v najvišji meri prispeva k uresničevanju lizbonskih ciljev (k na znanju temelječi družbi oz. gospodarstvu ter polni zaposlenosti). V sporočilu Evropske komisije je pojasnjeno, da je bilo pet ciljnih vrednosti izbranih oz. določenih: a) ker jih je Evropski svet prepoznal kot ključne (zgodnje opuščanje šolanja); b) ker so ključne za doseganje strateških ciljev Sveta (2002) in za uresničevanje

načela vseživljenjskega učenja. V okviru ciljne vrednosti (bralna pismenost) je izpostavljeno, da raziskave izkazujejo zadostno oz. visoko raven pridobljenih kompetenc v obveznem izobraževanju, ki je močno povezana s sodelovanjem posameznikov v (nadaljnem) vseživljenjskem učenju. Navedeno je, da je bila potreba po prizadevanjih na področju izboljševanja ključnih kompetenc prepoznana že v delovni skupini za strokovna znanja in mobilnost (*EU High Level Task Force for Skills and Mobility*).<sup>310</sup> Poudarjeno je, da je raziskava PISA najzanesljivejši in najprimerljivejši kazalnik za presojanje ključnih kompetenc učencev po svetu. Podatki, ki jih zagotavlja, omogočajo oceno celotnega sklopa znanja, nujnega za družbo znanja, saj omogočajo identificiranje skupine učencev, ki so neustrezno pripravljene na sodobne izzive vseživljenjskega učenja (Evropska komisija 2002b, 15). Slovenski predstavniki (SLO 2012 – 1; SLO 2012 – 21) niso seznanjeni s posebnimi raziskavami, ki utemeljujejo izbor in pomen izbranih petih ciljnih vrednosti. Menijo pa, da so te ciljne vrednosti zagotovo določili eksperti na podlagi presoje, da te ciljne vrednosti predstavljajo tista področja, ki ključno prispevajo k družbi znanja in polni zaposlenosti v EU.

V skladu z nekaterimi teoretskimi predpostavkami o uporabi kazalnikov v politične namene, očitani tekmovalnosti, ki jo sprožajo med državami članicami, ter nezaupanju v metodološko ustreznost mednarodnih raziskav znanja v nekaterih državah članicah smo želeli med akterji v slovenskem izobraževalnem prostoru preveriti, kako razumejo mednarodne raziskave znanja v smislu njihove objektivnosti in nevtralnosti (graf Q16 v prilogi J). Z grafa je razvidno, da se sodelujoči akterji strinjajo in zaupajo v nevtralnost in objektivnost mednarodnih raziskav znanja ter se večinoma ne strinjajo s trditvijo, da so mednarodne raziskave znanja v EU pogosto uporabljene za povečevanje ali sramotenje nekaterih sodelujočih držav. Izstopa pa dejstvo, da se kar 63 odstotkov sodelujočih javnopolitičnih odločevalcev, 81 odstotkov ekspertov in 84 odstotkov deležnikov strinja<sup>311</sup> s trditvijo, da so mednarodne raziskave znanja v Sloveniji pogosto uporabljene za politično motivirane spremembe na področju VIZ.

Na podlagi preučevanega elementa, teoretskih predpostavk, podatkov, pridobljenih na ravni EU in na nacionalni ravni, lahko zaključimo, da se pri navedenem elementu prepletajo vse tri zvrsti javnopolitičnega učenja: kazalniki so vzpostavljeni na področjih, ki so najpomembnejša na podlagi znanstvenih ekspertiz ter tehnično in statistično ustrezna (javnopolitično učenje),

---

<sup>310</sup> Delovno skupino je ustanovila Evropska komisija leta 2001. Sestavljalo jo je devet ekspertov iz različnih držav članic EU.

<sup>311</sup> Zaradi večje jasnosti in preglednosti v disertaciji pod navedbo »strinjajo« zdužujemo odgovore anketirancev »Strinjam se« in »Popolnoma se strinjam«. Glejte prilogo J.

na področjih, na katerih so države članice dosegle soglasje o tem, katere vidike izobraževanja bodo primerjale (družbeno učenje), ter na področjih, ki jih je favorizirala Evropska komisija (politično učenje).

### **3.3.3.3 Prenos evropskih usmeritev v nacionalne in regionalne politike**

#### ***3.3.3.3.1 Opredelitev elementa***

Prevajanje smernic v nacionalni kontekst lahko osvetlimo s konceptom javnopolitične razpršitve, ki je definirana kot družbeno pogojeno širjenje politik znotraj in med političnimi sistemi ter vključuje komunikacijo in proces vplivanja na prejemnike. Razpršitev lahko opredelimo tudi kot vsako uspešno sprejetje javnopolitičnih inovacij (praks, politik, programov) (Stone 1999). Pri javnopolitični razpršitvi govorimo predvsem o procesu širjenja, medtem ko je javnopolitični prenos končni akt sprejemanja oz. prenos javnopolitičnih inovacij.

Pri OMK ni potrebna nova zakonodaja ali prenos evropske zakonodaje, da bi ustrezali evropskim smernicam. Hkrati nova zakonodaja ni predpogoj za spremembe, reforme ali uresničevanje evropskih smernic (López-Santana 2004, 8). Smernice EU so običajno prevedene v nacionalne programe reform, ki podrobno razčlenijo posebne cilje ter predvidijo sprejetje posebnih sredstev, ki omogočajo uresničevanje smernic EU ob hkratnem upoštevanju nacionalnih in regionalnih razlik posamezne države (Chalmers in Lodge 2003, 4). Iz navedenega je razvidno, da v okviru OMK države članice niso pasivni prejemniki politik EU. Namesto tega so raje vključene v kompleksen proces selektivnega sprejemanja javnopolitičnih sredstev, ki ustrezajo posebnim ciljem in oblikovanju posameznih vidikov politik (pogosto v nasprotju) z drugimi državami članicami, lahko pa tudi zavrnejo tiste elemente politike, ki se ne sklada z nacionalnimi prioritetami ali s časovnicami (Alexiadou 2007, 2). S procesi prilagajanja nacionalnih politik in administrativnih praks procesu odločanja v EU se spreminja proces odločanja v državi članici in obenem tudi njen institucionalni ustroj. Vpliv EU se ne kaže le v strukturnih in javnopolitičnih spremembah, temveč tudi v ponotranjenju evropskih vrednot in javnopolitičnih paradig na nacionalni ravni ter v spreminjanju političnih razprav in identitet (Radaelli 2003).

### 3.3.3.3.2 Dejavnosti v EU

Čeprav je navedeni element osredotočen predvsem na nacionalno raven in v okviru I&U 2010 ni natančno določeno, o katerih usmeritvah je govor, navedeni element razumemo kot prenos ključnih dokumentov, v katerih so podane (neobvezujoče) usmeritve na ravni EU, oz. izpostavljammo dejavnosti, s katerimi EU spodbuja prenos smernic EU v nacionalni kontekst. V okviru bralne, matematične in naravoslovne pismenosti želimo tako izpostaviti predvsem Priporočilo Evropskega parlamenta in Sveta o ključnih kompetencah za vseživljenjsko učenje.

Priporočilo poudarja spoštovanje 149. člena Pogodbe o Evropski skupnosti, a hkrati navaja:

*Ker ciljev tega priporočila (podpreti in dopolniti delovanje držav članic z vzpostavitvijo skupne referenčne točke, ki spodbuja in olajšuje nacionalne reforme ter nadaljnje sodelovanje med državami članicami) države članice ne morejo zadovoljivo doseči<sup>312</sup> in ker te cilje lažje doseže Skupnost, Skupnost lahko sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz 5. člena pogodbe. Skladno z načelom sorazmernosti iz navedenega člena to priporočilo ne prekoračuje okvirov, ki so potrebni za doseganje zastavljenih ciljev, kolikor prepušča izvajanje tega priporočila državam članicam.*

Priporočilo je bilo na podlagi navedenih razlogov sprejeto v skladu z 251. členom pogodbe.<sup>313</sup> Priporočilo prispeva k razvoju kakovostnega, v prihodnost usmerjenega izobraževanja in usposabljanja, prilagojenega potrebam evropske družbe, s podporo in z dopolnitvijo delovanja držav članic. /.../ Prav tako predvideva skupni evropski referenčni okvir ključnih kompetenc za oblikovalce politik, ponudnike izobraževanja in usposabljanja, socialne partnerje in učence. Evropski referenčni okvir, ki ga sestavlja osem ključnih kompetenc (glejte preglednico 3.10), naj bi olajšal nacionalne reforme in izmenjavo informacij med državami članicami in Evropsko komisijo v okviru I&U 2010 ter s tem prispeval k doseganju dogovorjenih evropskih ciljnih vrednosti. Priporočilo je tako naložilo Evropski komisiji, da pregleda učinek

---

<sup>312</sup> Pri tem se sklicuje na kvantitativno letno poročilo o napredku držav članic, ki ga je Evropska komisija sprejela leta 2005. Poročilo je pokazalo, da ni bilo napredka pri zmanjševanju odstotka učencev, ki ne dosegajo temeljne ravni pismenosti. Glede na dotedanjo hitrost napredovanja je priporočilo presodilo, da evropska ciljna vrednost za leto 2010 ne bo dosežena.

<sup>313</sup> 251. člen Maastrichtske pogodbe opredeljuje postopek soodločanja (angl. *codecision procedure*) kot postopek, ki Evropskemu parlamentu omogoča, da sprejema predpise skupaj s Svetom EU. Amsterdamska pogodba (1997) je razširila uporabo tega postopka, istočasno pa ga je poenostavila in naredila razumljivejšega tako, da je vlogo Sveta EU in Evropskega parlamenta izenačila. Od uveljavitve pogodbe iz Nice dalje je to najpogosteje uporabljan postopek v EU.

referenčnega okvira v okviru I&U 2010 ter do 18. decembra 2010 poroča Evropskemu parlamentu in Svetu o pridobljenih izkušnjah in učinkih za prihodnost.

Preglednica 3.10: Evropski referenčni okvir ključnih kompetenc

Sporazumevanje v maternem jeziku
Sporazumevanje v tujih jezikih
Matematična kompetenca in osnovne kompetence v naravoslovju
Digitalna pismenost
Učenje učenja
Socialne in državljanske kompetence
Samoiniciativnost in podjetnost
Kulturna zavest in izražanje

Vir: Evropski parlament in Svet EU (2006)

Omeniti velja, da je Evropski svet marca 2008 ponovno pozval države članice, naj občutno zmanjšajo število funkcionalno nepismenih med mladimi. Novembra 2008 je bila tako v sklepih Sveta ministrov določena agenda za evropsko sodelovanje na področju izobraževanja, obenem pa je bilo poudarjeno, da dozdajšnji ukrepi za doseg ciljev na področju bralne pismenosti niso zadostni. Države članice so bile pozvane, da s skupnim sodelovanjem zvišajo raven bralne in matematične pismenosti učencev ter med učenci spodbudijo več zanimanja za matematiko, naravoslovje in tehniko. Pri tem je bilo poudarjeno, da so raziskave, izvedene v okviru OMK, o znanju matematike, naravoslovja in tehnike pokazale, da lahko inovativne pedagoške prakse in visokokvalificirani učitelji izboljšajo odnos učencev do teh predmetov in njihovo uspešnost pri njih.

Iz navedenega je razvidno, da je EU ob nedoseganju evropske ciljne vrednosti na področju bralne pismenosti relativno zgodaj (v letu 2006) začela izvajati ukrepe, ki države članice spodbujajo k doseganju navedenega cilja. Pri tem zasledimo naraščajoče število različnih dokumentov, ki države članice pozivajo k sprejetju nacionalnih ukrepov ter okrepljenemu medsebojnemu sodelovanju na navedenem področju. Pomen navedene tematike se krepi tudi v okviru I&U 2020, torej po tem, ko EU kljub številnim sprejetim usmeritvam ni dosegla ciljne vrednosti na področju bralne pismenosti do leta 2010.

### ***3.3.3.3 Dejavnosti v Sloveniji***

Prevod evropskih smernic v nacionalni kontekst se kaže predvsem v različnih stopnjah prilagojenosti, in sicer v spremembi diskurza in terminologije, sprejemu strateških

dokumentov, spremembi vsebine izobraževalnih politik ter spremembi paradigem. V smislu spremembe diskurza in terminologije so (tudi) na podlagi raziskave PISA v slovenskem izobraževalnem prostoru vsekakor pridobili na pomenu izrazi, kot so ključne kompetence, pismenost itd., ki pa jih ne moremo pripisati zgolj raziskavi PISA, temveč širšemu prepletu mednarodnih vplivov in mednarodnih raziskav znanja, usmerjenih k merjenju dosežkov učencev. Sprememba diskurza v slovenskem izobraževalnem prostoru se kaže tudi v vzpostavitvi novih definicij, kot je na primer »učenci z nizkimi dosežki«,<sup>314</sup> ki nacionalni sistem zaradi mednarodne primerljivosti sili k ponovnemu premisleku in morebitni redefiniciji nečesa, kar na nacionalni ravni ni bilo posebej obravnavano ali je bilo do zdaj obravnavano drugače.

Drugi vidik lahko predstavlja sprejem nekaterih strateških dokumentov. Mednarodnim raziskavam znanja in bralni pismenosti je bila posebna pozornost namenjena že v Beli knjigi iz leta 1995: »Tudi v Sloveniji je eden od ciljev prenovljenega šolskega sistema, da omogoča doseganje mednarodno primerljivih standardov ob koncu osnovne šole« (Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji 1996, 71). V novi Beli knjigi iz leta 2011 je mednarodnim raziskavam znanja namenjene še več pozornosti (Bela knjiga 2011, 24, 25):

*Eden pomembnih ciljev slovenskega šolstva je zagotovitev mednarodno primerljive izobraženosti naših učencev in dijakov. /.../ Če želimo doseči mednarodno primerljivo izobraženost naših učencev, moramo poleg mednarodno usklajenih učnih načrtov in standardov znanja doseči tudi mednarodno usklajenost kriterijev ocenjevanja znanja, seveda s tistimi državami, s katerimi se želimo primerjati. /.../ Na ravni države si moramo jasno postaviti in začrtati pot k cilju, da se po kakovosti izkazanega znanja slovenski učenci uvrščajo k vrhu, to je vsaj v zgornjo tretjino dosežkov učencev razvitih držav.*

Posebna pozornost je pismenosti namenjena tudi v slovenski Strategiji vseživljenjskosti učenja (2007), eden izmed ciljev pa je : »Zvišati raven vseh vrst pismenosti prebivalcev Slovenije ter rabe pismenosti za različne namene in v različnih povezavah. /.../ S povečanimi vlaganji je treba ustvariti spodbudne okoliščine za doseg višje stopnje pismenosti vseh prebivalcev in prebivalcev, kot je zdajšnja, ki je med najnižjimi v Evropi«.

---

<sup>314</sup> Navedeno razumevanje je bilo razvito predvsem v okviru delovanja grozda »Matematika, naravoslovje in tehnologija«.

V okviru strateških dokumentov velja posebno pozornost nameniti tudi Nacionalni strategiji za razvoj pismenosti.<sup>315</sup> Povod za nastanek nacionalne strategije so »izsledki mednarodnih raziskav, ki so pokazale nezadostno stopnjo pismenosti pri slovenskih osnovnošolskih učencih in odraslih, ter opozorile na nujnost sistematičnega pristopa k temu področju in razvojnih spodbud« (Nacionalna strategija za razvoj pismenosti 2006, 5, 6). Čeprav je bila strategija oblikovana že v letu 2005, pa kljub številnim prizadevanjem nikoli ni popolnoma zaživela, kar je ne nazadnje razvidno tudi iz nerealiziranega akcijskega načrta udejanjanja strategije. Začetke njene posodobitve v letu 2011 pa lahko pripišemo predvsem glede na povprečje EU in povprečje OECD podpovprečnim dosežkom slovenskih dijakov in dijakinj v raziskavi PISA 2009.

Naslednji vidik vpliva OMK je lahko sprememba vsebine izobraževalnih politik, ki se kaže v vključitvi dobrih praks, lekcij v vsebinske dokumente. Čeprav se raziskava PISA ne osredinja izrecno na preverjanje učinkov kurikulumov držav članic, nekatere države navajajo, da so podpovprečni rezultati posegli tudi na to področje nacionalnih politik (Grek 2008, 2009a, 2010). Tudi v Sloveniji bi lahko zadnje vsebinske spremembe učnih načrtov pripisali rezultatom mednarodnih raziskav znanja. Vpeljava izrazov kompetence in pismenost je tako razvidna v posodobljenih učnih načrtih iz leta 2008, pri katerih ZRSŠ (2011) kot eno izmed bistvenih načel njihovega posodabljanja navaja avtonomijo, odgovornost in samousmerjanje šol, med bistvenimi značilnostmi pa tudi opredelitev ključnih kompetenc v skladu z evropskim referenčnim okvirom ter različnih vrst pismenosti.

Omenimo še zadnji vidik vpliva OMK, ki se nanaša na paradigmatške spremembe v nacionalnem izobraževalnem prostoru. Že omenjeni premik iz na znanju temelječe družbe v na znanju temelječe gospodarstvo je vsekakor tudi v Sloveniji sprožil osredotočenost izobraževanja na merjenje dosežkov ter postavitev novih standardov zagotavljanja kakovosti, ki so razvidni iz naraščajočega števila evalvacij izobraževalnih programov in institucij (Kos Kecojević in Gaber 2011). Številni avtorji (npr. Biesta 2007; Cort 2010) menijo, da je premik k na dosežke osredinjenemu izobraževanju tesno povezan s konceptom na podatkih temelječega oblikovanja politik. Odgovori javnopolitičnih odločevalcev in ekspertov na grafu

---

<sup>315</sup> V Nacionalni strategiji za razvoj pismenosti (2006, 5) je navedeno: »Vlada Republike Slovenije si je zadala cilj, da do leta 2012 – v Unescovem desetletju pismenosti – posebno pozornost nameni dvigu pismenosti celotnega prebivalstva Slovenije na primerljivo raven najrazvitejših držav EU«, kar kaže na preplet mednarodnih vplivov v slovenskem izobraževalnem prostoru. Na eni strani se dokument sklicuje na Unescovo desetletje pismenosti, na drugi pa poudarja pomen primerljivosti z najrazvitejšimi državami EU.



Q18 v prilogi J potrjujejo, da je razvoj na podatkih temelječega izobraževanja v Sloveniji spodbudila vključenost Slovenije v mednarodne integracije ter da je razvoj koncepta v Sloveniji razviden iz naraščajočega števila zunanjih preverjanj znanja in edukacijskih raziskav. Graf pa izkazuje tudi, da se sodelujoči akterji ne strinjajo s trditvijo, da je koncept na podatkih temelječega izobraževanja (tako na ravni izobraževalne politike kot izobraževalnih praks) v Sloveniji dobro razvit. Pri tem se pojavi dilema, ali je navedeni koncept glede na svoja izhodišča ter zgodovinski razvoj izobraževanja v Sloveniji sploh uporaben in zaželen brez določenih prilagoditev posebnostim slovenskega izobraževalnega prostora.

Ker vseh dejavnosti, ki jih je sprožila raziskava PISA, zaradi neobvezujočega in mehkega načina sodelovanja ni mogoče zaznati v (ne)formalnih dokumentih, je treba pozornost nameniti tudi dejavnostim v praksi. V tem pogledu se osredotočamo na v teoretskem delu že omenjeni vidik medsebojnega učenja znotraj posamezne države članice – Slovenije. Kot odziv na rezultate PISA 2009 v Sloveniji lahko zaznamo organizacijo konferenc (nacionalna konferenca »Bralna pismenost v Sloveniji in Evropi«), strokovnih posvetov (»Mednarodne raziskave znanja učencev in dejavnosti za izboljšanje pismenosti učencev«, »Analiza besedišča in skladnje v besedilih testa bralne pismenosti«, »Pogledi na raziskavo PISA«) in regijskih posvetov (»Ukrepi za izboljšanje bralne pismenosti pri pouku«). V sodelovanju med Pedagoškim inštitutom ter ZRSS je bilo med 29. 8. 2011 in 6. 2. 2012 organiziranih 14 regijskih posvetov, na katerih so eksperti in raziskovalci deležnikom (ravnateljem, učiteljem in drugim strokovnim delavcem v VIZ) predstavili rezultate mednarodnih raziskav znanja s poudarkom na raziskavi PISA 2009 ter strategije za izboljšanje dosežkov učencev (Štraus in Štremfel 2012).<sup>316</sup> Prav tako so rezultati PISA 2009 spodbudili začetek nekaterih projektov, kot je npr. »Opolnomočenje učencev z izboljšanjem bralne pismenosti in dostopa do znanja«. Osnovni namen projekta je skladno s teoretskimi spoznanji, z empiričnimi ugotovitvami (npr. dosežkov mednarodnih (PISA, PIRLS) in nacionalnih preverjanj znanja (NPZ) ter s sekundarnimi kvalitativnimi študijami in poročili o izvedenih ukrepih) opolnomočiti učitelje in učence z izboljšanjem bralne pismenosti ter tako prispevati k uresničevanju nacionalne strategije za razvoj pismenosti. V projekt je vključenih 42 osnovnih šol, ki zadnjih pet let dosegajo relativno zelo nizke ali relativno zelo visoke dosežke pri NPZ. V okviru projekta so

---

<sup>316</sup> Poleg navedenih t. i. javnih dogodkov omenimo še številne predstavitve rezultatov raziskave PISA v okviru študijskih skupin ZRSS, strokovnih svetov itd. Po mnenju koordinatorice raziskave PISA je bilo zanimanje za predstavitve rezultatov raziskave PISA 2009 mnogo večje v primerjavi z letom 2006 med slovenskimi javnopolitičnimi odločevalci, eksperti in deležniki.

zanje organizirane različne oblike strokovne podpore in sodelovanja s poudarkom na vzajemnem učenju. Učinkoviti primeri dobre prakse pa bodo na seminarjih, regijskih strokovnih srečanjih in nacionalnih konferencah predstavljeni, implementirani in (ali) nadalje razviti tudi v drugih zainteresiranih šolah (Nolimal 2012).

Vpliv PISE na nacionalni izobraževalni prostor pojasnjuje tudi medijski odziv, ki ga lahko zasledimo v skorajda vseh sodelujočih državah. Ko se naslov članka oz. prispevka nanaša na rezultate države v mednarodni raziskavi v izobraževanju, pogosto tudi v senzacionalnem smislu, je za javnopolitične odločevalce skoraj nemogoče, da bi ga ignorirali. Mediji tako dodatno spodbujajo pozornost političnih vrhov predvsem na podpopovprečnih področjih.<sup>317</sup> V Sloveniji je bilo po objavi rezultatov PISA 2009 v medijih vsekakor zaznati veliko več pozornosti, kot so je bile deležne vse mednarodne raziskave do tedaj.<sup>318</sup> Izmed številnih naslovov v slovenskih medijih, ki so opozarjali na podpopovprečne dosežke slovenskih učencev, so se nekateri glasili: »Bralna pismenost učencev vsako leto slabša« (Žolnir in Kramžar 2010), »Slabi, leni, neumni« (Ivelja 2010a), »PISA 2009: Slovenski učenci v bralni pismenosti zaostajajo za vrstniki EU« (Ivelja 2010b), »Pismenost učencev podpopovprečna« (Slovenska tiskovna agencija 2010).

#### **3.3.3.3.4 Vloga akterjev oz. ekspertov**

Na podlagi navedenih dejavnosti je mogoče sklepati, da gre v veliki meri za javnopolitično učenje, ki je usmerjeno predvsem v komunikacijo med raziskovalci (eksperti) in deležniki (učitelji, ravnatelji), kar je glede na odzive v drugih državah, v katerih je zaslediti predvsem razprave na politični ravni (Grek 2008, 2010), gotovo določena posebnost. Navedeno trditev utemeljujemo z v nadaljevanju navedenimi pridobljenimi podatki.<sup>319</sup>

Slovenska predstavica (SLO 2011 – 17) meni, da se »vpliv EU ne kaže le na ravni nacionalne izobraževalne politike, temveč tudi oz. predvsem končnih uporabnikov oziroma

---

<sup>317</sup> Zanimiva je tudi primerjava medijske pokritosti po državah. Prve rezultate PISA 2000 na Finskem, ki se je glede na povprečje EU in povprečje OECD izkazala za visoko nadpopovprečno, je v medijih pokrivalo zgolj osem strani, medtem ko je bilo v Nemčiji njenim visoko podpopovprečnim rezultatom namenjenih 687 strani (Grek 2009a, 24).

<sup>318</sup> Kot zanimivost dodajmo ugotovitev Šimenca (2011, 139), da raziskava ICCS (Mednarodna raziskava državljsanske vzgoje) v Sloveniji ni bila deležna velike pozornosti v splošni javnosti, zlasti, če jo primerjamo z drugimi mednarodnimi primerjalnimi raziskavami, denimo, s PISA ali TIMSS (Mednarodna raziskava trendov na področju matematike in naravoslovja).

<sup>319</sup> Glejte tudi str. 293.

šol in učiteljev«. Slovenski predstavnik (SLO 2012 – 20) meni, da so ravno projekti, ki temeljijo na izboljševanju izobraževalnih praks in strategij učiteljev, tisti, ki lahko kratkoročno najhitreje prispevajo k izboljšanju dosežkov učencev v mednarodnih raziskavah znanja. Poleg tega slovenski predstavnik (SLO 2012 – 21) pojasni, da so v okviru AVU, ki je potekala v Sloveniji, predstavniki skandinavskih držav opazili in izpostavili dobro sodelovanje med eksperti ter učitelji pri izboljševanju izobraževalnih praks v Sloveniji in dejavno vključenost učiteljev v raziskovanje svojih izobraževalnih praks. V izjavi udeležencev s posveta o mednarodnih raziskavah znanja (Pedagoški inštitut 2011) je kot dejavnik izboljšanja bralne pismenosti učencev navedena (še) večja povezanost med raziskovalci in učitelji pri oblikovanju učnih praks. Izkušnje slovenskega predstavnika (SLO 2012 – 21), ki jih je pridobil v sodelovanju v delovni skupini na ravni EU, kažejo, da ustrezna javnopolitična urejenost določenega področja izobraževanja še ni zagotovilo za njeno učinkovito delovanje v praksi in s tem dobre dosežke učencev. Navedena mnenja pa lahko zaokrožimo s sklepom ravnateljice, ki je med enim izmed posvetov, na katerih smo bili prisotni v okviru metode opazovanja z udeležbo, svoje razmišljanje o dosežkih slovenskih učencev v raziskavi PISA zaključila tako: »PISA ni šolska politika, PISA je politika šole.«

Z grafa Q8 v prilogi J je razvidno, da se 88 odstotkov sodelujočih javnopolitičnih odločevalcev, 91 odstotkov ekspertov in 96 odstotkov deležnikov strinja s trditvijo, da so eksperti pomembni pri prenosu evropskih usmeritev v nacionalni kontekst. Z grafa Q9 je razvidno, da sodelujoči javnopolitični odločevalci, eksperti in deležniki kot akterje s prevladujočim vplivom pri objavi rezultatov mednarodnih raziskav znanja, interpretaciji dobrih oz. slabih rezultatov Slovenije v mednarodnih raziskavah znanja, prepoznavanju dejavnikov, ki vplivajo na dobre oz. slabe rezultate slovenskih učencev ter pripravi izobraževalnih (didaktičnih) strategij za izboljšanje rezultatov slovenskih učencev, izpostavljajo predvsem eksperte. Medtem po mnenju akterjev javnopolitični odločevalci prevladujoče vplivajo pri odločitvi, da se Slovenija vključi v določeno mednarodno raziskavo znanja ter zagotavljanju ustreznih pogojev za izboljšanje dosežkov slovenskih učencev.<sup>320</sup> Z grafom Q10, Q11a in Q11b je razvidno, da akterji podatke o rezultatih Slovenije v mednarodnih raziskavah znanja največkrat pridobijo od ekspertov in njihovih dejavnosti ter iz aktualne strokovne in znanstvene literature s področja izobraževanja (na podlagi teh rezultate prav tako sporočajo eksperti, op. a.). Z grafom Q11a in Q11b je razvidno, da predvsem

---

<sup>320</sup> V okviru pilotnega vprašalnika so si bili akterji enotni, da pod navedeno trditvijo razumejo zagotavljanje finančnih sredstev za projekte, ki prispevajo k izboljševanju dosežkov učencev ter podporo nadaljnjemu profesionalnemu usposabljanju učiteljev.

deležnike k upoštevanju podatkov mednarodnih raziskav znanja pri oblikovanju izobraževalne prakse njihovih šol spodbujajo eksperti. Z grafa Q14 je razvidno strinjanje večine akterjev s trditvijo, da k dobrim oz. slabim rezultatom Slovenije v mednarodnih raziskavah znanja prispevajo predvsem izobraževalne prakse v slovenskih šolah.

#### **3.3.3.3.5 Vloga (ekspertnega) znanja**

Pregled dokumentov EU na področju ključnih kompetenc (s posebnim poudarkom na bralni, matematični in naravoslovni pismenosti) odkriva obsežno sklicevanje na znanstvene raziskave, ekspertize, podatke mednarodnih raziskav (izmed katerih izstopa predvsem raziskava PISA). Hkrati so predstavljeni tudi dokazi oz. dejstva, ki potrjujejo na strani institucij EU izkazano potrebo po okrepitvi evropskega sodelovanja na navedenem področju. Navedeno je vsekakor element, ki ga institucije EU uporabljajo, da bi države prepričale o nujnosti skupnega sodelovanja ter opustitvi načela subsidiarnosti, ki ga te skušajo zavarovati. Izpostaviti pa velja dejstvo, da na ravni EU na navedenem področju nastaja tako veliko bolj ali manj formalnih dokumentov, ki se poleg tega medsebojno tudi prepletajo in sklicujejo drug na drugega, da se postavlja pod vprašaj načelo transparentnosti kot eno ključnih načel uporabe ekspertnega znanja pri oblikovanju javnih politik. Iz podobnega razloga tudi slovenski predstavniki (SLO 2011 – 4 in SLO 2011 – 16) menijo, da je treba ustvariti ustrezen nadzor nad drugimi politikami v EU, kjer se včasih sprejmejo dokumenti, ki lahko zelo pomembno posredno vplivajo na izobraževanje. Pri tem navajajo predvsem direktive na področju zaposlovanja ter notranjega trga in storitev.

V okviru navedenega elementa lahko zaznamo, da so evropske smernice v slovenski izobraževalni prostor prinesli predvsem eksperti, sodelujoči v evropskih skupinah, ter da so v slovenskem izobraževalnem prostoru sprejete kot resnična znanstveno dokazana dejstva (javnopolitično učenje). Čeprav so sprejeta kot nevtralna in objektivna, pa jih je za njihovo dokončno uporabnost treba tudi ustrezno kontekstualizirati oziroma njihovo razumevanje prilagoditi slovenskemu kontekstu (družbeno učenje). Čeprav na splošno slovenski predstavniki (predvsem javnopolitični odločevalci in eksperti) kažejo določeno zadržanost do neselektivnega sprejemanja vplivov EU v slovenskem izobraževalnem prostoru (politično učenje), pa to pri študiji primera PISA 2009 ni razvidno, pri čemer po našem mnenju v skladu s teoretskimi predpostavkami (Martens in Niemann 2010) pogloblitve razloge lahko pripišemo podpovprečnim dosežkom Slovenije na tem področju.

Z grafa Q12 je razvidno, da po opažanju sodelujočih akterjev eksperti pri sporočanju rezultatov mednarodnih raziskav znanja predvsem poudarjajo uvrstitev Slovenije na mednarodnih primerjalnih lestvicah ter pojasnitev dobrih oz. slabih rezultatov sodelujočih držav z izsledki znanstvenih in strokovnih raziskav s področja VIZ, nekoliko manj pa poudarjajo dobre prakse (organizacije VIZ in izobraževalne prakse šol v drugih državah, vključenih v raziskavo, ter izobraževalne prakse nekaterih šol v Sloveniji).

### **3.3.3.4 Periodično spremljanje in vrednotenje**

#### ***3.3.3.4.1 Opredelitev elementa***

Redno poročanje o napredku držav članic pri doseganju ciljev I&U 2010 in I&U 2020 vpliva na pozornost tako v nacionalnem javnopolitičnem procesu kot tudi na evropski ravni. Nacionalnim akterjem predstavlja posebno nalogo s postavljenimi roki, v katerih morajo pripraviti poročila, ki predstavljajo povratno informacijo evropskemu izobraževalnemu procesu. Periodično spremljanje in vrednotenje naj bi spodbujalo javnopolitično učenje predvsem na podlagi povzdigovanja držav z dobrimi ter sramotenja držav s slabimi dosežki. Ker v OMK niso predvidene formalne sankcije, je javnopolitično učenje tako spodbujeno z izvajanjem pritiska. Izpostavljenost slabih dosežkov lahko države spodbudi k iskanju novih strategij reševanja problemov med javnopolitičnim učenjem, pri tem pa so državam na voljo tudi dosežki primerljivih držav (Schneider in Ingram 1997). Javnopolitično učenje pa lahko zasledimo tudi pri pripravi poročil o napredku v državah članicah samih. Nekateri avtorji (Knill in Lenschow 2005, 600; Schattenmann 2006, 21) opozarjajo, da so navedena poročila večkrat le površna ocena napredka posamezne države članice, kar pa je lahko tudi znak političnega učenja.

V okviru spremljanja napredka držav članic na področju izobraževanja v obdobju od leta 2000 do leta 2010 lahko zasledimo dve vrsti poročil. Prva se nanašajo na prispevek izobraževanja k doseganju ciljev Lizbonske strategije. Za pripravo teh poročil je bil odgovoren DG EAC, ki je poročila posredoval v potrditev Svetu ministrov, ta pa Evropskemu svetu. Ker je bilo prvo poročilo Evropske komisije dokaj črnogledno glede doseganja zastavljenih ciljev na področju izobraževanja, je Evropska komisija države članice pozvala, naj od leta 2004 vsako leto predložijo konsolidirano poročilo o ukrepih, sprejetih za povečanje vpliva in učinkovitosti OMK pri uresničevanju lizbonskih ciljev (Lange in

Alexiadou 2007). Druga poročila so osredotočena izključno na področje izobraževanja. Spremljanje napredka v okviru OMK je zagotovljeno s pripravo letnih (kvantitativnih) poročil o napredku držav članic na podlagi kazalnikov in ciljnih vrednosti ter dvoletnih sintetiziranih (kvalitativnih) poročil o napredku držav članic pri doseganju ciljev I&U 2010 (Gornitzka 2006, 38).

#### **3.3.3.4.2 Dejavnosti v EU in v Sloveniji v okviru kvantitativnih poročil**

Poročila Evropska komisija vsako leto pripravi v sodelovanju z Eurostatom in s Crelom. Na začetku je opredeljen javnopolitični okvir delovanja ter so navedena ključna sporočila (ugotovitve) za preteklo leto, naveden je skupni rezultat doseganja petih ključnih ciljnih vrednosti, opredeljene so tri vodilne države, ki naj bi bile zgled dobre prakse, prikazani pa so tudi dosežki evropskih izobraževalnih sistemov v svetovni perspektivi (primerjava z ZDA in Japonsko). Skupno poročilo Evropske komisije državam članicam predstavlja povratne informacije o umestitvi njihovega delovanja v primerjavi z drugimi državami članicami v določenem obdobju. Poročila so osredotočena predvsem na pregled doseganja kazalnikov in ciljnih vrednosti ter s številnimi lestvicami držav članic predstavljajo instrument »povzdigovanja in sramotenja«. V prilogi D prikazujemo kratek pregled odsekov poročila, ki so relevantni za preučevano ciljno vrednost in nazorno prikazujejo v teoriji navedene predpostavke vpliva lestvic dosežkov na države članice.

Vmesna poročila (v letih 2005, 2006, 2007, 2008 in 2009) ter končno poročilo (za leto 2010) prikazujejo, da EU, kot je bilo že večkrat poudarjeno, ciljne vrednosti (zmanjšanja deleža učencev, ki ne dosegajo temeljne ravni bralne pismenosti) do leta 2010 v primerjavi z letom 2000 ni dosegla.<sup>321</sup> Ciljna vrednost je predpostavljala, da se bo delež teh učencev od leta 2000 do 2010 zmanjšal za 20 odstotkov. Ker je bil delež teh učencev v EU leta 2000 povprečno 21,3 odstotka, naj bi v skladu z opredeljeno ciljno vrednostjo leta 2010 znašal 17,04 odstotka. Poročilo za leto 2010 pa izkazuje, da je bil delež učencev, ki ne dosegajo temeljne ravni pismenosti, leta 2010 v EU povprečno 20 odstotkov, kar pomeni, da se je v primerjavi z letom 2000 zmanjšal le za 6,1 odstotka namesto predvidenih 20 odstotkov. Pri tem se je delež učencev, ki ne dosegajo temeljne ravni bralne pismenosti, povečeval predvsem med letoma

---

<sup>321</sup> Evropska komisija pri presojanju doseganja navedene ciljne vrednosti upošteva povprečje vseh držav članic, in ne skupnega odstotka učencev v EU, ki ne dosegajo temeljne ravni bralne pismenosti.

2000 in 2006, v letu 2009 pa dosegel delno zmanjšanje, kar pa ni zadostovalo za končno doseganje ciljne vrednosti.<sup>322</sup> Da je bil neuspeh EU na tem področju toliko večji, izkazuje primerjava z državami OECD, na podlagi katere je v EU relativno visok delež učencev, ki ne dosegajo temeljne ravni bralne pismenosti. V poročilu je prav tako ugotovljeno, da se je delež teh učencev od leta 2000 do 2006 prav tako povečal v primerjanih državah ZDA in na Japonskem, medtem ko je do leta 2009 (glede na leto 2000) prav tako upadel. Delež učencev, ki ne dosegajo temeljne ravni bralne pismenosti, pa je bil v relevantnem obdobju (2000–2009) relativno stabilen in je ustrezal ciljni vrednosti EU (manj kot 17 odstotkov učencev, ki ne dosegajo temeljne ravni bralne pismenosti) (Evropska komisija 2011 in priloga E).

V poročilu Evropska komisija tudi ocenjuje, da je bil na področju izobraževanja v EU v obdobju od leta 2000 dosežen napredek, a je bila na ravni EU kljub temu dosežena le ena ciljna vrednost, in sicer je ciljno vrednost povečanja števila diplomantov matematike, naravoslovja in tehnologije EU dosegla že v letu 2005, ko je načrtovano ciljno vrednost preseгла kar za dvakrat. Ciljna vrednost je namreč predvidevala, da se bo število diplomantov matematike, naravoslovja in tehnologije v EU od leta 2000 do 2010 povečalo za 15 odstotkov. Podatki kažejo, da se je število teh diplomantov v EU povečalo kar za 37 odstotkov (s 686.200 v letu 2010 na 941.200 v letu 2008). Preostalih štirih ciljnih vrednosti EU do leta 2010 ni dosegla. Še posebej počasen je bil napredek pri doseženi stopnji srednješolske izobrazbe. Ciljna vrednost je predvidevala, da bo delež prebivalcev (med 18. in 24. letom) z doseženo srednješolsko izobrazbo v državah članicah EU leta 2010 znašal povprečno 85 odstotkov. Podatki kažejo, da je delež teh prebivalcev leta 2000 znašal 76,6 odstotka, leta 2009 pa 78,6 odstotka, kar izkazuje počasen napredek držav članic na tem področju. Prav tako počasen je bil napredek v okviru predčasne opustitve šolanja. Ciljna vrednost je predvidevala, da bo delež učencev, ki predčasno opustijo šolanje, leta 2010 v EU znašal povprečno manj kot deset odstotkov. Podatki kažejo, da je delež teh učencev v EU leta 2000 znašal 17,6 odstotka, leta 2008 pa 14,4 odstotka. Ciljna vrednost na področju udeležbe odraslih v vseživljenjskem učenju je predvidevala, da bo v EU v povprečju 15 odstotkov odraslih (med 25. in 64. letom) udeleženi v različnih oblikah vseživljenjskega učenja. Podatki kažejo, da je delež teh odraslih v EU v povprečju leta 2000 znašal 9,8 odstotka, leta 2009 pa 9,2 odstotka. Navedeno nedoseganje ciljnih vrednosti je EU spodbudilo k nadaljnjim prizadevanjem za napredek na navedenih področjih v okviru I&U 2020 (Evropska komisija 2011 in priloga E). Pri tem se

---

<sup>322</sup> Leta 2000 je bil delež učencev v EU, ki ne dosegajo temeljne ravni bralne pismenosti, 21,3 odstotka, leta 2006 je znašal 24,1 odstotka, leta 2009 pa 20 odstotkov.

zastavlja vprašanje realnosti doseganja ciljnih vrednosti EU – so res postavljene tako, da jih EU v desetletju lahko doseže, ali pa predstavljajo nedosegljive cilje in s tem gonilo stalnega razvoja, h kateremu stremi EU?

V prilogi E podrobneje prikazujemo dosežke Slovenije pri doseganju petih ciljnih vrednosti I&U 2010 v primerjavi z zastavljeno ciljno vrednostjo EU, doseženim povprečjem držav članic EU ter državami, ki so pri posamezni ciljni vrednosti dosegle najslabši oziroma najboljši rezultat. Na tem mestu pa primerjamo doseganje ciljnih vrednosti I&U 2010 v Sloveniji in EU kot celoti. Navedena primerjava je po našem mnenju pomemben dejavnik pri pojasnjevanju vpliva OMK na nacionalni izobraževalni prostor (predvsem v smislu instrumentalnega javnopolitičnega učenja).

Preglednica 3.11: Doseganje ciljnih vrednosti I&U 2010 (primerjava celotne EU in Slovenije)

		EU	
		DOSEGA	NE DOSEGA
SLOVENIJA	DOSEGA	Diplomanti v matematiki, naravoslovju in tehnologiji	Osipniki Dokončana srednješolska izobrazba Udeležba odraslih v VŽU
	NE DOSEGA	/	Bralna pismenost

Vir: Povzeto po Evropska komisija (2011)

Iz preglednice 3.11 je razvidno, da je Slovenija do leta 2010 dosegla štiri izmed petih ciljnih vrednosti I&U 2010 (delež osipnikov, delež učencev z dokončano srednješolsko izobrazbo, delež diplomantov v matematiki in naravoslovju, delež udeležbe odraslih v VŽU). EU kot celota je, kot je že bilo omenjeno, dosegla le eno izmed ciljnih vrednosti (delež diplomantov v matematiki in naravoslovju). Tako Slovenija kot EU kot celota nista dosegli ciljne vrednosti, ki se nanaša na zmanjšanje deleža učencev, ki ne dosegajo temeljne ravni bralne pismenosti. EU poleg bralne pismenosti, kot je že bilo omenjeno, ni dosegla še treh ciljnih vrednosti (delež osipnikov, delež učencev z dokončano srednješolsko izobrazbo ter delež udeležbe odraslih v VŽU). Namen navedenega prikaza je opozoriti na specifičen pomen izbrane študije glede na (ne)doseganje ciljne vrednosti I&U 2010. Navedeno razlikovanje je pomembno predvsem pri interpretaciji raziskovalnih rezultatov študije primera ter možnosti generalizacije spoznanj študije primera na preostala področja skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja, ki je pojasnjena v sklepnem delu disertacije.



Ker raziskava PISA meri tri vrste kompetenc – bralno, matematično in naravoslovno pismenost, v nadaljevanju pojasnjujemo ter v prilogi F prikazujemo dosežke Slovenije v primerjavi s povprečjem EU in OECD tudi posamezno po teh treh podpodročjih. Raziskava PISA 2009 je pokazala, da so dosežki slovenskih učencev pri bralni pismenosti nižji od povprečnih dosežkov učencev v EU in od povprečnih dosežkov učencev v OECD, medtem ko so pri matematični in naravoslovni pismenosti nad povprečjem EU in OECD. Delež slovenskih učencev, ki po rezultatih raziskave PISA 2009 ne dosegajo temeljne ravni bralne pismenosti (prva raven in nižje), je 21,2 odstotka, v povprečju EU je 20,6 odstotka in v povprečju v OECD 18,8 odstotka. Delež učencev, ki dosegajo najvišjo raven bralne pismenosti (peta in šesta raven na lestvici dosežkov), pa je 4,6 odstotka, v EU 6,2 in v OECD 7,6 odstotka. Tudi v teh rezultatih se izkazuje zaostajanje dosežkov slovenskih učencev pri bralni pismenosti za povprečjema EU in OECD. Trendi v raziskavi PISA med letoma 2006 in 2009 nakazujejo, da so slovenski učenci leta 2009 pri branju in naravoslovju dosegli nižje rezultate kot leta 2006, pri matematiki pa podobne. Trendi za povprečje EU in OECD ne kažejo bistvenih razlik med letoma 2006 in 2009. Ker gre za meritev trendov le v dveh časovnih točkah, v tem trenutku ni mogoče potrditi, da gre za dolgoročnejši trend zaostajanja dosežkov slovenskih učencev za povprečnimi dosežki EU in OECD, vendar pa so rezultati vredni nadaljnje pozornosti.

#### **3.3.3.4.3 Dejavnosti v EU in v Sloveniji v okviru kvalitativnih poročil**

Sintetizirana kvalitativna poročila so bila v okviru I&U 2010 pripravljena na podlagi kvalitativnih poročil držav članic, ki so jih te pripravile vsaki dve (lihi) leti po vnaprej pripravljenem protokolu. Predvsem v prvih poročilih držav članic je Evropska komisija opozorila na njihovo vsebinsko in tehnično neustreznost, kar je onemogočalo ustrezno primerljivost med državami članicami. Zaradi preglednosti in nadaljnje možnosti sintetiziranja nacionalnih poročil ter pomanjkanja ustaljenega poročevalskega sistema je Evropska komisija strukturo poročil standardizirala s predvideno vsebino in predvidenim obsegom posameznih poglavij.<sup>323</sup> Na podlagi poročil držav članic je Evropska komisija vsaki

---

<sup>323</sup> Navedeno je po mnenju Gornitzkove (2006, 37, 38) nazoren kazalnik, da proces OMK poteka v smeri institucionalizacije. Struktura posameznih poročil je prikazana v prilogi G. Omeniti velja, da tudi v tem primeru države članice še vedno lahko površno odgovarjajo na zastavljena vprašanja, bodisi iz administrativnih razlogov ali pa zato, ker ne želijo razkriti podatkov, za katere menijo, da so v nacionalni pristojnosti države članice. Navajamo primer poročila Slovenije iz leta 2005, ko je na vprašanje Evropske komisije »V kolikšni meri imajo kvantitativni mednarodni primerjalni podatki, na primer raziskave OECD, vpliv na oblikovanje nacionalnih

dve leti pripravila predlog skupnega poročila o napredku, ki ga je nato sprejel oz. preoblikoval Svet EU. Poleg kvalitativne ocene napredka je Evropska komisija v predlogu poročila ocenila tudi napredek pri doseganju ciljnih vrednosti v dvoletnem obdobju. V okviru I&U 2010 so države pripravile štiri poročila o napredku, pri čemer je Slovenija glede na vključitev v EU leta 2004 pripravila tri taka poročila.

Preglednica 3.12: Pregled kvalitativnih poročil o izvajanju I&U 2010

PRIPRAVA	OBJAVA	VSEBINA POROČILA
2003	2004	Izobraževanje in usposabljanje: Za uspeh Lizbonske strategije so potrebne reforme.
2005	2006	Posodobitev izobraževanja in usposabljanja: bistven prispevek k blaginji in socialni koheziji v Evropi
2007	2008	Prispevek vseživljenjskega učenja k znanju, ustvarjalnosti in inovacijam
2009	2010	Ključne kompetence za spreminjajoči se svet

Vir: Evropska komisija (2011)

Kot je razvidno iz naslovov ter pregleda vsebine posameznih poročil v preglednici 3.12, se je na bralno, matematično in naravoslovno pismenost osredotočilo predvsem poročilo o ključnih kompetencah iz leta 2009, zato mu v nadaljevanju namenimo več pozornosti. V sporočilu Evropske komisije je bilo ugotovljeno, da mnoge države uvajajo reforme, ki kot izhodišče izrecno uporabljajo evropski okvir ključnih kompetenc. Pri tem sta v EU jasno opazni usmeritev v poučevanje in učenje na podlagi pristopa ključnih kompetenc ter usmerjenost na učne dosežke učencev. Mnoge države so na podlagi rezultatov PISA 2006, ki so jih štejele za slabe, oblikovale strategije ali akcijske načrte za dvig ravni osnovnih spretnosti, zlasti v branju, matematiki in naravoslovju. Prav tako je Evropska komisija ocenila, da je večina držav sicer uvedla posebne ukrepe za podporo opismenjevanju, vendar pa je nedvomno potrebnih več učinkovitih nacionalnih ukrepov. Svet je navedeno sporočilo Evropske komisije v celoti potrdil ter sprejel skupno poročilo.

V poročilu o ključnih kompetencah iz leta 2009 je Slovenija poudarila, da ključne kompetence v nacionalni izobraževalni prostor uvaja s sprejetimi ukrepi na nacionalni ravni in ravni šol. Bistveni ukrep na nacionalni ravni se nanaša predvsem na sprejem novih kurikulumov, obsežnega usposabljanja učiteljev, njihovega sodelovanja z drugimi akterji ter s pripravo novih učnih materialov (MŠŠ 2009). V poročilu je navedeno, da Slovenija ni dejavno vključena v delovno skupino Ključne kompetence, a njene rezultate vseeno spremlja

---

javnopolitičnih pobud?« Slovenija zgolj navedla, v katerih mednarodnih raziskavah znanja sodeluje, ne pa, kakšen vpliv imajo v slovenskem izobraževalnem prostoru (MŠŠ 2005).

ter jih vključuje v oblikovanje nacionalne izobraževalne politike ter jih upošteva pri izvajanju ukrepov na nacionalni ravni.

Poleg tega je Slovenija izpostavila, da sta bila Priporočilo Evropskega parlamenta in Sveta o ključnih kompetencah ter Strategija vseživljenjskosti učenja uporabljena kot strokovna podlaga za pripravo razpisov iz Evropskega socialnega sklada in nacionalnih razpisov. V izvajanje odobrenih projektov so vključene predvsem šole in konzorciji šol z namenom povečanja njihove odgovornosti za lastni razvoj, udeležbe pri odločanju kot tudi zagotavljanja njihove vključenosti pri pripravi in začetku implementacije sprememb. V poročilu je navedeno, kaj kažejo vmesne ocene, da je namreč operacionalizacija doseganja ključnih kompetenc na ravni šol zelo zahteven proces. Poročilo v nadaljevanju navaja številne projekte, katerih namen je razviti didaktične pristope, ki bodo prispevali k razvoju določenih kompetenc ter so se izvajali v partnerstvu med fakultetami in konzorciji šol. Posebna pozornost je ključnim kompetencam namenjena tudi v okviru nadaljnjega profesionalnega izpopolnjevanja učiteljev (v okviru tematskih konferenc, študijskih skupin, mentorskih omrežij).<sup>324</sup> Kot posebej pomembne za razvoj ključnih kompetenc v Sloveniji so izpostavljene študijske skupine, ki združujejo učitelje določenih predmetov ali predmetnih področij kot tudi druge strokovne delavce v učeča se omrežja. Delo v teh omrežjih je sestavljeno iz kombinacije uvajanja sprememb s pristopom od zgoraj navzdol (angl. *top down*), v katerem eksperti izvajajo predavanja, pojasnjujejo smernice ter predstavljajo strokovna gradiva), ter od spodaj navzgor (angl. *bottom up*), v katerem si učitelji izmenjujejo dobre prakse, sodelujejo pri načrtovanju dela ter skupaj z eksperti oblikujejo specifične pristope k učenju in poučevanju (MŠŠ 2009).

V skladu z orientacijo disertacije naj izpostavimo še, da je bilo v okviru poročila iz leta 2007 del pozornosti (v točki 1.3.5) namenjene krepitvi na podatkih temelječega oblikovanja politik. V poročilu Slovenije je navedeno: »Strategija VŽU posebej poudarja potrebo po stalnem in sistematičnem raziskovanju ter po vzpostavitvi ustreznih baz za spremljanje uresničevanja ukrepov. Izpostavlja proces evalvacije in samoevalvacije kot najpomembnejšega elementa zagotavljanja kakovosti VIZ. Sicer pa velja poudariti, da se je zavedanje o pomembnosti na podatkih temelječega oblikovanja politik okrepilo šele v zadnjem času«. V razdelku 3.1.5 je v okviru uporabe pristopov, ki temeljijo na učnih dosežkih, pri opredelitvi in oblikovanju ciljev,

---

<sup>324</sup> V letih 2007 in 2008 je bilo v take oblike izpopolnjevanja vključenih kar več kot 150.000 učiteljev.

standardov in kurikulumov ter njihovega pomena za družbene in gospodarske potrebe izpostavljeno nacionalno preverjanje znanja v osnovni šoli, ki je povratna informacija o dosežkih učencev. Po končanih nacionalnih preverjanjih so izdelane analize in poročila s predlogi za nadaljnje delo. Analize dosežkov razkrivajo močne in šibke strani učenja in poučevanja na ravni šole in posameznega učitelja. Zbirke podatkov o učnih dosežkih so namenjene za usmerjanje politike na ravni šole in na nacionalni ravni. V razdelku 3.1.6 je v okviru Sistemov zagotavljanja kakovosti posebej izpostavljeno, da je bil v Sloveniji leta 2006 izdelan načrt sistematičnega vključevanja v mednarodne raziskave, ki pomembno prispevajo k evalvaciji sistema VIZ. Poleg tega poročilo po posameznih sklopih navaja ukrepe na nacionalni ravni, ki se izvajajo v podporo posameznim ciljem EU (MŠŠ 2007a).

#### **3.3.3.4.4 Vloga akterjev oz. ekspertov**

Ob objavi rezultatov PISA 2009 v letu 2010 je EU dokončno uvidela, da ciljna vrednost pribralni pismenosti kljub številnim naporom ni dosežena. Nasprotno, rezultati so pokazali, da eden izmed petih 15-letnikov v EU ne dosega temeljnih ravni bralne pismenosti. Komisarka za izobraževanje, kulturo, večjezičnost in šport je zato vzpostavila t. i. visoko skupino ekspertov za pismenost (angl. *EU High level group of experts on literacy*), katere naloga je bila analizirati, kako je do navedenega stanja prišlo, ter preučiti najučinkovitejše načine za izboljšanje bralne pismenosti v EU.<sup>325</sup> Kot razlog za vzpostavitev ekspertne skupine je komisarka navedla prepad med tedanjimi dosežki na področju bralne pismenosti ter strateškimi cilji I&U 2010 in I&U 2020. Delovna skupina je septembra 2012 pripravila poročilo, v katerem je na podlagi analize stanja pripravila ukrepe, ki naj bi vodili k izboljšanju bralne pismenosti v EU. V ekspertno skupino je poleg predsednice nizozemske princese Laurentien<sup>326</sup> vključenih še devet drugih ekspertov.<sup>327</sup>

Pri objavi letnih kvantitativnih poročil Evropske komisije ter objavi rezultatov mednarodnih raziskav znanja se je zanimivo vprašati, kdo ima po mnenju akterjev prevladujočo vlogo pri

---

<sup>325</sup> Poleg ekspertne skupine je komisarka vzpostavila posebno kampanjo z naslovom Evropa ima rada branje, s katero skuša z lastno avtoriteto spodbujati branje z obiski številnih šol v EU.

<sup>326</sup> Princesa Laurentien se že dolgo ukvarja z »bojem« proti nepismenosti na Nizozemskem. Leta 2009 je bila zaradi izjemne zavezanosti ter predanosti idealom in ciljem Unesca imenovana za posebno odposlanko Unesca za pismenost in razvoj. Prav tako je leta 2010 prejela nagrado »Major Bosshardt« za svoje delo na področju »boja« proti nepismenosti.

<sup>327</sup> Navedeni eksperti prihajajo s Finskega, iz Francije, Grčije, z Madžarskega, iz Nemčije, s Poljskega, Portugalskega, Švedskega in iz Velike Britanije.

njihovi objavi ter še posebej pri njihovi interpretaciji. Z grafa Q9 v prilogi J je razvidno strinjanje večine sodelujočih akterjev, da je prevladujoča vloga ekspertov. Zanimivo je tudi vprašanje, v katerih primerih po mnenju akterjev evropske ciljne vrednosti in mednarodne raziskave znanja najbolj vplivajo na slovenski izobraževalni prostor. Z grafa Q15 je razvidno, da se predvsem deležniki strinjajo s trditvijo, da takrat, kadar njihov pomen poudarijo eksperti, medtem ko se javnopolitični odločevalci in eksperti v večji meri strinjajo s trditvijo, da takrat, ko njihov pomen poudarijo javnopolitični odločevalci.

V okviru priprave kvalitativnih poročil nacionalni uradniki zagotavljajo oporo I&U 2010, čeprav je težko oceniti, ali so ta poročila (ne)odvisna od nacionalnega javnopolitičnega procesa. Bistveno vlogo pri tem ima sestava nacionalne skupine, ki poročilo pripravi. Evropska komisija priporoča, da zaradi čim večje objektivnosti zajema širok nabor nacionalnih akterjev, ki vključujejo tudi nevladne akterje in deležnike. S tem naj bi bili zagotovljeni večja nevtralnost in relevantnost kvalitativnih podatkov, ki jih vsebujejo poročila.<sup>328</sup> Iz sestave skupin, ki so pripravljale poročilo za Slovenijo, je razvidno, da vključujejo predvsem uradnike in nekaj zunanjih ekspertov.<sup>329</sup> Slovenski predstavnik (SLO 2011 – 1) pojasni, da je sestava skupine odvisna od tematike poročila, vedno pa ministrstvo, ki je odgovorno za pripravo poročila, skuša vanjo vključiti eksperte, ki pokrivajo specifične tematike poročila. Pri tem je v središču pozornosti ustrezna pokritost tematike, in ne institucija, v kateri je zaposlen posameznik, ki Evropski komisiji zagotavlja želene podatke.

#### **3.3.3.4.5 Vloga (ekspertnega) znanja**

Poleg visoke skupine ekspertov za pismenost je Evropska komisija po objavi rezultatov raziskave PISA 2009 vzpostavila spletišče o pismenosti v Evropi,<sup>330</sup> kjer so predstavljeni statistični podatki, ki nakazujejo na problem nizke pismenosti v EU, poročila o navedenem stanju, ukrepi in dobre prakse držav članic pri soočanju z nizko pismenostjo ter predstavitev evropskih projektov, ki se ukvarjajo z navedeno tematiko. Spletišče je bilo vzpostavljeno z

---

<sup>328</sup> Nekateri avtorji (Knill in Lenschow 2003; Schattenmann 2006) opozarjajo tudi na vprašljivo poglobljenost takih poročil. Mnogo naj bi jih namreč vsebovalo predvsem le simbolično skladnost s smernicami EU, in ne poglobljenih podatkov o delovanju nacionalnega sistema, ki bi omogočali presojo o napredku, ter tako priložnost za vzajemno učenje.

<sup>329</sup> Kvalitativno poročilo leta 2005 je pripravilo 13 akterjev (osem uradnikov in pet ekspertov), poročilo leta 2007 10 akterjev (osem uradnikov in dva eksperta) ter poročilo leta 2009 24 akterjev (15 uradnikov in devet ekspertov).

<sup>330</sup> Education and training literacy: <http://ec.europa.eu/education/literacy/>.

namenom ozaveščanja držav članic o problemu nizke pismenosti ter krepitev sodelovanja držav članic pri njenem izboljševanju.

O pomembni vlogi kvantitativnih poročil (ter s tem kazalnikov in ciljnih vrednosti ter mednarodnih raziskav znanja) v slovenskem izobraževalnem prostoru lahko sklepamo na podlagi odgovorov sodelujočih akterjev, ki so prikazani na grafu Q10 v prilogi J. Z grafa je razvidno, da se vsi sodelujoči javnopolitični odločevalci, 94 odstotkov ekspertov in 82 odstotkov deležnikov, strinja s trditvijo, da so dobro seznanjeni z rezultati v mednarodnih raziskavah znanja. Kot smo že navedli, so po mnenju respondentov prevladujoči akterji pri objavi navedenih podatkov v Sloveniji eksperti. Pri tem pa se je zanimivo vprašati, kako podajajo rezultate mednarodnih raziskav znanja drugim akterjem v slovenskem izobraževalnem prostoru. Z grafa Q12 v prilogi J je razvidno, da po mnenju akterjev poudarjajo predvsem uvrstitev Slovenije na mednarodnih primerjalnih lestvicah ter dobre oz. slabe rezultate sodelujočih držav pojasnjujejo z izsledki znanstvenih in strokovnih raziskav s področja vzgoje in izobraževanja. Prav tako, čeprav v nekoliko manjši meri, poudarjajo tudi dobre prakse drugih držav in nekaterih šol v Sloveniji. Iz navedenega je razvidno, da ima ekspertno znanje pri objavi in interpretaciji mednarodnih raziskav znanja v Sloveniji velik pomen, ki ga eksperti prenašajo na druge akterje v slovenskem izobraževalnem prostoru.

V slovenskem izobraževalnem prostoru pa močno odmevajo tudi primerjalne lestvice dosežkov. Respondenti v anketnem vprašalniku (graf Q13 v prilogi J) namreč rezultat Slovenije glede na mednarodno (EU in OECD) povprečje skoraj v celoti ocenjujejo kot zanimiv podatek, ki ga lahko pridobimo iz mednarodnih raziskav znanja. Nekoliko manj zanimivi pa se jim zdijo podatki o rezultatu posamezne slovenske šole v mednarodnih raziskavah znanja. Z grafom Q6, Q7 in Q15 je tudi razvidno, da se sodelujoči akterji strinjajo s trditvijo, da imajo evropske ciljne vrednosti in mednarodne raziskave znanja v slovenskem izobraževalnem prostoru še posebej velik vpliv, kadar Slovenija doseže rezultat pod mednarodnim (EU/OECD) povprečjem.

Slovenski predstavnik (SLO 2012 – 1) meni, da so kvalitativna poročila pomemben element OMK, saj zagotavljajo stalno presojanje uvrstitve lastne države v mednarodni lestvici dosežkov. Pri tem pa po njegovem mnenju ne smemo zanemariti tudi pomena kvalitativnih poročil o napredku držav članic. Ta namreč državi članici omogočajo podrobnejši vpogled v delovanje drugih držav članic na področjih, na katerih dosegajo visoke dosežke. Lastna

kvalitativna poročila o napredku v številnih pogledih so koristna tudi za državo članico. Predstavljajo namreč sintetiziran pregled kompleksnega izobraževalnega sistema ter periodično povzemanje sprememb, ki so se zgodile v določenem obdobju. Številni in kompleksni podatki so tako pregledno zbrani na enem mestu ter vedno na voljo zainteresiranim akterjem.

Kodelja (2005, 221) opozarja, da je interpretacija rezultatov mednarodnih raziskav znanja zelo zahtevna naloga. To še posebej velja za države, kot je Slovenija, v kateri komparativno edukacijsko raziskovanje še nima dolge tradicije in v kateri tudi kompetentnih ljudi, ki dobro poznajo ne samo uporabljeno metodologijo in interpretacije predhodnih podobnih raziskav, ampak tudi izobraževalne sisteme in družbene razmere tako v Sloveniji kakor tudi v drugih državah, sodelujočih v raziskavah, ni ravno v obilju. Kodelja (prav tam, 220) tudi ugotavlja, da ob objavi rezultatov poleg strokovnih analiz, ki vključujejo tudi mednarodne primerjave, zasledimo tudi nekaj poskusov uporabe podatkov o dosežkih slovenskih učencev za politične namene: uporaba v javnosti kot dokaz za upravičenost kritike šolske preнове, ki je potekala v zadnjih desetih letih v Sloveniji. Pri tem dodaja, da ne kritika ne škandaliziranje kot oblika političnega odziva na rezultate, ki so slabi, nista nič slabega, če sta utemeljena. Po avtorjevem mnenju lahko celo bistveno prispevata k izboljšanju stanja, saj oblikujeta družbeno klimo, ki je naklonjena spremembam. Ko pa temeljita na poenostavljanju, neupravičenem posploševanju in pre nagljenih sklepih, in takih primerov je bilo kar nekaj,<sup>331</sup> gotovo nista v prid niti ugotavljanju pravih vzrokov za zdajšnje stanje niti iskanju rešitev za izboljšanje stanja. Z grafa Q16 v prilogi J je, kot je bilo že navedeno, razvidno, da navedeno ugotovitev potrjujejo tudi akterji, ki se večinoma strinjajo s trditvijo, da so mednarodne raziskave znanja v Sloveniji pogosto uporabljene kot argument za politično motivirane spremembe na področju VIZ.

Zaključimo lahko, da je objavi kvantitativnih poročil in rezultatov mednarodnih raziskav znanja v slovenskem izobraževalnem prostoru namenjene veliko pozornosti. Poleg prej omenjenega navedeno potrjujejo tudi mnenja deležnikov o poznavanju posameznih elementov OMK (graf Q3c v prilogi J kot tudi mnenja javnopolitičnih odločevalcev in ekspertov o uporabi navedenih elementov OMK pri razvoju slovenskega izobraževalnega prostora graf Q3a).

---

<sup>331</sup> Naj navedemo le zadnjega, ko je opozicijska stranka ob objavi rezultatov PISA 2009 na svoji strani objavila članek z naslovom »Trma ministra Lukšiča slovensko šolstvo pelje naprej v preteklost«.

### **3.3.3.5 Izmenjava izkušenj, organizirana kot medsebojni učni proces**

#### ***3.3.3.5.1 Opredelitev elementa***

Izmenjava izkušenj, organizirana kot medsebojni učni proces, je najbolj tipični instrument OMK, ki ga lahko opredelimo kot javnopolitično učenje. Poudarek je na tem, da se države kljub različnim tradicijam, pomembnim sistemskim razlikam in pomanjkanju pravnega pomena integracije lahko učijo druga od druge in izboljšujejo svoje politike z namenom doseganja skupnih ciljev. Namen javnopolitičnega učenja v OMK je razviti vzajemno učenje in olajšati izmenjavo dobrih praks med državami s podobnimi interesi in cilji, pri čemer se v organiziranih in utečenih interakcijah lahko naučijo več kot z neorganiziranim bilateralnim posnemanjem. Vzajemno učenje se namreč osredotoča na krepitev sposobnosti sodelujočih akterjev, da se učijo iz lastnih izkušenj in od drugih držav na način, ki omogoča poglobljeno razumevanje javnopolitičnih problemov. Organizacija in izvajanje vzajemnega učenja v evropskem izobraževalnem prostoru predstavljata ravnotežje med institucionalizacijo, eksperimentom in dezintegracijo (Radaelli 2004; Gornitzka 2006; Chakroun 2010).

Potencial vzajemnega učenja je razviden zlasti v socializaciji sodelujočih akterjev, ki je predpogoj za konvergenco idej o merilih, ki definirajo dobro politiko, oziroma o tem, kaj v evropskem izobraževalnem prostoru predstavlja definicijo uspeha.<sup>332</sup> Konvergenca idej je razvidna tudi v skupnem razumevanju problemov ter vzročnih mehanizmov, ki vodijo do (ne)uspešnih izobraževalnih politik. V okviru vzajemnega učenja akterji skušajo identificirati tiste dejavnike, ki izboljšujejo razvoj izobraževalnih politik in zagotavljajo uspešno izvajanje izobraževalnih reform. Pri tem se pojavljata dva dvoma: o dejanski prenosljivosti naučenih lekcij iz drugih držav v nacionalni kontekst ter načinu izpeljave vzajemnega učenja, ki mu je pogosto očitano, da se odvija po preveč birokratski poti in ne predstavlja učnega procesa, v katerem bi udeleženci pridobili poglobljen vpogled v prakse drugih držav (Schattenmann 2006, 21).

---

<sup>332</sup> Pri tem se pojavlja predvsem vprašanje, kaj je definirano kot dobra javna politika in ali je eksplicitno pogojena s podatki na lestvicah dosežkov držav članic.



### 3.3.3.5.2 Dejavnosti v EU

Evropska komisija je z namenom uspešnega izvajanja I&U 2010 kot bistveni okvir OMK na področju izobraževanja vzpostavila delovne skupine na ravni EU. Prvotno vzpostavljene skupine niso delovale usklajeno in uspešno, saj so v proces skupnega evropskega sodelovanja vnašale veliko nepredvidljivosti (akterji niso razumeli svoje vloge in načina delovanja) predvsem zaradi nejasnosti rezultatov, ki naj bi jih dosegale. Spodbude za dejavno participacijo v skupinah so bile omejene, oviro k dejavnemu sodelovanju pa je predstavljalo tudi dejstvo, da so bili vanje vključeni predstavniki vseh držav članic. V okviru okrepljenega sodelovanja držav članic so se izkazale kot počasne in neučinkovite (Lange in Alexiadou 2010, 448).

Delovne skupine so bile razpuščene leta 2006, ko je Evropska komisija oblikovala t. i. grozde (angl. *clusters*). Njihove teme so bile določene z upoštevanjem prioritet nacionalnih izobraževalnih sistemov (od spodaj navzgor) ter glede na ključne cilje I&U 2010 (od zgoraj navzdol), s čimer so zagotavljale podporo nacionalnemu izvajanju izobraževalnih politik ter prispevale k doseganju skupnih ciljev evropskega sodelovanja na področju izobraževanja (Citi in Rhodes 2007, 21). Hkrati so bile usmerjene na reševanje največjih, najrelevantnejših in perečih problemov izobraževanja v skladu s političnimi prioritetami na evropski in nacionalni ravni. Grozdi so v primerjavi z delovnimi skupinami omogočali dejavno participacijo in razpravo, saj je bila udeležba predstavnikov držav članic neobvezna. Države članice so izbrale tiste grozde, za katere so menile, da so še posebej pomembni za razvoj njihovih nacionalnih izobraževalnih politik ali na področjih, kjer so imele druge posebne interese. V okviru I&U 2010 je bilo na ravni EU vzpostavljenih devet grozdov in ena delovna skupina.

Preglednica 3.13: Grozdi in delovne skupine I&U 2010

Učitelji in poučevalci
Modernizacija visokošolskega izobraževanja
Priznavanje dosežkov učencev
Dostopnost in socialna vključenost (v vseživljenjskem učenju)
IKT
Matematika, znanost in tehnologija
Boljša izraba virov
Ključne kompetence
Delovna skupina za akcijski učni načrt izobraževanja odraslih
Evropsko omrežje za politiko vseživljenjskega usmerjanja (ELGPN)

Vir: Evropska komisija (2011)

Tematike in cilji posameznih grozdov so podrobneje predstavljeni v prilogi H. Iz preglednice 3.13 in priloge H je razvidno, da njihovo delovanje zajema od zelo specifičnih do splošnih tem in ciljev evropskega izobraževanja. V posamezne grozde je bilo formalno vključenih različno število držav članic kot tudi evropskih organizacij na področju izobraževanja. Gornitzkova (2006) ugotavlja, da je delo grozdov v veliki meri potekalo eksperimentalno, kar je razvidno iz različne poglobljenosti tematik njihovega delovanja, osredotočenosti na določena specifična področja ter v poročilih, ki jih pripravijo.<sup>333</sup> Eksperimentiranje pri organizaciji posameznih srečanj je dovoljevala tudi Evropska komisija, v veliki meri pa je bilo delovanje posameznega grozda odvisno tudi od stopnje enotnosti kognitivnih in normativnih struktur sodelujočih. Langejeva in Alexiaoduva (2010) menita, da je bila heterogenost delovanja grozdov velika tudi zaradi omejene komunikacije in koordinacije med dejavnostmi posameznih grozdov.<sup>334</sup>

Poleg navedenih grozdov, ki pokrivajo posamezna področja izobraževanja, je bila pomembna tudi Koordinacijska skupina I&U 2010 na ravni EU (*Education and Training Coordination Group – ETCG*). Vključevala je nacionalne koordinatorje I&U 2010. Oblikovana je bila z namenom razširjanja in spodbujanja uresničevanja ciljev Lizbonske strategije na področju izobraževanja ter kot stalni forum za spremljanje in vrednotenje delovanja grozdov in AVU. Odgovorna je bila za načrtovanje in koordinacijo dejavnosti in rezultatov grozdov in AVU kot tudi artikulacijo prečnih oz. horizontalnih politik in strategij vseživljenjskega učenja. S svojim delovanjem in srečanji dvakrat letno je predstavljala podporo, upravljanje in zagotavljanje učinkovitega in skladnega izvajanja I&U 2010.

Iz priloge H je razvidno, da so bile države članice pri vključevanju v grozde ter organizaciji AVU različno dejavne,<sup>335</sup> pomen njihove vključenosti pa je v akademskih razpravah poudarjen s številnih vidikov. Radaelli (2004) meni, da omejena participacija držav v AVU pomeni odmik od idealno zastavljenega tipa participatorne vladavine, ki naj bi ga

---

<sup>333</sup> Poročila nekaterih grozdov so osnova dokumentov, ki jih sprejme Evropska komisija, hkrati pa so nekateri dokumenti Evropske komisije osnova njihovega delovanja.

<sup>334</sup> Tako predstavniki Evropske komisije (EU 2010 – 2, EU 2010 – 7) kot slovenski predstavniki (SLO 2009 – 5, SLO 2012 – 21) zaznavajo, da je delovanje grozdov skozi čas vedno bolj usklajeno.

<sup>335</sup> Iz priloge H je razvidno, da se nekatere države udeležujejo srečanj v vseh grozdih, druge pa le v izbranih. Opazne so tudi države, ki izberejo manj grozdov, vendar v njih intenzivno sodelujejo. Pri primerjavi intenzivnosti je treba preveriti tudi datum vključitve posamezne države ter upoštevati, da se vse države članice v posamezne grozde niso vključile istočasno in da vsi grozdi niso bili ustanovljeni istočasno. Kljub določenim omejitvam navedenega pregleda nam ta omogoča sklepati o različni intenzivnosti sodelovanja držav članic v grozdih in AVU.

predstavlja OMK. Ker OMK temelji na pridobivanju koristi iz lokalnega znanja, je nizka udeležba držav v AVU resna ovira za javnopolitično učenje.<sup>336</sup> Langejeva in Alexiadouva (2010) menita, da sta udeležba držav članic in organizacija AVU pomemben kazalnik vzajemnega, tekmovalnega, imperialističnega ali površnega javnopolitičnega učenja. Slovenski predstavniki (SLO 2012 – 1; SLO 2012 – 13) intenziteto udeležbe držav članic v AVU označujejo kot dokaj nerelevantno. Na vključenost države namreč lahko vplivajo številni dejavniki, pri čemer je poleg interesa države članice za določeno specifično področje<sup>337</sup> pomembno tudi zadostno število človeških virov, ki je zlasti pri majhnih državah članicah, med katere spada tudi Slovenija, pogosto ovira za vključenost in dejavno participacijo v vseh grozdih. Pomemben dejavnik je tudi omejeno število udeležencev na posamezni AVU, ki ga določi Evropska komisija, kar je prav tako treba upoštevati pri analizi udeležbe držav članic v AVU.

Za bralno, matematično in naravoslovno pismenost, ki jih meri raziskava PISA, sta ključna predvsem dva grozda: Ključne kompetence ter Matematika, naravoslovje in tehnologija.<sup>338</sup> Upoštevati pa velja, da se s temami, ki pogosto vključujejo tudi kompetence, ki jih meri raziskava PISA, posredno ukvarjajo tudi drugi grozdi in delovne skupine. Slovenija v obdobju do leta 2010 ni imela imenovanih predstavnikov, ki bi se udeleževali dejavnosti navedenih dveh grozdov.<sup>339</sup> V poročilu o napredku pri uresničevanju I&U 2010 (MŠŠ 2009) je navedeno, da ne vključenost ni bila ovira, saj je Slovenija relevantne informacije lahko pridobila tudi iz drugih virov.

Namen grozda Ključne kompetence je doseči premik v državah članicah od poučevanja, osredotočenega zgolj na znanje, k širšemu kompetenčno usmerjenemu pristopu, ki več pozornosti namenja tudi usvajanju spretnosti in veščin. Grozd se v svojih AVU osredotoča na prisotnost ključnih kompetenc v kurikulumih držav članic, dejanske in želene spremembe didaktičnih materialov, ki omogočajo usvajanje ključnih kompetenc. Posebna pozornost je namenjena tudi ocenjevanju ključnih kompetenc ter identifikaciji učinkovitih politik in praks,

---

<sup>336</sup> Grozdi so najznačilnejša dejavnost vzajemnega učenja od spodaj navzgor. Znanje je pridobljeno induktivno na podlagi kritične refleksije posebnih lokalnih praks, v katerih sodelujejo številni nacionalni akterji (učitelji, učenci, eksperti, javnopolitični odločevalci).

<sup>337</sup> Interes države je, da sodeluje na področjih, kjer (še) potrebuje izboljšave. Interes Evropske komisije je, da so v posamezni grozd vključene tudi države z zelo visokimi dosežki na določenem področju (SLO 2012 – 1).

<sup>338</sup> V prilogi G prikazujemo vsebino srečanj posameznih AVU v okviru navedenih dveh grozdov. Pri vsaki AVU (kjer Evropska komisija omogoča dostop do podatkov) so navedeni tudi datum srečanja, država gostiteljica ter druge udeležene države in sodelujoči evropski akterji.

<sup>339</sup> V okviru I&U 2020 ima Slovenija imenovana predstavnika v oba grozda.

ki izboljšujejo bralno pismenost učencev (Evropska komisija 2011). Grozd Matematika, naravoslovje in tehnologija se osredotoča na izboljšanje kurikulumov držav članic, podpora posebnim skupinam učencev (učenci z nizkimi in učenci z visokimi dosežki). Veliko pozornost namenja izmenjavi dobrih praks med državami, ki so bile predstavljene z namenom širše diseminacije pozitivnih izkušenj med javnopolitičnimi odločevalci, eksperti ter deležniki v EU v preteklosti že predstavljene tudi v zbirki dobrih praks (prav tam).

Bistvena naloga grozdov je organizirati AVU.<sup>340</sup> AVU lahko gosti poljubna država članica na področju, na katerem lahko predstavi posebno znanje in izkušnje, uporabne tudi za druge države članice. AVU delujejo v okviru organizacijske strukture sodelovanja, ki jo je vzpostavil DG EAC v operativnem priročniku za izvedbo AVU. Država gostiteljica je pri organizaciji srečanja AVU deležna vsebinske podpore osebja DG EAC in eksperta, ki usmerja delo določene AVU. Iz navedenega izhaja, da države gostiteljice niso popolnoma suverene pri tem, na katero področje se bo osredotočila AVU, ki jo organizirajo. Pri tem je razvidna tudi možna omejenost pri predstavitvi tistih dobrih praks, ki si jih država gostiteljica še posebej želi predstaviti (ali morda celo vsiliti) drugim državam članicam. Tematike in program posamezne AVU so namreč določeni v sodelovanju ali na prigovarjanje Evropske komisije. Izbrane teme AVU so sicer (vsaj formalno) tesno povezane s prednostnimi nalogami sodelujočih držav. Nanašajo se na njihove akcijske načrte ali predvidene strateške reforme na nacionalni ravni. V okviru grozda Matematika, znanost in tehnologija so teme AVU določene za leto dni vnaprej v soglasju med člani grozda, nato pa se na iniciativo posamezne države ali v dogovoru med člani grozda določi tudi država gostiteljica. Po mnenju slovenskega predstavnika (SLO 2012 – 21) države medsebojno ne tekmujejo, katera bo organizirala AVU, saj je to povezano z velikim organizacijskim in finančnim vložkom (s čimer v tem primeru v disertaciji zavračamo predpostavke o imperialističnem ali tekmovalnem javnopolitičnem učenju med državami članicami).

Tudi na podlagi opazovane AVU lahko ugotovimo, da je šlo za resnično vzajemno (in ne imperialistično, tekmovalno ali površno) javnopolitično učenje med sodelujočimi državami. Navedenim dejavnostim je pogosto tudi očitano, da se odvijajo po preveč birokratski poti ter da je v njih dejavnih le nekaj udeležencev, drugi pa so pasivni poslušalci. Navedeno po mnenju Langejeve in Alexiadouve (2010) kaže na t. i. površno javnopolitično učenje, ko

---

<sup>340</sup> Poleg AVU grozdi uporabljajo tudi druge delovne metode OMK, kot so organizacija seminarjev, konferenc, naročanje študij in raziskav ter vzpostavljanje ekspertnih skupin (Gornitzka 2006; Lange in Alexiadou 2010).

udeleženi akterji bodisi niso zainteresirani za določeno področje, niso strokovnjaki na navedenem področju ali zgolj opazujejo, kakšni posegi (pritiski) v nacionalno izobraževalno politiko se obetajo. Tudi navedenega očitka na podlagi opazovane AVU ne moremo potrditi. Udeleženci so namreč večji del dejavno razpravljali v manjših skupinah (od treh do šestih udeležencev) o štirih ključnih sporočilih, ki jih je sicer pripravila (in na njih vztrajala) Evropska komisija. O ugotovitvah razprave so nato posamezne skupine poročale drugim udeležencem.<sup>341</sup> Slovenski predstavnik (SLO 2012 – 21) pojasni, da so bili na (nujnost) dejavne udeležbe v grozdu opozorjeni že ob vključitvi v grozd in da je tudi med predstavniki Evropske komisije čutiti pritisk po čim večji učinkovitosti ter doseganju pričakovanih rezultatov AVU in delovanja grozda. Ne nazadnje lahko navedeno pojasnimo tudi s finančnim vložkom Evropske komisije, ki na AVU financira udeležbo dveh predstavnikov vsake države.

Ob zaključku vsake AVU predstavnik DG EAC ter sodelujoči ekspert vodita oz. usmerjata zapis poročila (zapisnika oziroma sklepa) AVU, ki ga sicer že tudi sprti pripravlja sodelujoči ekspert. Po uskladitvi z vsemi sodelujočimi akterji v AVU poročilo običajno pridobi obliko mehkih, neobvezujočih priporočil, sklepov ali javnopolitičnih sporočil. Če so sklepi zelo pomembni, so lahko osnova za osnutke priporočil, priporočila in sporočila Evropske komisije (Lange in Alexiadou 2010, 449). S sprejemom skupnih dokumentov se zagotovijo dolgoročnejši učinki sporočil kot zgolj ustna izmenjava znanja. Pri pisanju dokumentov se med sodelujočimi vzpostavljajo (pol)institucionalne strukture (omrežja) in hkrati gradi vzajemno zaupanje. Slovenski predstavniki (SLO 2012 – 21) pogrešajo več povratnih informacij Evropske komisije o vlogi sklepov posamezne AVU pri oblikovanju evropskih smernic na določenem področju ter vlogi pri nadaljnjem delovanju grozda in temah, s katerimi se ukvarja grozd.

Najširši oziroma najdaljšoročnejši cilj AVU je, da njihove ugotovitve prispevajo k razvoju evropskih smernic in nacionalnih politik na določenem specifičnem področju izobraževanja, s katerim se ukvarjajo. Iz navedenega razloga Evropska komisija veliko pozornost namenja oblikovanju in vzpostavljanju široke palete metod diseminacije pridobljenega znanja. Od udeležencev se namreč pričakuje, da bodo novo pridobljeno znanje in izkušnje uspešno

---

<sup>341</sup> Pozornost in dejavnost udeležencev sta ves čas spodbujala Evropska komisija in sodelujoči ekspert, tudi tako, da so morali udeleženci po prvem dnevu dejavnosti (v večernih urah) predstavniku Evropske komisije posredovati tri ključna sporočila, ki jim jih je prineslo sodelovanje v tistem dnevu. Prav tako je bilo na srečanju dogovorjeno, da po končani AVU predstavniku Evropske komisije posredujejo povzetek o tem, kaj so se na navedeni AVU naučili in kaj ocenjujejo kot bistveno sporočilo srečanja.

prenesli v svoj nacionalni kontekst. Pri tem države članice spodbujajo, da glede na svoje prednostne naloge, fazo razvoja določene politike ter nacionalni kontekst izberejo sebi najprimernejšo metodo.<sup>342</sup>

### **3.3.3.5.3 Dejavnosti v Sloveniji**

Pomembno vprašanje, ki se zastavlja, torej je, kakšno izkušnjo in strokovna priporočila po končanih AVU udeleženci odnašajo v svoje nacionalne države? Izkušnje slovenskega predstavnika (SLO 2012 – 21) potrjujejo, da je prenos pridobljenega znanja v širši nacionalni kontekst šibka točka AVU. Meni, da z udeležbo v AVU pridobi ogromno idej o tem, kam usmeriti svoje delovanje ali delovanje področja, na katerem deluje. Hkrati izpostavi, da je treba biti v nacionalnem okolju zelo agresiven, če želiš, da so ideje tudi upoštevane. Pri tem imajo pomembno vlogo položaj, ki ga posameznik nosi kot uradnik, ter odnosi z vodilnimi, ki lahko podprejo njegove ideje in predloge. Ti so v večini primerov upoštevani v obliki izvedbe novih projektov, manj pa v smislu sprejema novih večjih javnopolitičnih ukrepov. Uvedba novo pridobljenih idej in znanja AVU v nacionalni kontekst je tako v veliki meri odvisna od iniciative posameznika, saj formalna zasnovanost diseminacije v Sloveniji (zapis in objava poročila) ne zadošča in ne zagotavlja, da bodo nove ideje in znanje uvedene tudi v praksi.

Slovenski predstavnik (SLO 2008 – 1) kot cilj svoje vključenosti v grozd in AVU vidi kot: a) zastopati interese Slovenije, b) si prizadevati, da je tudi problematika, s katero se ukvarja grozd, zastopana v razpravah in evropskih dokumentih, c) informirati slovensko politično in strokovno javnost o delovanju (nalogah in rezultatih) grozda, d) informirati slovensko politično in strokovno javnost o umeščenosti dosežkov Slovenije v gradivih (poročilih) EU, e) od slovenske politične in strokovne javnosti pridobivati stališča in predloge o temah, s katerimi se ukvarja grozd. Prav tako meni, da je z vključenostjo v grozd redno obveščen o

---

<sup>342</sup> Po mnenju Gornitzkove (2006) je pomen, ki ga Evropska komisija pripisuje ustrezni diseminaciji navedenega znanja, toliko večji zaradi številnih teoretičnih in praktičnih omejitev prenosa znanja: a) novo pridobljeno znanje je povzročilo dolgoročne in negotove učinke, ki so bili v celoti vidni šele leta 2010, zato na začetku (leta 2003) za vzajemno učenje med državami ni bilo pravega interesa; b) težka prenosljivost dobrih praks iz enega nacionalnega konteksta v drugega (čeprav so nacionalni eksperti imeli vpogled v institucionalne predpogoje za prenos, ti institucionalni predpogoji pogosto niso bili odvisni le od izobraževalnega sektorja); c) finančni vložek uvedbe sprememb, ki je pogosto presevalo zmoglosti izobraževalnega sektorja; d) pretrgan učni krog (šibka vez med posameznikovim pridobljenim znanjem in delovanjem ministrstva). Več pridobljenega kot dejansko uporabljenega znanja Gornitzkova zato ocenjuje kot primer izgubljene investicije pridobljenega znanja. Če pridobljeno znanje iz najrazličnejših vzrokov ne more biti takoj neposredno uporabljeno, je treba zagotoviti vsaj »banko« pridobljenih izkušenj, ki bodo lahko uporabljene v prihodnje.

delovanju Evropske komisije, hkrati pa ji posreduje nacionalna mnenja, stališča in predloge o temah, o katerih grozd na treh do štirih delovnih srečanjih letno strokovno razpravlja.

Slovenski predstavnik (SLO 2012 – 5) udeležbo na srečanju grozdov in AVU označi kot svojevrstno in uspešno teoretsko, praktično, strokovno in znanstveno izkušnjo. AVU, ki se jih je udeležil, ocenjuje kot učinkovito strokovno-znanstveno delavnico, ki je omogočila dopolnitev socialne mreže znanstvenih in strokovnih stikov. Izkušnjo vzajemnega učenja doživlja kot dejavnost na ekspertni ravni. Meni, da redna udeležba v AVU omogoča sodelujočim razumeti mikroraven delovanja in izvajanje izobraževalnih programov, kakor tudi zapletene relacije med uradniškim, strokovnim in tudi znanstvenim delom, ki se prepleta v posamezni AVU. Občasna udeležba v drugih grozdih pa bi po njegovem mnenju prispevala k večjemu pretoku informacij in koordinaciji med posameznimi udeleženci grozdov na nacionalni ravni. Pomen povezanosti delovanja posameznih grozdov je poudarjen tudi na ravni EU ter razviden iz nekaterih AVU, ki jih je organiziralo več grozdov skupaj.<sup>343</sup>

#### **3.3.3.5.4 Vloga akterjev oz. ekspertov**

Kot je bilo že večkrat izpostavljeno, koordinacijo vsakega grozda vodi predstavnik DG EAC. Na podlagi mnenj nacionalnih predstavnikov je njegova pričakovana vloga na delovnih srečanjih grozdov ter AVU moderiranje razprave ter spodbujanje procesa javnopolitičnega učenja med državami. Dejanske ocene nacionalnih predstavnikov kažejo, da je njihova vloga veliko večja ter prispeva k oblikovanju »skupnosti pogledov« in »skupnosti akcij« ter da je socializacija akterjev močan element delovanja grozdov (Warleigh-Lack in Drachenberg 2011, 1006). Proces socializacije se po njunem mnenju začne s tem, da so predstavniki držav članic na začetku zelo zadržani. Nato se začnejo klicati po imenih in želijo skupaj spremeniti svet.<sup>344</sup> Socializacija pripravi akterje do tega, da pogledajo zunaj njihove (nacionalne) vloge, pustijo za sabo prepričanje, da je njihov lastni sistem najboljši. Socializacija udeležencev grozdov je pripeljala do skupnega pristopa reševanja problemov na evropski ravni in je razvidna tudi v tem, da začnejo nacionalni predstavniki podpirati skupaj oblikovane »evropske rešitve«, ki so včasih manj naklonjene njihovim lastnim interesom ali interesom njihove države. Pri tem je Evropska komisija videna kot ključni »podjetnik z idejami« (angl.

---

<sup>343</sup> Na pomen povezanosti posameznih grozdov pri obravnavanju ključnih prečnih oz. horizontalnih tem (npr. enakosti v VIZ) opozarja tudi raziskava CECE.

<sup>344</sup> Tudi v okviru opazovane AVU se je med udeleženci razvil zanimiv slogan »Evropa je z nami varna«.

*ideational entrepreneur*), ki skuša socializirati nacionalne akterje v nove prakse sodelovalne vladavine z njihovim vključevanjem v oblikovanje in izvajanje evropskih smernic oz. politik v transnacionalnih omrežjih (Kohler-Koch 2002). Deganisova (2006) Evropsko komisijo celo označi kot »podjetnika z normami« (angl. *norm entrepreneur*), ki je sposoben oblikovati razumevanje in preference nacionalnih predstavnikov ter tako celo nacionalnih vlad. V opazovani AVU je bila socializacija udeležencev močno zaznan element, ki ga slovenski predstavnik (SLO 2012 – 21) pripisuje podobnemu profesionalnemu ozadju (izobrazbi, zaposlitvi) udeležencev ter dejstvu, da gre za grozd, ki skupaj deluje že skoraj deset let. Pojasni, da so bili tudi v tem grozdu udeleženci sprva dokaj zadržani, nato pa vedno bolj odprti ter tudi kritični v izmenjavah mnenj, občutiti je, da si zaupajo, saj se poznajo. Pri tem poudari, da je dinamika skupnega sodelovanja v drugem grozdu, katerega član je, popolnoma drugačna, saj grozd v trenutni sestavi deluje šele leto in pol.

Poleg Evropske komisije ima veliko vlogo pri socializaciji sodelujočih akterjev tudi ekspert, ki je v grozd vključen kot zunanji svetovalec. Njegova prisotnost v grozdih med udeleženci krepi vzajemno znanje in zaupanje, hkrati pa javnopolitičnemu učenju znotraj grozdov zagotavlja kredibilnost (Dehousse 2002, 10, 11). Zunanje eksperte imenuje Evropska komisija, večinoma pa prihajajo z univerz, raziskovalnih inštitutov kot akademiki s področja izobraževanja ter so neodvisni od nacionalnih držav. Na srečanju delovnih skupin in v okviru AVU običajno predstavljajo teoretske podlage<sup>345</sup> in stanje na določenem področju. Slovenski predstavnik (SLO 2012 – 21) meni, da udeleženci s formalno vlogo ekspertov v grozdu niso seznanjeni. Eksperta v grozdu, ki se ga udeležuje, pa vidi kot koordinatorja z zelo dobrim občutkom, kako voditi razpravo in v katero smer jo obrniti, da sledijo bistvenim ciljem grozda, ter opozarja na pomembne vidike, ki so jih preostali udeleženci morda izpustili. Prav tako je njegova vloga, da skupaj s predstavnikom Evropske komisije državo gostiteljico posamezne AVU usmerja v pripravo tematik, ki so javnopolitično relevantne, prav tako pa tudi udeležence posamezne AVU k oblikovanju javnopolitičnih sporočil, priporočil in sklepov. Pri tem izpostavi tudi, da so (neformalne) vloge ekspertov v posameznih grozdih zelo različne. Medtem ko se v enem izmed grozdov ekspert in predstavnik Evropske komisije izjemno dopolnjujeta, se v drugem izključujeta in sta celo v tekmovalnem odnosu.

---

<sup>345</sup> Teoretski vpogled udeležencem ne omogoča pridobiti le uvida v tematiko, temveč pomaga izpostaviti tudi ključne ugotovitve oz. sporočila srečanja. Če se v okviru določenega srečanja ali AVU razpravlja o tematiki, ki predstavlja tabu ali odpor v določenih državah članicah, so teoretske podlage argument za potrebo po sodelovanju pri tej tematiki. Hkrati teoretske podlage nacionalni predstavniki teh držav lahko uporabijo kot argument za vpeljavo določenih sprememb na nacionalni ravni.



Evropska komisija je pri svojem delovanju v okviru grozdov in AVU odvisna od številnih vzpostavljenih omrežij z drugimi transnacionalnimi in subnacionalnimi akterji (Gorniztka 2006, 8, 9). Grozdi tako vsebinsko podporo dobivajo pri številnih organizacijah na področju evropskega izobraževanja, ki pa so z različno intenziteto vključene v delovanje posameznih grozdov (priloga F). Slovenski predstavnik (SLO 2012 – 21) pojasnjuje, da je pri delovanju grozda, v katerega je vključen, zaznati predvsem vedno večjo vlogo organizacij, kot so Eurydice, ki na srečanjih udeležencem predstavijo raziskave in publikacije, v katerih so pogosto z različnih vidikov primerjana določena področja izobraževanja v državah članicah.

V okviru organizacije grozdov in AVU so potekale tudi razprave, ki se osredotočajo na problem izbire nacionalnega predstavnika v AVU. Ni jasno, katero je optimalno merilo izbire: bi morali biti to politiki (z namenom vplivanja na oblikovanje politike), nacionalni eksperti (da bi dobili širši vpogled v določena vprašanja) ali uradniki (da bi dobili natančen opis, kako se politika dejansko izvaja). V večini grozdov je prevladala ideja, da se AVU udeležujeta dva predstavnika vsake države – predstavnik ministrstva, ki je pogosto uradnik, zaposlen na ministrstvu oz. v organizaciji, ki jo pooblasti ministrstvo, ter ekspert, ki lahko pojasni določeno rešitev v posamezni državi članici.<sup>346</sup> Hkrati Evropska komisija (2006a) priporoča tudi, da vsaka država gostiteljica, kadar je to relevantno, k (aktivni) udeležbi v AVU povabi tudi nevladne organizacije in druge relevantne deležnike na nacionalni ravni. Podatki (priloga G) kažejo, da vključenost teh akterjev ni ravno pogosta praksa.

#### **3.3.3.5.5 Vloga (ekspertnega) znanja**

V AVU je problematično izločiti posebne vidike za primerjave med državami, saj so pogosto politično ali nacionalno občutljive. Na podlagi upoštevanja mnenj udeležencev se je intenzivnost programov posameznih srečanj sčasoma zmanjševala v smislu števila predstavljenih izkušenj, vendar bolj poglobljene analize manjšega števila predstavljenih primerov. Iz navedenega dejstva lahko sklepamo na možen prehod iz vzajemnega učenja k vzajemnemu pregledu, ki je že v uporabi na nekaterih drugih področjih skupnih evropskih politik (ekonomske in socialne politike).

---

<sup>346</sup> Evropska komisija stroške udeležbe na posamezni AVU povrne dvema udeležencema vsake države (SLO 2012 – 21).

Slovenski predstavnik (SLO 2012 – 21) meni, da so mednarodne raziskave znanja in druge raziskave s področja izobraževanja pomemben dejavnik medsebojnega učenja držav članic v grozdu, katerega član je. Srečanj grozda se namreč redno udeležujejo predstavniki evropske enote Eurydice, ki udeležencem predstavljajo aktualne raziskave ter publikacije na njihovem področju delovanja. Tudi predstavitve drugih sodelujočih (nacionalnih in evropskih) akterjev so pogosto osredotočene na interpretacijo dosežkov v mednarodnih raziskavah znanja.<sup>347</sup> V AVU, ki smo se je udeležili, je razvidno, da imajo pomembno vlogo v vzajemnem učenju (pri predstavljanju dobrih praks, vodenju razprav ipd.) predvsem države članice, ki v določeni mednarodni raziskavi dosegajo visoke rezultate (npr. Finska in druge nordijske države). Iz navedenega lahko sklepamo, da je pri vzajemnem učenju bistveno merilo učinkovitost posameznih politik in doseganje evropskih smernic, saj člani grozda pri izmenjavi izkušenj in dobrih praks vseskozi vlečejo korelacije z dosežki posamezne države v mednarodnih raziskavah znanja. Poleg navedenega pa kljub vsemu velja izpostaviti, da je poleg uvrstitve države članice na lestvici dosežkov pri dinamiki vzajemnega učenja pomembna tudi osebna lastnost oz. dejavnost in angažiranost predstavnika določene države ter vloga Evropske komisije, ki zaradi različnih razlogov, ki niso nujno povezani z visokimi dosežki v mednarodnih raziskavah znanja, bolj ali manj upošteva določene države članice. Na podlagi navedenega lahko trdimo, da imajo mednarodne raziskave znanja kot objektivni in nevtralen instrument pomembno vlogo pri medsebojnem učenju držav članic v AVU.

Čeprav so mednarodne raziskave znanja teoretsko pojmovane kot nevtralen in objektivni kazalnik znanja učencev po svetu, smo navedeno razumevanje preverili tudi med akterji slovenskega izobraževalnega prostora. Kot je bilo že navedeno, se ti strinjajo s trditvijo, da so mednarodne raziskave znanja objektivni pokazatelj znanja učencev v Sloveniji ter učencev v EU in po svetu (graf Q16 v prilogi J). Sodelujoči akterji se prav tako strinjajo, da slovenske šole svoje izobraževalne prakse izboljšujejo glede na rezultate mednarodnih raziskav znanja (graf Q21) ter da mednarodne raziskave znanja vplivajo na spremembo izobraževalnih praks slovenskih šol (graf Q21). V odsotnosti neposrednih sankcij je tako učni proces med državami članicami spodbujen z izvajanjem (mehkega) pritiska na podlagi prej predstavljenih elementov OMK, ki, kot je prikazano na primeru raziskave PISA 2009, vplivajo tudi na slovenski izobraževalni prostor.

---

<sup>347</sup> Tudi v drugem grozdu, katerega član je, so pogosto predstavljeni in interpretirani dosežki držav članic v mednarodnih raziskavah znanja ter so osnova za razprave med državami članicami.

## 4 SKLEPI

### 4.1.1 VREDNOST TEORETSKEGA IN ANALITIČNEGA RAZISKOVALNEGA OKVIRA ZA POJASNJEVANJE VPLIVA OMK NA NACIONALNO RAVEN

Ideja javnopolitičnega učenja (May 1992; Haas in Haas 1995; Bennett 1997) je bistvena za razumevanje procesa problematizacije in normalizacije v okviru nove oblike vladavine EU na področju izobraževalnih politik. Pri tem ni omejena zgolj na javnopolitično ali instrumentalno učenje oziroma učenje o novih javnopolitičnih instrumentih in ukrepih, temveč obsega tudi idejo družbenega učenja, ki vključuje novo preoblikovano razumevanje javnopolitičnih problemov in ciljev ter družbeno konstrukcijo javnopolitičnih prioritet ter idejo političnega učenja (May 1992, 334). Pri tem naj izpostavimo, da je pri preučevanju in konceptualizaciji posameznih zvrsti javnopolitičnega učenja smiselno zavzeti ne le stališče tistega, ki se uči (*»Kdo se uči?«*), temveč tudi tistega, ki poučuje (*»Kdo uči«*) (Bomberg 2007; Dunlop in Radaelli 2010).<sup>348</sup> V disertaciji smo zasledovali interakcijo med obema vprašanjema, pri čemer pa smo se v skladu z njeno osnovno orientacijo osredotočili predvsem na vprašanje *»Kdo se uči?«* in v tem pogledu v ospredje postavili vidik javnopolitičnega učenja države članice EU oz. Slovenije.<sup>349</sup> Pri tem smo za ustrezno konceptualizacijo javnopolitičnega učenja uporabili prvotna in izhodiščna vprašanja Benneta in Howletta (1992) *»Kdo (se) uči?«*, *»Kaj (se) uči?«* in *»S kakšnim učinkom (se) uči?«*. Ker odgovori na navedena vprašanja niso zadoščali za ustrezno opredelitev javnopolitičnega učenja v novi obliki vladavine v EU na področju izobraževalnih politik, smo jih dopolnili z vprašanji *»Kako (se) uči?«* in *»Zakaj (se) uči?«*. Dopolnitev raziskovalnega modela z navedenima vprašanjema se je izkazala kot ključna in relevantna, saj bi bile na podlagi zgolj osnovnih treh vprašanj ugotovitve disertacije bistveno bolj okrnjene, zaključki disertacije pa drugačni in s tem pomanjkljivi.<sup>350</sup> Na podlagi navedene ugotovitve disertacije lahko pritrđimo ugotovitvam drugih avtorjev (npr. Freeman

<sup>348</sup> Razlikovanje med tistim, ki se uči, in tistim, ki poučuje, je uporabno predvsem s tega vidika, da je javnopolitično učenje odvisno od učenca in tudi od akterjev, odgovornih za spodbujanje in včasih celo vsiljevanje javnopolitičnega učenja.

<sup>349</sup> Razlikovanje med vprašanjema *»Kdo se uči?«* in *»Kdo uči?«* v okviru preučevanja javnopolitičnega učenja ocenjujemo kot ključno. Odgovori na navedeni vprašanji se namreč lahko bistveno razlikujejo. Na podlagi njih pa lahko sklepamo o različnih zvrsteh javnopolitičnega učenja. Navedeno nas vodi k potrditvi prepričanja, da je opredeljena zvrst javnopolitičnega učenja močno odvisna glede na subjekt, ki je v središču preučevanja.

<sup>350</sup> Kot je prikazano v poglavju IV.1.2., bi na podlagi raziskovalnih odgovorov na vprašanja *»Kdo (se) uči?«*, *»Kaj (se) uči?«* in *»S kakšnim učinkom (se) uči?«* lahko potrdili, da gre v okviru OMK na področju izobraževalnih politik v EU za javnopolitično učenje. Šele odgovori na vprašanji *»Kako (se) uči?«* in *»Zakaj (se) uči?«* pa v dani študiji primera razkrijejo, da gre v okviru OMK na področju izobraževalnih politik v EU tudi za družbeno in politično učenje.

2006; Grin in Loeber 2007; Dunlop in Radaelli 2010) o kompleksnosti teorije javnopolitičnega učenja ter prepletenosti kategorizacij posameznih zvrsti javnopolitičnega učenja in s tem težavnosti identifikacije posamezne zvrsti javnopolitičnega učenja. Prav tako ocenjujemo, da nam teorija javnopolitičnega učenja sama po sebi, kljub njenemu poglobljenemu preučevanju in študiji primera, s katero smo želeli v disertaciji prispevati k njeni konceptualni jasnosti, ne bi omogočila pojasniti vpliva OMK na nacionalni izobraževalni prostor. Navedeno utemeljujemo na v nadaljevanju predstavljen način. Ker je v preteklih raziskavah že bilo ugotovljeno, da je teorija javnopolitičnega učenja izjemno široko področje, ki ga je treba pri preučevanju ustrezno zamejiti (predvsem z vprašanjem, kdo so prevladujoči akterji v javnopolitičnem učenju), smo v raziskovalni model vpeljali koncept na podatkih temelječega oblikovanja politik, ki kot akterje javnopolitičnega učenja v središče postavlja eksperte ter njihove odnose z javnopolitičnimi odločevalci in deležniki, kot ključni javnopolitični instrument pa opredeli ekspertno znanje. Teorija javnopolitičnega učenja in koncept na podatkih temelječega oblikovanja politik sta se na podlagi izbrane študije primera izkazala kot komplementarna, pri čemer ima teorija javnopolitičnega učenja predvsem bogato teoretsko osnovo, ki je koncept na podatkih temelječega oblikovanja politik ne premore, medtem ko koncept na podatkih temelječega oblikovanja politik omogoča ustrezno zamejitev tako kompleksne teorije, kot je teorija javnopolitičnega učenja. Uporabnost koncepta na podatkih temelječega oblikovanja politik za razumevanje nove oblike vladavine v EU na področju izobraževalnih politik pa se je izkazala tudi v njegovi opredelitvi kot tehnike upravljanja in nadzora javnopolitičnega procesa (Parsons 2002, 44; Shahjahan 2011, 193). Ne moremo pa se izogniti predvsem (ne)uporabnosti koncepta na podatkih temelječega oblikovanja politik ne le na področju izobraževalnih politik (glejte razdelek 2.3.5), temveč predvsem v slovenskem izobraževalnem prostoru. Koncept se je v določenih pogledih sicer izkazal kot uporaben predvsem v smislu pojasnjevanja odprtosti Slovenije kot postsocialistične države, ki ima izkušnje z ideološkim oblikovanjem politik, do koncepta, ki v središče postavlja racionalnost in nevtralne podatke. V tem pogledu lahko z značilnostmi koncepta na podatkih temelječega oblikovanja politik utemeljimo odprtost Slovenije do mednarodnih primerjav na področju izobraževanja. Pri tem pa je treba izpostaviti, da čeprav se je koncept v številnih pogledih izkazal kot uporaben, ne omogoča popolne pojasnitve oblikovanja izobraževalnih politik v Sloveniji. Navedeno se nanaša predvsem na razumevanje vloge akterjev v javnopolitičnem procesu, ki je v konceptu na podatkih temelječega oblikovanja politik omejena na trikotnik javnopolitični odločevalci – eksperti – deležniki. Drugih akterjev (npr. civilne družbe) ne upošteva kot bistvenih, hkrati pa ne priznava

razlikovanja znotraj posameznih kategorij akterjev. Čeprav nam je osredotočenost na navedeni trikotnik akterjev omogočila pridobiti številna spoznanja glede vpliva OMK na nacionalni izobraževalni prostor, vendarle ne omogoča pojasniti predvsem za politološko znanost relevantnih vprašanj odnosa med javnopolitičnimi odločevalci in uradniki (Beyers in Kerremans 2004; Borrás in Peters 2011; Fink Hafner in Lajh 2012) ter vloge civilne družbe v navedenih procesih (Armstrong 2006; Lajh in Štremfel 2012). Pri tem je treba izpostaviti tudi teoretsko-filozofsko zasnovo koncepta, ki je oblikovana v skladu z neoliberalnimi idejami in ni zasnovana za uporabo v kontekstu postsocialističnih držav (Steiner-Khamsi in drugi 2006). Navedeno daje pomemben uvid v potrebno prilagoditev in nepopolno prenosljivost določenih konceptov v nacionalni prostor ter v pomen upoštevanja posameznega zgodovinskega in kulturnega okolja ter upravnega sistema držav članic.

Navedeni teoretsko-analitični model je omogočil številna nova spoznanja pri raziskovanju vpliva OMK na nacionalni izobraževalni prostor, zato kombinacijo uporabljenih teoretskih pristopov in konceptov lahko ocenimo kot ustrezno. S teorijo javnopolitičnega učenja ter konceptom na podatkih temelječega oblikovanja politik smo namreč lahko ustrezno osmislili OMK kot novo obliko vladavine v evropskem izobraževalnem prostoru. Pri tem za razumevanje nove oblike vladavine v evropskem izobraževalnem prostoru nismo uporabili tradicionalnih politoloških pristopov, kot so npr. eksperimentalna vladavina (Gerstenberg in Sabel 2002; Knep in Fink Hafner 2011) ali deliberativno-demokratska vladavina (de la Porte in Nanz 2004). Navedene pristope k razumevanju vladavine ocenjujemo kot primerne predvsem za presojanje demokratičnosti novih oblik vladavine in predvsem na javnopolitičnih področjih, na katerih je poudarjena vloga civilne družbe, ki pa je na področju izobraževanja, kot so pokazale predhodne raziskave (npr. Armstrong 2006; Smismans 2006; Lajh in Štremfel 2012), omejena. Prav tako navedene pristope k preučevanju nove oblike vladavine v EU v dani študiji primera ocenjujemo kot ne popolnoma skladne z zvrstjo javnopolitičnega učenja, ki poudarja instrumentalnost doseganja ciljev, vlogo objektivnih in znanstvenih podatkov ter ekspertov. V disertaciji zato uporabimo prepletenost razumevanja nove oblike vladavine, kot jo razumejo teoretiki s področja sociologije izobraževanja (vladavina dosežkov, vladavina primerjav, vladavina reševanja problemov, vladavina znanja) s klasičnimi politološkimi pristopi mnogonivojske vladavine. To v disertaciji izpostavimo kot uporaben koncept tudi na javnopolitičnem področju (izobraževanja), v katerem nimajo pomembne vloge subnacionalni akterji, kot sta to predvidevala vzpostavitelja pristopa Hooghejeva in Marks (2001). Uporabnost pristopa mnogonivojske vladavine v disertaciji utemeljimo v okviru razumevanja

javnopolitičnega prostora, v katerem institucije EU na podlagi uporabljenih javnopolitičnih instrumentov vzpostavljajo odnose neposredno z individualnimi in drugimi akterji ter ne nujno z nacionalnimi vladami (Lawn 2011; Ozga 2011b). Na podlagi navedenega sklepamo, da z disertacijo ne prispevamo zgolj k pojasnjevanju vpliva OMK na nacionalni izobraževalni prostor, temveč tudi k izpopolnitvi in konceptualni jasnosti navedenih teorij in konceptov.

#### **4.1.2 VELJAVNOST, POTRDITEV IN ZAVRNITEV HIPOTEZ**

Na podlagi teoretskih predpostavk ter lastnih predhodnih raziskovalnih ugotovitev (Lajh in Štremfel 2011a; 2011b) smo oblikovali glavno tezo in podteze v disertaciji in jih oprli na v nadaljevanju predstavljeno razmišljanje. Lizbonska strategija je leta 2000 s svojim znamenitim sloganom »*EU kot najbolj konkurenčno, dinamično, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu sposobno trajnostne gospodarske rasti, z več in boljšimi delovnimi mesti in socialno kohezijo*« izobraževanje postavila v središče evropske integracije in mu dodelila ključno vlogo pri nadaljnjem razvoju EU. Kot metoda, ki bo EU omogočila doseganje zelenih ciljev, hkrati pa spoštovala željo držav članic po ohranitvi suverenosti, je bila v skupno evropsko sodelovanje na področju izobraževanja uvedena OMK. Na podlagi obsežnega študija in analize literature smo ugotovili, da se bistvene kritike dotedanjšega preučevanja OMK nanašajo na njeno neustrezno teoretsko osmišljenost in pomanjkanje poglobljenih empiričnih raziskav njenega vpliva na države članice. Na podlagi analize posameznih elementov OMK in predhodnih raziskovalnih ugotovitev projekta »Posledice OMK« smo kot izbrane teoretske predpostavke in koncepte upoštevali novo obliko vladavine, javnopolitično učenje in na podatkih temelječe oblikovanje politik. Izhajajoč iz preseka navedenih teoretskih predpostavk in konceptov, smo ugotovili, da so elementi OMK osnovani na javnopolitičnemu učenju, ter predpostavili, da navedeni elementi za svojo utemeljitev in delovanje zahtevajo uporabo ekspertnega znanja. Oblikovali smo teze, pri katerih smo se, kot je bilo že omenjeno, osredotočili na vprašanja »*Kdo (se) uči?*«, »*Kako (se) uči?*«, »*Kaj (se) uči?*«, »*Zakaj (se) uči?*« in »*Kako učinkovito (se) uči?*«, pri tem pa posebno pozornost namenili javnopolitičnim akterjem in javnopolitičnim instrumentom.

Kot je bilo pojasnjeno že uvodoma, smo v disertaciji pri preverjanju glavne teze ***Odprta metoda koordinacije v evropskem izobraževalnem prostoru predstavlja javnopolitično***

*učenje v obliki na podatkih temelječega oblikovanja politik* uporabili več podtez, ki omogočajo (ne)potrditev glavne teze. Podteze, ki smo jih v disertaciji preverjali, so:

***a) V evropskem izobraževalnem prostoru ima prevladujočo vlogo epistemska skupnost ekspertov z vseh ravni mnogonivojske vladavine. (»Kdo (se) uči?«)***

Na podlagi izsledkov izbrane študije primera navedeno podtezo lahko potrdimo z določenimi omejitvami oziroma s potrebnimi pojasnili. Da imajo eksperti z različnih ravni mnogonivojske vladavine prevladujočo vlogo v evropskem izobraževalnem prostoru, smo prikazali na podlagi ugotovitev različnih, v uvodnem delu disertacije predstavljenih metod in tehnik. Literatura se že od začetka razvoja analize politik v določenem delu ukvarja z vlogo ekspertov v javnopolitičnem procesu (Simon 1957; Lindblom 1959; Deutsch 1966; Hecló 1972; Axelrod 1976), še posebej je na vlogi pridobila tematika v okviru preučevanja EU kot tehnokratske vladavine (Radaelli 1999b; Majone 2000). Prav tako so eksperti kot ključni akterji v procesu OMK poudarjeni v številnih dokumentih EU (npr. Evropska komisija 2007b) ter na strani akterjev, s katerimi smo izvedli intervjuje na nadnacionalni ravni (EU 2010 – 1–10) in nacionalni ravni (SLO 2012 – 1–21). Njihovo prevladujočo vlogo pa lahko izpostavimo tudi na podlagi analize anketnega vprašalnika (glejte prilogo J). Prevladujoča vloga ekspertov je v vseh primerih močno povezana s poudarjeno vlogo koncepta na podatkih temelječega oblikovanja (izobraževalnih) politik. Nedvomno je, da njihovo prevladujočo vlogo povežemo s sklopom javnopolitičnih instrumentov, ki prevladujejo v OMK (kazalniki, ciljne vrednosti, mednarodne raziskave znanja in dobre prakse), kar zahteva uporabo ekspertnega znanja, ki ga premorejo predvsem eksperti. Omejitve potrditve navedene podteze pa se nanaša na nejasnost razumevanja pojma ekspert ne le v slovenskem izobraževalnem prostoru, temveč tudi širše (Radaelli 1995; Ladi 2005; Weible 2008). Čeprav smo skušali s številnimi, v literaturi (Horn 2006; Neuman 2006; Kodelja 2007; Barroso in drugi 2008) predlaganimi, ter z lastnimi inovativnimi pristopi konceptualno razjasniti, kdo predstavlja eksperte v slovenskem izobraževalnem prostoru, navedenega cilja nismo v celoti izpolnili, saj smo ugotovili, da med bistvenimi akterji in sicer prevladuje razumevanje njihove vloge v javnopolitičnem procesu, a ne tudi enotno razumevanje njihovega položaja. Medtem ko so deležniki in eksperti skorajda soglasni, da so to akterji, ki izvajajo znanstvene in strokovne analize ter raziskave in so večinoma zaposleni na raziskovalnih inštitutih, fakultetah in v zavodih itd. (graf Q17 v prilogi J), se ključni uradniki, ki se udeležujejo dejavnosti OMK na ravni EU (npr. SLO 2012 – 1; SLO 2012 – 21), s to definicijo ne strinjajo popolnoma. Pri tem je razvidna njihova »dvojna«

vloga v okviru njihovega delovanja na ravni EU in nacionalni ravni. V dejavnostih, potekajočih na ravni EU (učenje na vrhu), s svojim pregledom nad tematiko predstavljajo nacionalne eksperte, v nacionalnem okolju pa (po lastnem razumevanju) predstavljajo eksperte za tematike, povezane s skupnim evropskim sodelovanjem na področju izobraževanja. Hkrati priznavajo, da so po osnovni funkciji in vlogi v skupnosti razumljeni kot uradniki ali nekateri izmed njih javnopolitični odločevalci. Navedeno kaže na razlikovanje formalnih in neformalnih vlog, ki jih nosijo akterji, hkrati pa nejasno razumevanje njihove definicije in položaja odpira prostor za njihovo »uporabo« v političnem učenju OMK. Pri tem vključenost ekspertov (v smislu njihove širše opredelitve) močno poudarja predvsem Evropska komisija, ki s tem utemeljuje legitimnost svojih odločitev in tako po mnenju mnogih avtorjev (Kröger 2009) izvaja t. i. politično vladanje.

***b) Osnova za javnopolitično učenje v evropskem izobraževalnem prostoru so nevtralne znanstveno dokazane ekspertize. (»Kaj (se) uči?«)***

Na podlagi izsledkov študije primera lahko ugotovimo, da so nevtralno znanstveno dokazane ekspertize osnova za javnopolitično učenje. Navedeno je razvidno predvsem iz elementov, ki imajo prevladujočo vlogo v OMK (kazalniki in ciljne vrednosti, mednarodne raziskave znanja, dobre prakse). Ti so namreč osnovani na način, ki zahteva znanstveno utemeljitev – raziskave, podatke, statistične obdelave (Godin 2002; Ioannidou 2007; Boswell 2008; Head 2008).<sup>351</sup>

Na podlagi študije primera je razvidno, da je mednarodna raziskava PISA, na podlagi katere je določena evropska ciljna vrednost »zmanjšanja deleža učencev, ki ne dosegajo temeljne ravni bralne pismenosti«, tako na podlagi akademskih razprav (npr. Torrance 2006; Carvalho in Costa 2009) kot zbranih empiričnih podatkov, s katerimi smo preverjali njeno razumevanje v slovenskem izobraževalnem prostoru, v več preučevanih vidikih (npr. graf Q16 v prilogi J) med ključnimi akterji v slovenskem izobraževalnem prostoru pojmovana kot objektivna in nevtralna raziskava, njeni rezultati pa posledično kot relevantni in legitimni za presojanje dosežkov slovenskih učencev. Rezultati raziskave PISA tako omogočajo državi, da presoja lastne dosežke z analizo svojih preteklih izobraževalnih politik in praks (javnopolitično učenje

---

<sup>351</sup> Pri tem naj še enkrat izpostavimo dejstvo, da znanstveno dokazane ekspertize na področju izobraževalnih politik ne predstavljajo zgolj (kvantitativnih) znanstvenih podatkov, kot to velja za naravoslovne znanosti (Ioannidou 2007; Boswell 2008; Dederling 2009).



na podlagi lastnih izkušenj), glede na primerljive države, ki v raziskavi dosegajo dobre dosežke (javnopolitično učenje od drugih), ter skupaj z drugimi državami išče pojasnjevalne dejavnike za dosežke ter rešitve za njihovo izboljšanje (javnopolitično učenje z drugimi). Pri tem izpostavimo še, da v študiji primera ne moremo potrditi dilem nekaterih avtorjev (Radaelli 2004; Lange in Alexiadou 2010), da gre med državami članicami predvsem za politično učenje z vsiljevanjem, saj so dobre prakse na podlagi zbranih empiričnih podatkov (intervjuji SLO 2012 – 1; SLO 2012 – 21; priloga I; graf Q6 in Q15 v prilogi J) določene predvsem na podlagi visokih dosežkov posameznih držav članic v raziskavi, in ne toliko na podlagi (političnega) vpliva nekaterih (predvsem velikih) držav članic in institucij EU.<sup>352</sup> Izpostaviti pa velja zaznane oblike političnega učenja oziroma uporabe izsledkov mednarodnih raziskav znanja na nacionalni ravni. V skladu s teoretskimi predpostavkami (Dehousse 2002; Radaelli 2003) je OMK namreč lahko uporabljena tudi kot argument za vpeljavo političnih sprememb v nacionalnem izobraževalnem prostoru. Poudarimo naj, da so bili rezultati mednarodnih raziskav znanja v pogajanjih med vlado in sindikati večkrat izpostavljeni v okviru varčevalnih reform v javnem sektorju v letu 2012, ko je vlada spremembo normativov in standardov na področju vzgoje in izobraževanja utemeljevala z rezultati Slovenije v mednarodnih raziskavah znanja. Naveden pojav pa še toliko bolj osvetljujejo mnenja respondentov (graf Q16 v prilogi J), saj se 63 odstotkov sodelujočih javnopolitičnih odločevalcev, 82 odstotkov sodelujočih ekspertov in 84 odstotkov sodelujočih deležnikov strinja s trditvijo, da so mednarodne raziskave znanja v Sloveniji pogosto uporabljene kot argument za politično motivirane spremembe na področju VIZ. Pri tem lahko potrdimo uporabo nevtralnih znanstveno dokazanih ekspertiz ne le za izboljšanje kakovosti nacionalnega izobraževalnega sistema na podlagi mednarodnih primerjav (javnopolitično učenje), temveč tudi za upravičevanje nacionalnih reform (politično učenje).

***c) V odsotnosti pravno zavezujočih norm eksperti svoje znanje, podatke in prepričanja prenašajo neposredno na deležnike in s tem zagotavljajo vpliv OMK na nacionalni izobraževalni prostor. (»Kako (se) uči?«)***

---

<sup>352</sup> Pri tem želimo opozoriti, da so velike države članice na določenih področjih izobraževanja na mednarodnih primerjalnih lestvicah dosežkov uvrščene visoko (nad povprečjem EU). Na podlagi navedenega ocenjujemo, da zaznanega vpliva velikih držav članic v EU ne moremo preprosto označiti kot politično učenje z vsiljevanjem, saj lahko predstavlja javnopolitično učenje na podlagi visoke uvrstitve velike države članice na mednarodni primerjalni lestvici dosežkov. Res pa je, da v primeru, ko ima določena velika država članica na določenem področju izobraževanja v EU velik vpliv, izjemno težko presoditi, ali ga dosega zaradi svoje velikosti in politične moči ali visoke uvrstitve na mednarodni primerjalni lestvici dosežkov. Navedeni primer dodatno osvetljuje neizključljivost in prepletenost posameznih zvrsti javnopolitičnega učenja.

Na podlagi izsledkov študije primera lahko navedeno podtezo v celoti potrdimo. K potrditvi navedene teze nas vodi več zbranih empiričnih podatkov. Že v kvalitativnem poročilu o napredku držav članic v okviru I&U 2010 iz leta 2007 (MŠŠ 2007) je Slovenija poudarila, da usvajanje ključnih kompetenc slovenskih učencev (in s tem tudi spoštovanje Priporočila Evropskega parlamenta in Sveta (2006a) ter doseganja evropske ciljne vrednosti zmanjšanja deleža učencev, ki ne dosegajo temeljne ravni bralne pismenosti) zagotavlja s številnimi usposabljanji, med katerimi eksperti na podlagi najnovejših dognanj s področja pedagogike v najrazličnejših oblikah (na seminarjih, v delavnicah, tematskih delavnicah, študijskih skupinah) učiteljem predstavljajo in jih opremljajo z ustreznim znanjem, kako krepiti navedene kompetence pri učencih (MŠŠ 2007). Poleg tega se je navedena predpostavka potrdila tudi ob objavi rezultatov PISA 2009, ko so bili številni prvotno sprejeti ukrepi in projekti namenjeni predvsem navedeni krepitvi prenosa znanja ekspertov v izobraževalne prakse šol. Da je ta način najprimernejši ter predvsem kratkoročno učinkovit pri izboljševanju dosežkov učencev, se strinjajo tudi intervjuvani akterji (SLO 2012 – 20; SLO 2012 – 21). Naslednjo potrditev naše predpostavke smo pridobili tudi na podlagi opazovane AVU, ki je potekala v Sloveniji. V okviru AVU so bile posamezne dejavnosti sodelovanja med eksperti in deležniki večkrat predstavljene udeležencem drugih držav kot primer dobre prakse. Da je navedeni pristop v Sloveniji zelo razvit, so ob udeležbi navedene AVU ugotovili tudi predstavniki skandinavskih držav, ki so izjemno pozitivno ocenili po njihovi izjavi operativno raven delovanja izobraževanja v Sloveniji, ki se kaže ravno v dejavni vključenosti učiteljev v raziskovanje in izboljševanje izobraževalnih praks v sodelovanju z raziskovalci in eksperti.<sup>353</sup> Pri tem so nekateri akterji menili, da v okviru ciljnih vrednosti EU, ki se nanašajo na izboljšanje dosežkov učencev, posebni javnopolitični ukrepi niso potrebni. Drugi udeleženci navedene AVU, s katerimi soglašamo tudi sami, pritrjujejo pa jim tudi akterji v slovenskem izobraževalnem prostoru (graf Q9 v prilogi J), menijo, da so javnopolitični ukrepi razvidni že iz zagotavljanja ustreznih organizacijskih in finančnih pogojev za navedeno sodelovanje. Na podlagi študije primera pa lahko sklepamo tudi, da bodo z intenzivnim sodelovanjem med eksperti javnopolitični ukrepi (v obliki sprejete posodobljene strategije za izboljšanje pismenosti slovenskih učencev) še sledili. Ne nazadnje je k oblikovanju predlogov za javnopolitične ukrepe na navedenem področju sodelujoče predstavnike držav članic v opazovani AVU intenzivno spodbujala tudi Evropska komisija. Navedeno podtezo, ki v

---

<sup>353</sup> Slovenski predstavnik kot nasprotje temu izpostavi Anglijo, za katero so udeleženci grozda v preteklosti ugotovili predvsem zgledno sistemsko urejeno področje na državni ravni v obliki številnih smernic in priporočil, ki pa jih šole ne izvajajo v praksi, kar so udeleženci ugotovili v medsebojnih razpravah in med obiski šol (SLO 2012 – 21).

središče postavlja pomen izobraževalnih praks pri dosežkih učencev v mednarodnih raziskavah znanja, pa morda najslikoviteje oriše mnenje slovenske ravnateljice na opazovanem posvetu o bralni pismenosti, ki je svoje razmišljanje o vplivu mednarodnih raziskav znanja na slovenski izobraževalni prostor zaključila z naslednjimi besedami: »*PISA ni šolska politika, PISA je politika šole.*«

Navedene ugotovitve pa so skladne tudi s teoretskimi predpostavkami o delovanju nove oblike vladavine na področju izobraževalnih politik v EU. Če jo namreč razumemo kot vladavino dosežkov, primerjav, reševanja problemov in znanja, ugotovimo, da s svojim delovanjem na daljavo ustvarja evropski izobraževalni prostor in s tem k doseganju skupnih evropskih ciljev na področju izobraževanja poziva ne le vlade držav članic, temveč tudi posamezne akterje (deležnike) (Ozga in drugi 2011). Za javnopolitični prostor so namreč značilni dinamični, multidimenzionalni, fluidni in prepletajoči se odnosi med akterji. Pri tem mednarodne institucije delujejo čez in znotraj mej ter na podlagi uporabljenih javnopolitičnih instrumentov vzpostavljajo odnose neposredno s posamezniki in z institucijami, in ne nujno hierarhično. Pri tem je pri posameznih akterjih še posebej izpostavljen občutek odgovornosti za zagotavljanje lastnih dosežkov in dosežkov lastne države ter s tem njene gospodarske konkurenčnosti (glejte tudi graf v prilogi J). Ugotovitve glede navedene podteze pa so skladne tudi s trditvijo Balla (1999), da so pri gradnji javnopolitične konvergence učinki prvega reda usmerjeni na delovanje deležnikov in izobraževalnih praks, učinki drugega reda pa na njihove rezultate, ter z razmišljanjem Dala (2009b) o tem, da je vpliv OMK usmerjen na raven izobraževalnih sistemov, in ne izobraževalnih politik.

***d) Eksperti in ekspertno znanje so v evropskem izobraževalnem prostoru uporabljeni z namenom identifikacije javnopolitičnih problemov in oblikovanja javnopolitičnih rešitev. (»Zakaj (se) uči«?)***

Pri preučevanju vloge ekspertov in ekspertnega znanja si je smiselno zastaviti tudi vprašanje, zakaj so eksperti prevladujoči akterji ter ekspertno znanje prevladujoč javnopolitični instrument v evropskem izobraževalnem prostoru? Če OMK razumemo kot javnopolitično učenje, lahko vprašanje razdelimo v dva dela: Zakaj Evropska komisija na področju izobraževalnih politik uporablja javnopolitične instrumente, ki zahtevajo uporabo ekspertnega znanja in s tem vključenost ekspertov? Zakaj država članica sodeluje v sicer neobvezujočem evropskem sodelovanju na področju izobraževanja, ki temelji na ekspertnih podatkih, ter vanj

vključuje svoje nacionalne eksperte? V disertaciji smo v skladu z njeno orientacijo sledili predvsem slednjemu vprašanju, čeprav sta vprašanji medsebojno povezani. Med poudarjanjem ključne vloge izobraževanja pri doseganju gospodarske rasti si je oceno kakovosti nacionalnega izobraževalnega sistema toliko bolj nemogoče predstavljati brez mednarodnih primerjav, pri čemer so še posebej izpostavljene mednarodne raziskave znanja (Wiseman 2010). Zaradi izpopolnjene metodologije navedenih raziskav so te med sodelujočimi državami in pri številnih avtorjih (glejte npr. Rey 2010) označene kot nevtralen in objektiven kriterij presojanja kakovosti nacionalnih izobraževalnih sistemov. Objektivna presoja kakovosti nacionalnega izobraževalnega sistema je namreč temeljni motiv sodelujočih držav za vključenost v navedene raziskave (»Zakaj (se) uči?«). Na drugi strani ne moremo zanemariti javnopolitične orientiranosti navedenih raziskav (npr. PISA), ki sodelujočim državam članicam že narekuje možne rešitve javnopolitičnih problemov, ki so jih zaznale na podlagi dosežkov v mednarodnih raziskavah znanja. Ko države članice identificirajo problem (po navadi takrat, ko se na mednarodni primerjalni lestvici dosežkov izkažejo kot podpovprečne), so veliko dostopnejše in bolj odprte za (javno)politično učenje (Martens in Niemann 2010). Pogosto jim lastnih rešitev navedenega problema sploh ni treba iskati, saj jim jih nudi že EU (ali mednarodne organizacije, kot je npr. OECD) v obliki vnaprej pripravljenih predlogov kot ekspertnih podatkov, ki jih države članice v veliki negotovosti, kako izboljšati rezultat, sprejemajo (Nóvoa in Yariv-Mashal 2003; Grek 2010).

Na podlagi ugotovitev izbrane študije primera lahko potrdimo, da so mednarodne raziskave znanja v Sloveniji videne kot objektiven pokazatelj znanja slovenskih učencev (graf Q16 v prilogi J) ter da omogočajo identifikacijo javnopolitičnega problema v primeru podpovprečnih dosežkov Slovenije glede na mednarodno (EU in OECD) povprečje (grafa Q7 in Q15 v prilogi J). Na podlagi mnenj intervjuvancev (npr. SLO 2012 – 1) in respondentov v anketnem vprašalniku (graf Q7 v prilogi J) pa ne moremo potrditi tudi obstoja in vpliva javnopolitičnih rešitev (za podpovprečne dosežke slovenskih učencev v bralni pismenosti v raziskavi PISA 2009), ki bi bile oblikovane na mednarodni ravni. Čeprav navedenega pojava na podlagi ugotovitev disertacije nismo zaznali, pa ne moremo biti prepričani, da ne obstaja. Številni avtorji (npr. Grek 2009) nas namreč opominjajo na prepletenost agende EU in nacionalne agende, do katere je prišlo v desetletnem skupnem evropskem sodelovanju na področju izobraževanja in med katerima nacionalni akterji težko razločijo. Navedena razločitev pa je še toliko težja, če so nacionalni akterji člani epistemske skupnosti na ravni EU, ki navedene rešitve sooblikuje (Ioannidou 2007).

*e) S proizvodanjem ekspertnega znanja in podatkov eksperti usmerjajo potrebe in poglobljenost sodelovanja na posameznem področju evropskega izobraževalnega prostora. (»S kakšnim učinkom (se) uči?«)*

Na podlagi izvedene analize lahko potrdimo tudi to podtezo, a je treba pri njej nekoliko več utemeljitev. Prve tri podteze smo potrdili, ker na podlagi izsledkov izbrane študije primera lahko govorimo o tem, da imajo v evropskem izobraževalnem prostoru prevladujočo vlogo eksperti, ki s proizvodanjem in prenašanjem ekspertnega znanja ter znanstveno dokazanih ekspertiz na deležnike zagotavljajo doseganje evropskih ciljnih vrednosti na področju izobraževanja, pri tem pa prevladujeta javnopolitično in družbeno učenje. Pri vprašanju »Zakaj (se) uči?« in »S kakšnim učinkom (se) uči?« v evropskem izobraževalnem prostoru pa na podlagi analize uvidimo, da predvsem na ravni EU ne moremo govoriti o čistih znanstveno dokazanih razlogih za navedeno početje. Navedeno utemeljujemo s pomanjkanjem ključnega dokaza oz. podatkov o definiciji na znanju temelječega gospodarstva ter vloge posamezne vrste ključnih kompetenc VŽU v njem. V okoliščinah, v katerih nam številni empirični podatki potrjujejo, da gre predvsem za željo EU po poglobljanju in razširitvi evropskega sodelovanja na področju izobraževanja,<sup>354</sup> lahko zaključimo, da Evropska komisija eksperte ter ekspertno znanje in promocijo na podatkih temelječega oblikovanja politik ne uporablja zgolj v namene instrumentalnega doseganja znanstveno dokazanega cilja na znanju temelječega gospodarstva (javnopolitično učenje), temveč tudi z namenom vplivanja na države članice, poglobljanja sodelovanja ter evropske konvergenca ob krepitvi njenih pristojnosti na področjih, na katerih ji formalno niso priznane (politično učenje). Ne glede na to, kakšne (objektivne ali politične cilje) EU pri tem zasleduje, je OMK metainstrument (sklop javnopolitičnih instrumentov), ki ji omogoča navedene cilje učinkovito doseči (Dehousse 2002; Radaelli 2008).

Pri tem je učinek na nacionalni ravni viden predvsem v krepitvi diskurza (ključne kompetence, pismenost, vseživljenjsko učenje, na dosežkih temelječe izobraževanje), v vnosu

---

<sup>354</sup> Razširitev evropskega sodelovanja na področju izobraževanja je razvidna iz t. i. učinka prelitja, saj je skupno evropsko sodelovanje na področju izobraževanja sprva potekalo zgolj na področju poklicnega usposabljanja, danes pa zavzema celotno vertikalno izobraževanja (Antunes 2006; Walkenhorst 2008). Prav tako Evropska komisija razvija vedno več kazalnikov, ki primerjajo dosežke držav članic na različnih področjih, kar pa bi že lahko opredelili kot poglobitev skupnega sodelovanja. Poleg tega je poglobitev skupnega sodelovanja razvidna iz vedno večje institucionaliziranosti OMK (npr. strukturiranost sprva ohlapnih kvalitativnih poročil o napredku držav članic, analiza dosežkov posamezne države članice ter izdaja priporočil posamezni državi članici) ter sprejema dokumentov (npr. Priporočilo Evropskega parlamenta in Sveta o evropskem referenčnem okviru ključnih kompetenc), ki so bili leta 2000 za države članice popolnoma nesprejemljivi.

tega diskurza v ključne in v skladu s spoštovanjem načela subsidiarnosti skrbno varovane vsebinske dokumente izobraževalnega sistema – kurikulumne, sprejemu naraščajočega števila strateških dokumentov na nacionalni, regionalni in šolski ravni (Strategija vseživljenjskosti učenja, Strategija za razvoj pismenosti itd.) ter celotnem paradigmatškem premiku k na dosežke usmerjenemu izobraževanju. Vse navedeno predstavlja identificirane, a manj otipljive dokaze, ki so vredni nadaljnje raziskovalne pozornosti v okviru teoretskih okvirov in raziskovalnih metod, ki presegajo okvire disertacije, a so trdno izhodišče za nadaljnje raziskovanje.

#### **4.1.3 PRISPEVEK UGOTOVITEV ŠTUDIJE PRIMERA K RAZUMEVANJU VPLIVA OMK NA NACIONALNO RAVEN**

Dejstvo, da smo v disertaciji kot študijo primera izbrali ciljno vrednost EU (zmanjšanje deleža učencev, ki ne dosegajo temeljne ravni bralne pismenosti), ki je v slovenskem izobraževalnem prostoru ob objavi rezultatov PISA 2009, ki so pokazali za Slovenijo nezadostne vrednosti, sprožila velik odziv, nam omogoča, da na podlagi raziskovalnih ugotovitev disertacije identificiramo in izpostavimo dejavnike, s katerimi lahko v odsotnosti pravno zavezujočih norm oziroma v okoliščinah delovanja mehke zakonodaje pojasnimo (velik) vpliv EU na nacionalno raven. Ti dejavniki so:

1) *(Ne)merjenost področja z mednarodno raziskavo znanja*. Preučevana ciljna vrednost EU (zmanjšanje deleža učencev, ki ne dosegajo temeljne ravni bralne pismenosti) je edina izmed ciljnih vrednosti v okviru I&U 2010, ki je podprta s podatki iz mednarodne raziskave znanja (PISA). Navedena ciljna vrednost je edina, ki je do zdaj sprožila večji odziv v slovenskem izobraževalnem prostoru. Druge ciljne vrednosti EU (delež osipnikov, delež učencev z dokončano srednješolsko izobrazbo, delež diplomantov v matematiki in naravoslovju, delež udeležbe odraslih v VŽU), ki niso merjene z mednarodno raziskavo znanja, večjega odziva niso sprožile (Štremfel 2012b). Na podlagi študije primera lahko potrdimo znanstvene razprave (npr. Grek 2008) tako na področju politoloških kot edukacijskih znanosti, da mednarodne raziskave znanja ter mednarodne primerjalne lestvice dosežkov izmed vseh elementov OMK na države članice vplivajo najbolj. Mnenja, da so mednarodne raziskave znanja najvplivnejši element OMK, pa si delijo tudi slovenski akterji (npr. SLO 2012 – 1; graf Q7 v prilogi J). Iz navedenih podatkov lahko izpeljemo tudi razmislek o naraščajočem številu mednarodnih raziskav znanja v zadnjih dvajsetih letih (glejte prilogo Č), ki institucijam EU

omogočajo poglobljanje in razširjanje agende EU na področju izobraževanja (*»S kakšnim učinkom se uči?«*).

2) *Podpovprečni dosežki države članice* v kombinaciji s podpovprečnimi dosežki celotne EU glede na povprečje OECD oziroma nedoseganje ciljne vrednosti na ravni EU. Najpogostejša in najsplošnejša obrazložitev, ki jo zasledimo v literaturi, je, da so podpovprečni dosežki države članice na mednarodni primerjalni lestvici dosežkov bistveni pojasnjevalni dejavnik velikega vpliva OMK na nacionalno raven. Dejavniki podpovprečnih dosežkov države članice veliko pozornost namenjajo tudi posamezni akterji v slovenskem izobraževalnem prostoru (SLO 2012 – 1), kot pomemben dejavnik pa je razvidna tudi iz odgovorov respondentov na grafih Q6, Q7 in Q15 v prilogi J. Sami na podlagi študije primera torej podpovprečne dosežke države članice lahko potrdimo kot pomemben dejavnik vpliva OMK na nacionalni izobraževalni prostor. Pri tem pa želimo izpostaviti, da je do navedenega vpliva na podlagi preučevane študije primera prišlo v okoliščinah, ko tudi EU kot celota ni dosegala zelene ciljne vrednosti (glejte preglednico 3.11). Pri tem je v ospredju predvsem utemeljitev, da je vpliv EU na nacionalno raven vedno odvisen tako od nadnacionalnih kot nacionalnih dejavnikov, ki jih je treba upoštevati pri interpretaciji vpliva OMK na nacionalno raven (npr. Sacchi 2004; Büchs 2008a; Leuze in drugi 2008; Martens in Niemann 2010). V primeru, ko tudi EU kot celota ne dosega zelene ciljne vrednosti, je namreč pričakovati, da so odzivi na ravni celotne EU močnejši in s tem pritiski na države članice večji. Prizadevanja po izboljšanju rezultatov so namreč v tem primeru prisotna na obeh ravneh. Čeprav so nam sogovorniki (SLO 2012 – 1; SLO 2012 – 21) potrdili, da gre v preučevanem primeru predvsem za dejavnik podpovprečnih dosežkov Slovenije, bi bilo navedeni dejavnik smiselno preveriti tudi ob primeru, v katerem država članica ne dosega ciljne vrednosti, ki jo EU kot celota dosega. Kot je razvidno iz preglednice 3.11, takega primera v okviru I&U 2010 v Sloveniji ni bilo.

3) *Odstopanje dejanskih dosežkov od pričakovanih*. V sicer redki literaturi (npr. Martens in Niemann 2010) je dejavnik podpovprečnih dosežkov države članice označen kot nezadosten pojasnjevalni dejavnik vpliva OMK na države članice. Martensova in Niemann (prav tam) sta namreč kot pomemben dejavnik izpostavila tudi odstopanje med pričakovanimi in dejanskimi dosežki države članice na mednarodni primerjalni lestvici dosežkov. Navedeno nazorno orišeta na primeru Nemčije in ZDA, kjer so nepričakovano podpovprečni dosežki v raziskavi PISA 2003 v Nemčiji sprožili velik odziv, medtem ko pričakovano podpovprečni dosežki

ZDA v raziskavi PISA 2003 niso sprožili večjega odziva. Da podpovprečni rezultati Slovenije v raziskavi PISA 2009 v slovenskem izobraževalnem prostoru niso bili pričakovani, lahko sklepamo na podlagi številnih podatkov. Iz predstavljenih dozdajšnjih rezultatov Slovenije v različnih mednarodnih raziskavah znanja (tistih, ki merijo navedena področja – bralno, matematično in naravoslovno pismenost, sicer na drugačen način – v drugem časovnem obdobju, pri različno starih učencih itd.) kot tudi iz raziskave PISA je razvidno, da je Slovenija na teh področjih do takrat v daljšem časovnem obdobju stalno dosegala rezultate, ki so bili glede na mednarodno (EU/OECD) povprečje (nad)povprečni. Prav tako je v okviru I&U 2010 Slovenija dosegla vse druge štiri ciljne vrednosti, in sicer nad povprečjem EU. Tudi vodilni slovenski eksperti navedenega področja (Justin 2011) so ob objavi rezultatov PISA 2009 ugotavljali: »Slovenija je, sicer nepričakovano, pod povprečjem, če se primerjamo z drugimi razvitimi državami sveta.« K temu lahko dodamo še splošno prepričanje oziroma diskurz, ki se je v tistem času oblikoval tudi v širši slovenski javnosti na podlagi večkrat poudarjenega stališča takratnega ministra za izobraževanje, da je slovenska šola dobra oziroma odlična. S trditvijo, da je odziv na posamezni prednostni cilj EU v slovenskem izobraževalnem prostoru večji, kadar rezultat v Sloveniji ni v skladu s splošno pričakovanimi rezultati, pa se je strinjalo tudi 75 odstotkov sodelujočih javnopolitičnih odločevalcev in 91 odstotkov ekspertov v anketnem vprašalniku (graf Q7 v prilogi J). Navedeni podatki in razmišljanja izkazujejo, da je bilo v slovenskem izobraževalnem prostoru (utemeljeno) pričakovati (nad)povprečne rezultate tudi v raziskavi PISA 2009, ki pa jih Slovenija ni dosegla. Na tej podlagi lahko pritrdimo ugotovitvam Martensove in Niemanna (2010), da ima poleg podpovprečnih dosežkov države na mednarodnih primerjalnih lestvicah dosežkov pri vplivu OMK na nacionalni izobraževalni prostor pomembno vlogo tudi odstopanje dejanskih dosežkov od pričakovanih.

4) *Pomembnost ter politična vidnost področja v nacionalnem prostoru.* V širšem nacionalnem pogledu področje izobraževanja v Sloveniji tradicionalno predstavlja pomembno in politično vidno javnopolitično področje (Fink Hafner in Lajh 2012). Navedeno je razvidno iz več podatkov. Večina ministrov za izobraževanje od osamosvojitve Slovenije dalje je predstavljala ideologe vodilne politične stranke v določenem mandatnem obdobju. V Sloveniji je izjemno dejaven sindikat na področju izobraževanja, ki kritično spremlja delovanje vsakokratne šolske oblasti, svoje argumente pa večkrat podkrepi tudi s podatki iz



mednarodnih raziskav znanja in s tem izpostavlja njeno odgovornost.<sup>355</sup> V ožjem smislu je pomembnost in politično vidnost področja bralne pismenosti težje identificirati. Čeprav je bilo že tudi pred objavo rezultatov raziskave PISA 2009 v Sloveniji nekaj pozornosti namenjene tej tematiki, pa je ne moremo pripisati (zgolj) nacionalnim prioriteta, saj je področje bralne pismenosti že dlje visoko na agendi tudi drugih mednarodnih združenj in organizacij (npr. Unesca) na področju izobraževanja. Pri tem se potrjuje razmišljanje akterjev (SLO 2011 – 10), da je mednarodna komponenta le eden izmed vidikov kompleksne nacionalne izobraževalne politike, hkrati pa, da je pri tem težko oziroma nemogoče razločiti vplive posamezne oblike mednarodnega sodelovanja na slovenski izobraževalni prostor. Z grafa Q7 v prilogi J je kljub temu razvidno, da se vsi sodelujoči javnopolitični odločevalci ter 65 odstotkov sodelujočih ekspertov strinja s trditvijo, da je odziv na posamezni prednostni cilj EU v slovenskem izobraževalnem prostoru večji, kadar gre za področje, ki ima v Sloveniji tradicionalno velik pomen. Na podlagi predstavljenih argumentov menimo, da pomembnost in politično vidnost področja v nacionalnem prostoru lahko uvrstimo med dejavnike, ki pojasnjujejo vpliv OMK na nacionalni izobraževalni prostor.

5) *Negotovost reševanja javnopolitičnega problema na nacionalni ravni*, ki povečuje vpliv EU na tem področju. Akterji (SLO 2011 – 11) potrjujejo, da je bralna pismenost zelo kompleksna ključna kompetenca, na katero vpliva množica medsebojno prepletenih dejavnikov. Negotovost, kako izboljšati dosežke učencev na tem področju, je zato velika. Okoliščine velike negotovosti omogočajo velik vpliv ekspertov in raziskovalcev nasproti drugim akterjem v nacionalnem izobraževalnem prostoru, saj večajo pričakovanja, da bodo s svojim ekspertnim znanjem lahko prispevali k obvladovanju negotovosti. Pri tem je treba upoštevati, da rešitve navedenih javnopolitičnih problemov in s tem obvladovanje negotovosti pogosto zagotavljajo institucije EU in podatki mednarodnih raziskav znanja, kar ne povečuje le vloge ekspertov v nacionalnem izobraževalnem prostoru, temveč tudi vpliv EU na nacionalni izobraževalni prostor, ki z na podatkih temelječim oblikovanjem politik ter dobrimi praksami drugih držav nacionalnemu izobraževalnemu prostoru ponuja rešitev določenega javnopolitičnega problema.<sup>356</sup> Odgovori respondentov, prikazani na grafu Q7 v

---

<sup>355</sup> V kontekstu, ko ukrepi, ki jih sprejme vlada, niso utemeljeni z njihovo politično izbiro, temveč s tehničnimi predpostavkami, so tudi sindikati prisiljeni iskati in usvojiti kompetence na teh področjih, tako da se tudi sami lahko sklicujejo na podatke, ko se začnejo pogajanja (Barroso in drugi 2008).

<sup>356</sup> Pri tem na tem mestu v sklopu pojasnjevalnih dejavnikov vpliva OMK na nacionalni izobraževalni prostor puščamo ob strani vprašanje, kako je javnopolitični problem nastal oziroma da je bil (lahko) oblikovan ravno na ravni EU, ki poleg identifikacije javnopolitičnega problema zagotavlja tudi njegovo rešitev in s tem odločilno vpliva na nacionalni izobraževalni prostor.

prilogi J, navedenega razmišljanja sicer ne potrjujejo v celoti. 63 odstotkov sodelujočih javnopolitičnih odločevalcev in 50 odstotkov ekspertov se sicer strinja s trditvijo, da je odziv na posamezni prednostni cilj EU v slovenskem izobraževalnem prostoru večji, kadar v slovenskem izobraževalnem prostoru vlada negotovost, kako izboljšati rezultat na tem področju. Šestinsedemdeset odstotkov sodelujočih javnopolitičnih odločevalcev in le 17 odstotkov ekspertov pa se strinja s trditvijo, da je odziv na posamezni prednostni cilj EU v slovenskem izobraževalnem prostoru večji, kadar je na ravni EU veliko podatkov in dobrih praks, kako izboljšati rezultat na tem področju. Navedeno nestrinjanje ekspertov lahko pojasnimo tudi z njihovo kritičnostjo glede zmožnosti EU, da zagotavlja rešitve javnopolitičnih problemov na osnovi ekspertnih podatkov, in ne politično oblikovanih rešitev. Kljub skepsi sodelujočih ekspertov v slovenskem izobraževalnem prostoru navedeni dejavnik na podlagi drugih podatkov uvrščamo med pomembne pojasnjevalne dejavnike vpliva OMK na nacionalni izobraževalni prostor.

Navedeni dejavniki predstavljajo inovativni in v politološki znanosti do zdaj nepredstavljeni sklop dejavnikov, s katerimi na podlagi izbrane študije primera lahko pojasnimo vpliv OMK na nacionalni izobraževalni prostor. Kombinacija navedenih dejavnikov je nadgraditev posameznih dejavnikov, ki so jih do zdaj izpostavili nekateri avtorji (Radaelli 2008; Martens in Niemann 2010) in ki se v našem primeru niso izkazali kot zadostni in ustrezni pojasnjevalni dejavniki vpliva OMK na nacionalno raven. Pri tem poudarjamo, da so predstavljeni dejavniki medsebojno povezani ter pojasnjujejo vpliv le v navedeni kombinaciji oziroma lahko velik odziv na rezultate raziskave PISA 2009 v slovenskem izobraževalnem prostoru pojasnimo z združitvijo navedenih dejavnikov v določeni časovni točki. Navedeni dejavniki potrjujejo, da ne moremo govoriti zgolj o dejavnikih na mednarodni ravni ali dejavnikih na nacionalni ravni, temveč, da so ti medsebojno prepleteni ter v določenih okoliščinah prispevajo k (večjemu) vplivu OMK na nacionalni izobraževalni prostor. Navedenih ugotovitev sicer zaradi specifičnosti študije primera ne moremo v celoti posplošiti na vsa področja skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja, a hkrati izbrana študija primera omogoča zapolnitev empirične vrzeli ter empirično potrditev nekaterih teoretskih predpostavk (predvsem na področju na dosežkih osredotočene vladavine, vladavine primerjav in vladavine reševanja problemov), ki do zdaj v evropskem izobraževalnem prostoru niso bile empirično preverjene.

#### 4.1.4 OMEJITVE DISERTACIJE

Na podlagi kritične presoje raziskovalnih ugotovitev disertacije želimo izpostaviti področja, za katera menimo, da jim bodisi zaradi časovne zamejenosti preučevanega obdobja skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja (2000–2010) bodisi potrebne teoretsko-analitične zamejitve disertacije ali posebnosti izbrane študije primera v disertaciji nismo posvetili posebne pozornosti, lahko pa predstavljajo nadaljnja raziskovalna področja, ki temeljijo na izsledkih disertacije in jih pomembno nadgrajujejo. Predlogi za nadaljnje raziskovanje navedenega področja tako izhajajo iz bistvenih ovir, s katerimi smo se soočili pri pripravi disertacije, disertacija pa jih je presegla v omejenem obsegu. Omejitve disertacije oziroma predloge za nadaljnje raziskovanje opredeljujemo v okviru treh večjih sklopov:

Prvi sklop se nanaša na omejenost izsledkov študije primera za generalizacijo spoznanj o vplivu OMK na nacionalni izobraževalni prostor. Izbor študije primera (utemeljen na strani 252) se je v več predstavljenih pogledih izkazal kot izjemno smiseln, kljub temu pa njegova (delna) specifičnost onemogoča generalizacijo spoznanj o vplivu OMK na nacionalni izobraževalni prostor. Pri tem želimo izpostaviti predvsem tretjo podtezo (glejte str. 35 in 315), ki kaže na to, da je generalizacija ugotovitev disertacije primerna predvsem za tista področja skupnega evropskega sodelovanja, ki so merjena z mednarodnimi raziskavami znanja. Močno poudarjeno sodelovanje med eksperti in deležniki oziroma prenašanje ekspertnega znanja na deležnike (ki prispeva k izboljševanju izobraževalnih praks in posredno dosežkov učencev) smo v disertaciji namreč prikazali na področju prednostnega cilja EU, ki je merjen z mednarodno raziskavo znanja. Navedeno sodelovanje med eksperti in deležniki ter s tem način javnopolitičnega učenja (*»Kako se uči?«*) si je namreč težje predstavljati v tako neposredni obliki pri drugih štirih prednostnih ciljeh EU, ki niso merjeni z mednarodnimi raziskavami znanja.<sup>357</sup>

Poudariti velja tudi, da je pri interpretaciji raziskovalnih ugotovitev treba upoštevati dejstvo, da je Slovenija t. i. nova država članica, pri kateri izkoriščanje potencialov OMK ni pomenilo zgolj volje ali interesa ključnih nacionalnih akterjev, temveč je morala Slovenija za vstop v

---

<sup>357</sup> Hkrati pa je navedena študija primera pomemben uvid v morebitne razloge za naraščajoče število mednarodnih raziskav znanja na nadnacionalni ravni, katerih podatke vedno pogosteje in intenzivneje uporablja tudi EU v okviru skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja. Na podlagi izsledkov disertacije EU namreč ravno vedno pogostejša uporaba podatkov mednarodnih raziskav znanja lahko omogoča razširjati in poglobljati področja skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja.

skupno evropsko sodelovanje na področju izobraževanja ter sodelovanje v mednarodnih raziskavah znanja vzpostaviti ustrezno infrastrukturo, kar je bila tako kot v drugih (predvsem) novih državah članicah zahtevna naloga (Kodelja 2007). Navedeno dejstvo moramo upoštevati predvsem pri interpretaciji raziskovalnih ugotovitev o prevladujoči vlogi ekspertov v nacionalnem izobraževalnem prostoru. Slovenija se je morala tako kot druge nove države članice v želji in potrebi po mednarodnem presojanju kakovosti svojega izobraževalnega sistema naučiti uporabe specifičnih javnopolitičnih instrumentov, ki jih vključuje OMK. Zaradi zasnovanosti instrumentov OMK so tako v aktivnosti OMK (tudi na nadnacionalni ravni) pogosto prevladujoče vključeni eksperti, ki novo pridobljeno znanje prenašajo v nacionalni kontekst.

V tem pogledu se predlogi za nadaljnje raziskovanje osredotočajo predvsem na razširitev uporabljenega inovativnega raziskovalnega modela na druge študije primera, pri čemer se kot posebej aktualne izkazujejo t. i. stare države članice EU, druga področja, ki so merjena z mednarodnimi raziskavami znanja, pa niso vključena v skupno evropsko sodelovanje na področju izobraževanja v okviru OMK, ter področja, na katerih določene države članice dosegajo (nad)povprečne rezultate. Menimo, da bi take študije primera prispevale ne le h generalizaciji spoznanj pričujoče disertacije, temveč tudi k identifikaciji morebitnih dodatnih (mednarodnih in nacionalnih) dejavnikov, ki vplivajo na sprejemanje OMK v nacionalnem izobraževalnem prostoru. Navedeno bi prispevalo k dodatni razjasnitvi problema vzročnosti (ki se v obdobju kompleksnosti skupnega sodelovanja držav članic na področju izobraževanja na nadnacionalni ravni ter naraščajočih in vedno kompleksnejših podatkov na področju izobraževanja) izkazuje kot bistveni izziv ne le politoloških (Brady 2008; Marciacq 2010; Exadaktylos in Radaelli 2011; Lynggaard 2011), temveč tudi edukacijskih znanosti (Gustafsson 2006; Morrison 2009; Lynggaard 2011).

Čeprav nam je v disertaciji uporabljen interdisciplinarni pristop omogočil številna spoznanja pri preučevanju vpliva OMK na nacionalni izobraževalni prostor, je naše raziskovanje deloma oddaljil od nekaterih bistvenih politoloških vprašanj, kot je vprašanje demokratičnosti preučevanih procesov. V uvodnem delu smo neosredotočenost na navedeno vprašanje v okviru disertacije utemeljili z različnimi teoretsko-analitičnimi modeli, ki jih zahteva tako preučevanje. V sklepnem delu dodajamo, da smo z ugotovitvami disertacije prispevali pomembno osnovo ter konceptualno razjasnitev nekaterih pristopov (npr. na podatkih temelječega oblikovanja politik) in odnosov med akterji (predvsem v trikotniku javnopolitični

odločevalci – eksperti – deležniki), ki so bistveni za razumevanje in bodo lahko prispevali k preučevanju demokratičnosti navedenih procesov v nadaljnjih fazah raziskovanja. Prav tako so izsledki disertacije (v delu, ki se osredotoča na neposreden odnos med eksperti in javnopolitičnimi odločevalci) pomembna osnova za nadaljnje preučevanje vloge uradnikov v javnopolitičnem procesu in njihovega odnosa z javnopolitičnimi odločevalci, ki ju v disertaciji na podlagi uporabljenega analitičnega modela zapostavimo.

V okviru disertacije smo se pri preučevanju ključnih pojmov soočali z omejitvami, ki se nanašajo na ustrezno rabo terminov, saj v slovenskem prostoru (še) ni ustaljene rabe oziroma slovenjenja določenih izrazov. Pri tem bi želeli izpostaviti predvsem: a) tîrmin »*governance*«, ki v slovenskem razumevanju lahko predstavlja strukturo in proces. V disertaciji smo v skladu z utemeljitvami v prvem poglavju rabili termina vladavina kot struktura in vladanje kot proces; b) tîrmin »*expert*« je v slovenskem jeziku pogosto predstavljen kot ekspert, strokovnjak, znanstvenik ali celo specialist. Sami smo se na podlagi pristopa, predstavljenega v razdelku 3.4.1.1, odločili za rabo tîrmina ekspert; c) koncept »*evidence based policy making*« je že v angleškem jeziku prisoten v številnih različicah (glejte str. 114). V disertaciji na podlagi preučevane literature in mnenj intervjuvancev rabimo »na podatkih temelječe oblikovanje (izobraževalnih) politik«.

Verjamemo, da je disertacija z argumentirano rabo navedenih izrazov pomemben prispevek k razpravi o rabi navedenih izrazov v strokovni in znanstveni terminologiji v Sloveniji. Hkrati pa disertacija izraža potrebo po argumentirani razpravi o slovenjenju navedenih izrazov v širšem slovenskem prostoru. V tem okviru v prihodnje dopuščamo tudi možnost prilagoditve rabljenih izrazov na podlagi utemeljitev in predlogov drugih znanstvenih disciplin. Induktivni pristop, ki smo ga uporabili pri razumevanju in slovenjenju teh in številnih drugih, v disertaciji rabljenih tîrminov, pa že uvrščamo v izvorni prispevek disertacije, ki ga podrobneje predstavljamo v naslednjem poglavju.

#### **4.1.5 IZVIRNI PRISPEVEK DISERTACIJE**

Na podlagi poglobljenega pregleda literature smo ugotovili, da se bistvena kritika OMK v mednarodnem prostoru osredotoča na pomanjkljiv vpliv na države članice,<sup>358</sup> hkrati pa

---

<sup>358</sup> Pomanjkanje empiričnih raziskav je toliko večje v t. i. novih državah članicah (de la Rosa 2005).

področje oz. vprašanje vpliva na države članice (predvsem zaradi njene mehke narave in s tem povezanih metodoloških ovir merjenja) ostaja neraziskano (James in Lodge 2003; Büchs 2004; Dion 2005; Zeitlin 2005a; Linos 2006; Nedergaard 2006a; Schattenmann 2006; Bomberg 2007; Engel 2007; Kerber in Eckardt 2007; Egan 2009; Hartlapp 2009; Zito in Scout 2009).<sup>359</sup> V disertaciji smo skušali to vrzel v literaturi zapolniti na naslednji način: z navedenima dejstvoma (s pomanjkljivim vplivom na države članice in z metodološkimi ovirami merjenja takega vpliva) se nismo zadovoljili, postavili smo ju pod vprašaj in ju skušali preseči.

V ta namen smo uporabili inovativno kombinacijo teoretskih pristopov in konceptov (nove oblike vladavine, OMK, javnopolitičnega učenja in na podatkih temelječega oblikovanja politik) (glejte sliko 1.2 na strani 15), ki je pri poglobljenem pregledu literature na vseh preučevanih področjih nismo zasledili.<sup>360</sup> Kljub živi dinamiki in znanstveni relevantnosti navedenih teoretskih pristopov in konceptov predstavljena kombinacija v dozdajšnjih študijah ni vzbudila zanimanja, sami pa smo povezanost in vrednost take kombinacije videli v bogati teoretski osnovi javnopolitičnega učenja,<sup>361</sup> s katero smo odgovorili na bistvene kritike preučevanja OMK, da je ta pogosto premalo teoretsko osmišljena, koncept na podatkih temelječega oblikovanja politik pa nam je omogočil konceptualno jasnost in osredotočenost pri odgovorih na vprašanja »Kdo (se) uči?«, »Kaj (se) uči?«, »Kako (se) uči?«, »Zakaj (se) uči« in »S kakšnim učinkom (se) uči«, ki naj bi jo teoriji javnopolitičnega učenja primanjkovalo (Pollitt 2001; James in Lodge 2003; Bomberg 2007; Dunlop in Radaelli 2010).<sup>362</sup> Z lastno oblikovanim (inovativnim) analitičnim modelom (glejte sliko 1.4 na strani 25), s poudarkom na preučevanju vloge akterjev (»Kdo (se) uči?«) in instrumentov (»Kaj (se)

---

<sup>359</sup> Avtorji so si edini, da tako preučevanje zahteva ogromno konceptualnega in empiričnega dela.

<sup>360</sup> V literaturi sicer zasledimo nekatere povezave med OMK in javnopolitičnim učenjem (Conzelmann 1998; Radaelli 2004; Kan 2005; Friedrich 2006; Egan 2009), OMK in na podatkih temelječim oblikovanjem politik (Ioannidou 2007; Dederling 2009; Normand 2010), OMK in javnopolitičnim prostorom (Lawn in Lingard 2002; Lawn 2007), navedena kombinacija pristopov za pojasnjevanje vpliva OMK na države članice in posledično gradnjo evropskega izobraževalnega prostora pa do zdaj ni bila uporabljena. Pri tem ugotavljamo, da ni bila uporabljena tudi pri preučevanju drugih področij, na katerih deluje OMK (npr. zaposlovanje, trajnostni razvoj, davki).

<sup>361</sup> Parsons (2002) označuje razmišljanje o učenju v javni politiki kot najbolj raznoliko izmed vseh teoretskih okvirov.

<sup>362</sup> V nasprotni smeri naj bi bilo posredovanje znanja najšibkejša kategorija na podatkih temelječega oblikovanja politik predvsem zaradi neustrezne kapacitete uradnikov in politikov ter tudi deležnikov, da tak način oblikovanja politik sprejmejo ter tako zmanjšajo t. i. prepad med politiko, stroko in prakso. Za učinkovitost takega oblikovanja politik namreč nista dovolj le kakovost in relevantnost znanstveno pridobljenih podatkov, temveč in predvsem njihova diseminacija in uporaba, ki jo lahko razložimo prav s teorijo javnopolitičnega učenja.

uči?«) v dvosmernem procesu med nacionalnim in evropskim izobraževalnim prostorom,<sup>363</sup> smo se odmaknili od idealne zasnovanosti OMK (opredeljene v lizbonskih sklepih in Beli knjigi o evropskem vladanju), ki izpostavlja odprtost do širokega kroga akterjev, pri tem pa poudarja predvsem države članice, civilno družbo in lokalno raven. Predpostavlja se namreč, da je OMK z normativnim poudarjanjem preusmerila dozdajšnjo pozornost raziskovalcev (de la Porte in Pochet 2003a; Armstrong 2005; Kohl in Vahlpahl 2005; Smismans 2008) na te akterje in s tem povzročila odmik od akterjev in instrumentov, ki na podlagi predpostavk in izsledkov disertacije v njej dejansko prevladujejo.<sup>364</sup> Lastno oblikovani analitični okvir smo aplicirali na poglobljeni študiji primera, ki v odsotnosti pomanjkljivih empiričnih raziskav predstavlja naslednji izjemno pomemben dejavnik v prepoznavanju vpliva OMK na države članice. Poglobljenost preučevanja smo v disertaciji poleg študije primera zagotovili s širokim naborom raziskovalnih metod in tehnik, ki so nam omogočile ugotavljanje in dokazovanje vpliva OMK iz različnih, vendar dopolnjujočih se perspektiv (glejte razdelek 1.2) (Jacobsson 2003; Sacchi 2004; Bruno in drugi 2006; Zeitlin 2009).

Izvirno zasnovanost disertacije lahko torej na kratko povzamemo kot inovativno (do zdaj neuporabljeno) kombinacijo teoretskih pristopov; predložitev lastnega (inovativnega) analitičnega modela in poglobljeno študijo primera v siceršnjem pomanjkanju poglobljenih empiričnih raziskav. Na podlagi dozdajšnjega raziskovanja lahko zatrdimo, da je disertacija s prej pojasnjenim inovativnim pristopom alternativni način preučevanja, ki s svojimi izsledki vsaj z enega vidika (v slikanju družbene stvarnosti) pojasnjuje vpliv OMK na države članice in posledično konvergenco evropskega izobraževalnega prostora ter tako prispeva k sicer živim teoretskim razpravam na tem področju.

Izsledki disertacije predstavljajo pomembno aplikativno dodano vrednost pri razumevanju nove oblike vladavine v EU na področju izobraževalnih politik. So pomembna informacija za tvorce evropskega izobraževalnega prostora pri nadaljnjem razvoju metode skupnega sodelovanja. Akterji in institucije EU si v okoliščinah relativno novega področja skupnega sodelovanja držav članic, ki ga predstavlja področje izobraževanja, prizadevajo

---

<sup>363</sup> Dozdajšnje študije javnopolitičnega učenja so se osredinjale predvsem na spremembe, ki jih javnopolitično učenje prinaša (Stone 2000; Hemerijck in Visser 2001; Grin in Loeber 2007). Odsotnost in hkratni pomen preučevanja procesa javnopolitičnega učenja in vloge akterjev v njem pa poudarjajo (Radaelli 2004; Kan 2005; Freeman 2006; López-Santana 2009; Zito in Schout 2009).

<sup>364</sup> Da se študije, ki preučujejo javnopolitično učenje, usmerjajo predvsem na naslednje akterje: politike, politične stranke, uradnike in skupine pritiska, medtem ko je vloga ekspertov in nadnacionalnih institucij pogosto zanemarjena, ugotavljajo tudi Dolowitz in Marsh (1996, 345) ter Grekova (2008).

(pre)oblikovati OMK na način, ki bo uporaben in sprejemljiv za države članice, hkrati pa dovolj učinkovit, da bo EU kot celota z njo lahko dosegala skupne cilje na področju izobraževanja. Pri tem je za institucije ključna ovira pomanjkljiv vpogled v delovanje OMK v državah članicah (EU 2010 – 3; EU 2010 – 7). V tem pogledu disertacija z izsledki študije primera predstavlja poglobljen vpogled v delovanje OMK na področju izobraževalnih politik v Sloveniji ter izpostavi sklop dejavnikov, ki so se izkazali kot tisti, ki bistveno prispevajo k njenemu vplivu na države članice. Prav tako so izsledki disertacije pomembna informacija slovenskim javnopolitičnim odločevalcem in drugim akterjem k poznavanju in razumevanju procesa OMK. Na podlagi predhodno izvedenih raziskav (Lajh in Štremfel 2011a) in izsledkov disertacije smo ugotovili, da je poznavanje posameznih elementov OMK in OMK kot celote v slovenskem izobraževalnem prostoru relativno šibko. Navedeno ne predstavlja le ovire pri izkoriščanju njenih številnih potencialov (glejte Lajh in Štremfel 2011a), temveč tudi, morda še pomembneje, nezavedanje pasti, ki jih posamezni elementi OMK premorejo in ki smo jih izpostavili ter pojasnili v disertaciji. Predstavljena aplikativnost izsledkov disertacije<sup>365</sup> pa seveda ni bila njen poglavitni cilj.

S predstavljenim okvirom raziskovanja in z raziskovalnimi izsledki disertacija v širšem smislu predstavlja številna nova izvirna spoznanja v razvoju politološke znanosti in še posebej na področju analize politik in javne uprave ter s tem dodano vrednost k razvoju znanstvenega področja. Disertacija s kritično izpostavljenimi omejitvami uporabljenih teoretskih pristopov in konceptov (OMK, nove oblike vladavine, javnopolitičnega učenja in na podatkih temelječega oblikovanja politik) na podlagi izbrane študije primera prispeva k izpopolnitvi uporabljenih teorij in konceptov. Pri tem še posebej prispeva h konceptualni jasnosti teorije javnopolitičnega učenja, v smislu, za kakšno obliko učenja v novih oblikah vladavine gre, pri čemer smo prikazali nezadostnost vprašanj »Kdo (se) uči?«, »Kaj (se) uči?« in »S kakšnim učinkom (se) uči?«, na katere so se prevladujoče osredotočali preučevalci javnopolitičnega učenja (npr. Howlett in Bennet 1992) ne le z vidika usmerjenosti in razlikovanja na učitelje in učeče se (Bomberg 2007), temveč tudi potrebne vpeljave vprašanj »Kako (se) uči?« in »Zakaj (se) uči?«, ki lahko bistveno vplivata na razumevanje zvrsti in s tem konceptualne jasnosti javnopolitičnega učenja v novi oblikah (mnogonivojske) vladavine. Prav tako disertacija nudi pomembno razumevanje vpliva t. i. mehkega prava v odsotnosti trde zakonodaje EU na

---

<sup>365</sup> V tem pogledu je disertacija prispevek k reševanju aktualnih družbenih izzivov, kot jih definira Agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (2011), in sicer h kakovosti izobraževanja kot pomembnemu dejavniku gospodarske rasti.



države članice, pri čemer smo izpostavili inovativno kombinacijo nadnacionalnih in nacionalnih dejavnikov, ki vplivajo na sprejemanje OMK v državah članicah. Ne nazadnje je disertacija prispevek v razvijajočem se konceptu javnopolitičnega prostora, ki na področju politološke znanosti še ni razširjen in ustrezno utemeljen, a z dinamičnostjo multidimenzionalnih, fluidnih in prekrivajočih se odnosov med akterji v mnogonivojski vladavini, ki jih izpostavlja, nudi alternativen pogled na razumevanje odnosov med akterji v novi obliki (mnogonivojske) vladavine (Lawn 2011; Ozga 2001b).

#### **4.1.6 KRITIČNO-REFLEKSIVNI SINTETIČNI ZAKLJUČEK**

Izsledki disertacije nam poleg poglobljenega razumevanja vpliva OMK na države članice na izbrani študiji primera omogočajo predstaviti tudi širši kritično-refleksivni pogled na novo obliko vladavine v EU na področju izobraževalnih politik.

Nacionalni izobraževalni sistemi so otroci nacionalnih držav (Zgaga 2011a). Dolgo je namreč veljalo prepričanje, da področje izobraževanja spada v izključno pristojnost nacionalnih držav, ki si nad njim prizadevajo ohraniti suverenost še danes. Iz navedenega odseva tudi relativno pozna, a intenzivna vključitev področja izobraževanja v evropske povezovalne procese. V skladu z navedenim razumevanjem je na eni strani težko verjeti, kako zelo se je skupno evropsko sodelovanje na področju izobraževanja v desetletju (2000 – 2010) razširilo in poglobilo (glejte npr. Walkenhorst 2008), na drugi strani pa, da je navedene povezovalne procese z znanstvenega in raziskovalnega vidika težko razložiti in pojasniti (glejte npr. Keating 2008; Souto-Otero in drugi 2008; Lange in Alexiadou 2013). V nadaljevanju zato podajamo kritično-refleksivni politološki pogled na novo obliko vladavine v EU, ki se je oblikovala na področju izobraževalnih politik, pri čemer svoja razmišljanja osvetljujemo tudi z vidika še vedno odprtega, in ne v celoti pojasnjene vpliva OMK na države članice.<sup>366</sup>

V Lizbonski strategiji, v kateri je področje izobraževanja najvidnejše umeščeno v kontekst evropske integracije, je to (vsebinsko) opredeljeno kot »ključni dejavnik pri doseganju gospodarske konkurenčnosti in socialne kohezije EU« (Evropski svet 2000). Države članice

---

<sup>366</sup> Za navedeno usmeritev se zahvaljujem članu komisije za oceno doktorske disertacije red. prof. dr. Pavlu Zgagi.

naj bi navedena strateška cilja dosegle z OMK kot neobvezujočo in nevtralno metodo, v kateri na različne načine sodeluje širok nabor akterjev z vseh ravni mnogonivojske vladavine.

Čeprav nekateri avtorji (npr. Levin 2005, 614) izpostavljajo, da je izobraževanje že po naravi vrednostno obremenjena dejavnost, ki vsebuje številne cilje, ti pa niso vedno vzajemno konsistentni, drugi avtorji (npr. Hirtt 2001; Gornitzka 2006; Ozga in Jones 2006; Dale in Robertson 2009) opozarjajo, da je razkorak ciljev, ki naj jim sledi izobraževanje, najizrazitejši prav v Lizbonski strategiji. Pri tem izpostavljajo razpetost izobraževanja med dvema neskladnima oziroma celo nasprotujočima si strateškima ciljema EU – gospodarsko konkurenčnostjo (oziroma t. i. trdimi cilji izobraževanja in z njimi povezanim diskurzom na znanju temelječega gospodarstva) na eni strani ter socialno kohezijo (oziroma t. i. mehкими cilji izobraževanja in z njimi povezanim diskurzom na znanju temelječe družbe) na drugi strani.<sup>367</sup> Navedena neskladnost ni le postavila pod vprašaj tradicionalnih prioritet izobraževanja, ki jih povezujemo s socialno dimenzijo (državljanstva, nacionalne identitete in socialne pravičnosti), temveč je celo omogočila prevlado ekonomskih ciljev nad socialnimi.<sup>368</sup> Nekateri navedeno prevlado zato metaforično označijo kot premik od evropskega državljana k evropskemu delavcu (Walters in Haahr 2005; Mitchell 2006; Holford in Mohorčič Špolar 2012).<sup>369</sup> Pri tem se je treba zavedati, da ne gre le za preprosto prevlado ekonomskih ciljev, temveč premik diskurza v na znanju temelječe gospodarstvo sproža potrebo po stalnem, ustreznem in fleksibilnem prilagajanju izobraževanja spreminjajočemu se gospodarstvu in trgu dela (pri čemer se tudi ekonomski cilji stalno spreminjajo zaradi nenehno spreminjajočega se globalnega gospodarskega okolja).

Nejasnost in neskladnost ciljev, ki naj bi jih izobraževanje v EU zasledovalo, lahko predstavlja pomemben uvid in razlago še vedno nepojasnjenega vpliva OMK na države članice. Uresničevanje ciljev je namreč težko presoјati, če ti niso jasno določeni. Pri tem se

---

<sup>367</sup> Morda ni naključje, da se dve bistveni skupini ekspertov, ki jih je oblikovala Evropska komisija za podporo odločanju na področju izobraževalnih politik, osredinjata prav na socialne vidike izobraževanja (NESSE) in ekonomske vidike izobraževanja (EENEE).

<sup>368</sup> Navedeni premik izražajo tudi informacije, ki smo jih v letu 2010 pridobili ob izvajanju intervjujev z uradniki DG EAC. Ti so namreč večkrat navedli, da je v zadnjem času v Evropski komisiji prišlo do velikih kadrovskih menjav. Pri tem so izpostavljali predvsem prehod uradnikov iz direktorata za zaposlovanje v direktorat za izobraževanje.

<sup>369</sup> Čeprav nekateri raziskovalci še vedno menijo, da na področju skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja ne moremo govoriti o popolnem izginotju socialnih ciljev, je drugim z uporabo različnih teoretskih in metodoloških okvirov uspelo prikazati, da se je ravnotežje močno prevesilo na stran ekonomskih ciljev (Gornitzka 2006; Gaio in drugi 2010; Nordin 2011). Navedeno podpirajo tudi analize kazalnikov in ciljnih vrednosti, ki naj bi podpirale predvsem ekonomske cilje izobraževanja in s tem usmerjale pozornost akterjev na merjena področja (Ball 1999).

sklicujemo na bistvene predpostavke evalvacijskega raziskovanja, ki temelji na presoji, ali so zastavljeni cilji javne politike doseženi (Nachmias 1979, 4; Hogwood in Gunn 1984, 220).<sup>370</sup> Če novo obliko vladavine v EU razumemo kot vodenje, usmerjanje in nadziranje akterjev (Kooiman 2003, 3), da s kolektivnim reševanjem javnopolitičnih problemov skupaj dosegajo zastavljene cilje (Pierre in Peters 2000), izpostavljena nejasnost ciljev izobraževanja tako na nadnacionalni kot nacionalni ravni odpira prostor političnim manipulacijam ter s tem odmik od javnopolitičnega k političnemu učenju (Borrás in Radaelli 2011). V akademskih razpravah pa zasledimo tudi razmišljanje, da ravno odprtost in nejasnost ciljev OMK omogočata ustvarjanje definicij upravičenih oz. pametnih in dobrih politik ter skupnega dobrega v okviru družbenega učenja (Borrás in Conzelmann 2007). Koncepti upravičenih, pametnih in dobrih politik imajo toliko večjo težo, če so oblikovani znotraj epistemskih skupnosti. Navedeno je namreč sredstvo političnega pritiska na druge akterje, da spremenijo svoje vedenje (Adler in Haas 1992). Skupno razumevanje javnopolitičnih problemov in rešitev na področju izobraževanja tako predstavlja novo obliko konvergence, ki ni institucionalna in zavezujoča, temveč kognitivna in normativna. Vendar ne smemo zanemariti, da je po mnenju Birklanda (2005) in Borrásove in Conzelmana (2007) doseganje nenasprotujočih si in hegemonskih definicij javnega dobrega in ciljev v sodobnih družbah postalo nedosegljivo, toliko bolj, če upoštevamo veliko družbenopolitično in gospodarsko različnost EU, kar kaže tudi na možnost manipulacije z odprtimi cilji Lizbonske strategije na področju izobraževanja ter s tem prevlade enih ciljev nad drugimi. Obstaja tudi možnost, da določene cilje, kadar niso skladni z določeno nacionalno tradicijo, posamezna država članica zgolj navidezno upošteva, ne da bi dejansko preoblikovala svoje delovanje na nacionalni ravni. Tudi navedena mimikrija držav članic, ki jo odprti cilji Lizbonske strategije omogočajo, je lahko nezanemarljiva ovira pri preučevanju vpliva OMK nanje.

Premik k ekonomskim ciljem ne pomeni le premika v vsebini izobraževanja, temveč nosi s seboj celotno neoliberalno ideologijo o tem, kako usmerjati družbo. Bistvena prednost neoliberalne ideologije pri usmerjanju družbe je, da politične strategije postanejo nevtralne (Apple 2001, 413; Dale 2009b; Cort 2010, 213–313). Neoliberalna ideologija kot način usmerjanja družbe na začetkih poglobljanja skupnega sodelovanja na področju izobraževanja za EU ni bila privlačna le zaradi spreminjanja smotra izobraževanja v smer ekonomskih ciljev, temveč se je kot zelo primerna izkazala tudi pri vstopu EU na občutljivo javnopolitično

---

<sup>370</sup> Z znanstvenega vidika je evalvacija objektivna, sistematična, empirična raziskava učinkov, ki jih povzroča določena javna politika na ciljno skupino v smislu ciljev, ki naj bi jih dosegla (Nachmias 1979, 4).

področje, na katerem ji države članice do tedaj niso bile pripravljene prepustiti politične moči. Na podlagi večdesetletnega odpora držav članic glede razširitve in poglobitve skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja (glejte prilogo C) se zdi, da jih je o bolj poglobljenem skupnem sodelovanju lahko prepričala le nevtralnost neoliberalnega diskurza. V skladu z Boswellovo (2008, 477) se namreč Evropska komisija na eksperte in ekspertne podatke (kot bistvene elemente depolitizacije) še zlasti intenzivno zanaša, kadar vstopa na nova in težavna področja, saj s tem zagotavlja svojo legitimnost pri državah članicah, ki ji drugače niso pripravljene prepustiti suverenosti. Pri tem lahko pritrdimo tudi drugim avtorjem (Majone 2005; Tholoniati 2010, 112; Cram 2011, 638), da je OMK na področju izobraževanja tipičen primer »skrivnega« širjenja kompetenc EU. Glede na navedeno lahko tudi o izbiri OMK kot metodi skupnega sodelovanja na področju izobraževanja govorimo kot o politični izbiri primernega javnopolitičnega instrumenta (Daugbjerg 1998, 70; Howlett in Ramesh 2005, 185).

OMK z navidezno nevtralnostjo (ter s tem poudarjeno vlogo ekspertov in ekspertnega znanja), kar prikazujemo tudi v disertaciji, usmerja države članice k doseganju političnih ciljev. Čeprav ti cilji niso znanstveno utemeljeni, so v nadaljevanju (v I&U 2010 in I&U 2020) natančno operacionalizirani in kvantificirani s kazalniki in ciljnimi vrednostmi, kar jim daje navidezno nevtralnost in s tem omogoča svojstveno obliko političnega vladanja. Kazalniki in ciljne vrednosti (oblikovane tudi na podlagi izsledkov mednarodnih raziskav znanja) omogočajo merjenje ter primerjanje dosežkov držav članic (vladavina dosežkov in vladavina primerjav) pri doseganju skupnih (političnih) ciljev EU. Mednarodne primerjalne lestvice dosežkov pa predvsem na države članice EU izvajajo dvojni pritisk (občutek lastne (ne)konkurenčnosti glede na dosežke drugih držav članic, obtoževanje in sramotenje Evropske komisije in drugih držav članic zaradi (ne)doseganja skupnih ciljev), ki jih usmerja k doseganju strateških ciljev EU (Alexiadou 2007; Ioannidou 2007). Ko na podlagi uvrstitve na mednarodni primerjalni lestvici dosežkov države zaznajo javnopolitični problem (gospodarske nekonkurenčnosti), so na ravni EU pogosto že vnaprej oblikovani najboljši modeli za njihovo reševanje (vladavina reševanja problemov). Pri tem dodajamo, da več negotovosti daje več prostora za reševanje javnopolitičnih problemov na podlagi ekspertnih podatkov (Radaelli 1999a), hkrati pa je na mestu komentar (Hoppe 2011, 33), da vlada (EU, op. a.) proizvede točno toliko javnopolitičnih problemov, kot jih je sposobna rešiti. Predstavljena dinamika omogoča poglobljanje evropskega sodelovanja na področju izobraževanja v smeri, ki ga želi EU, države članice pa ji v okoliščinah gospodarske krize

zadnjih nekaj let toliko bolj sledijo v želji, da ohranijo konkurenčnost v gospodarstvu, temelječem na znanju (glejte tudi Tsarouhas 2009).

Čeprav smo v disertaciji potrdili, da imajo v novi obliki vladavine v EU na področju izobraževalnih politik prevladujočo vlogo eksperti in javnopolitični instrumenti (kazalniki in ciljne vrednosti, dobre prakse in mednarodne raziskave znanja), ki temeljijo na ekspertnem znanju, je njihov način uporabe v skladu s teoretskimi predpostavkami (Weible 2008) lahko različen: instrumentalen (v smislu nevtralne uporabe ekspertnega znanja za izboljševanje javnopolitičnih rezultatov), političen (v smislu uporabe ekspertnega znanja v podporo določeni ideologiji) in družben (v tem smislu, da je akumulacija ekspertnega znanja namenjena postopnemu spreminjanju sistema prepričanj v družbi) (prav tam).

Na podlagi navedenega ni mogoče drugačno sklepanje kot v smeri potrditve ugotovitev drugih avtorjev (Alexiadou 2005; Dehousse 2005; Mitchell 2006; Dale 2008; Lange in Alexiadou 2010; Jacob in Genard 2011; de la Porte in Pochet 2012), da je OMK metainstrument, ki z vzpostavljanjem najracionalnejših (javnopolitično učenje) in najprimernejših rešitev (družbeno učenje) nadzira in usmerja države članice k doseganju strateških (ideoloških, in ne znanstveno utemeljenih) ciljev EU (politično učenje). Navedeno je skladno z razumevanjem javnopolitičnih instrumentov kot sredstev, ki so tako tehnična kot družbena, ki vzpostavljajo posebne družbene odnose med državo in tistimi, na katere so naslovljeni, v skladu s predstavami in pomenom, ki ga imajo. So posebna oblika institucije, tehnično sredstvo, z generičnim namenom zasledovati konkretni koncept politično-družbenega odnosa in vsebujejo koncept regulacije (Lascoumes in Le Galès 2007, 4). OMK tako poleg proceduralnih postopkov vsebuje tudi normativne mehanizme o upravičeni oz. pametni in dobri politiki, zato ni nevtralen instrument. Z vključenostjo ekspertov in ekspertnega znanja OMK deluje na daljavo kot vladavina dosežkov, vladavina primerjav, vladavina reševanja problemov in vladavina znanja (Miller in Rose 2008) ter vzpostavlja evropski izobraževalni prostor (Grek 2009a; Lawn 2011, 269). Novo obliko vladavine v EU na področju izobraževalnih politik je zato mogoče razumeti kot posebno obliko političnega vladanja.

V navedeni točki kritično reflektirajo nove oblike vladavine v EU na področju izobraževalnih politik prevešamo v razmislek o implikacijah njenega delovanja v slovenskem izobraževalnem prostoru.

Prednosti izkoriščanja potencialov OMK v državah članicah sva avtorja Lajh in Štremflova (2011a, 2011b, 2012) že temeljito predstavila. Na tem mestu zato želimo v skladu z izsledki disertacije izpostaviti predvsem ločnico med potenciali in pastmi njene uporabe. Haahr (2004, 210) OMK opiše kot poseben primer tehnologije izpopolnjene neoliberalne vladavine, ki vključuje noto svobode, a hkrati privlačnost njene uporabe. Jacobssonova (2004b, 27) meni, da je njena skrivnost v posebni kombinaciji pritiska, ki ga sproža, ter iniciativnosti in želji akterjev po prostovoljni javnopolitični spremembi, ki jo sproža.

V tem pogledu je po naši presoji ključna vzpostavitev ustrezne institucionalne strukture na nacionalni ravni, ki ne bo sledila vključevanju ekspertov v smislu njihovega širšega razumevanja (Kingdon 1995; Ladi 2005; Neuman 2006), saj navedeno odpira prostor političnemu vladanju. Glede na predstavljene možnosti zlorabe ekspertov in ekspertnega znanja v namene političnega vladanja ocenjujemo, da je za države članice, pod predpostavko, da želijo ohraniti suverenost nad vsebino izobraževalnih politik, izjemno pomembno, da so v prenos evropskih usmeritev v nacionalni izobraževalni prostor vključeni eksperti, kot jih razumemo v skladu z ožjo definicijo, ki smo jo oblikovali v disertaciji. Pri tem naj glede na predstavljene značilnosti skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja še posebej izpostavimo pomen vključenosti ekspertov s področja edukacijskih znanosti (ki bodo znali presoditi, na katerih teoretskih predpostavkah temeljijo koncepti, kot so npr. ključne kompetence za vseživljenjsko učenje), ter politoloških znanostih (katerih znanje je ključno za poznavanje (neoliberalne) ideologije, na kateri temelji nova oblika vladavine v EU na področju izobraževalnih politik). Navedeno bi omogočilo, da je ekspertno znanje, ki je oblikovano v procesu OMK na ravni EU, na nacionalni ravni uporabljeno v skladu z neopozitivističnimi in s kritično racionalnimi oblikami sporočanja resnice oblasti (angl. *speaking truth to power*), in ne v skladu z interpretativno in neopragmatično obliko skupnega podajanja smisla (neoliberalnemu, op. a.) svetu (angl. *making sense together*) (Hoppe 2011, 55).<sup>371</sup> Vloga nacionalnih ekspertov po našem mnenju namreč je, da presodijo, katere podatke (mednarodnih raziskav znanja) in predloge reševanja zaznanih javnopolitičnih problemov vzamejo kot legitimne in zagotove pri uvajanju sprememb in izboljšav v nacionalnem sistemu (Wiseman 2010, 9). Pri tem naj še posebej spomnimo na v disertaciji izpostavljeno potrebo,

---

<sup>371</sup> Eksperte in ekspertno znanje bi torej uporabili v instrumentalnem smislu sprejemanja pravih odločitev, in ne za zagovornišvo političnih odločitev in ideologije (nacionalnih in nacionalnih) političnih akterjev (Stone 2000; Jones 2009; Nassehi in Demuszky 2011). Ne nazadnje je tudi v Sloveniji že nekaj poglobljenih kritičnih razmislekov o (ne)uporabi ekspertnega znanja pri oblikovanju izobraževalnih politik (Gaber 2007; Kodelja 2007), ki bi jih veljalo vedno znova ponovno premisliti.

da podatke mednarodnih primerjalnih lestvic dosežkov uporabimo za lastni razvoj izobraževalnega sistema ter se skušamo izogniti »slepi veri« vanje. Ustrezna uporaba ekspertnih podatkov, ki jih lahko pridobimo iz mednarodnih raziskav znanja, nam namreč lahko zagotovi ohranitev nacionalnih posebnosti in kakovosti izobraževalnega sistema ter nas oddalji od nepremišljenega sprejemanja njihovih neoliberalnih predpostavk (Grek 2008). Navedeno pomeni korak k »preseganju notranje napetosti racionalističnega koncepta izobraževanja, ki odmišlja ne le nacionalne posebnosti, kulturne razlike ipd., temveč individualno na splošno zvaža na skupno in išče obče zakonitosti« (Gaber in Kovač Šebart b. l., 13).

Prav tako navedeno zavedanje omogoča vzpostavitev pravilnega razmerja med izkoriščanjem potencialov OMK, ki do zdaj v Sloveniji niso bili v celoti izkoriščeni, in izogibanjem slepi vodljivosti pri uporabi ekspertnih podatkov, ki so oblikovani v procesu OMK in na katere je opozorila disertacija. Kritična refleksija nove oblike (neoliberalne) vladavine v EU na področju izobraževalnih politik namreč izpostavlja pomen vsakokratnega temeljitega premisleka pri sledenju njenim ciljem in instrumentom vladanja. Zdi se, da le tako lahko dosežemo, da izobraževanje (tudi v Sloveniji) ne (p)ostane zreducirano na le eno dimenzijo, dimenzijo ekonomije, in s tem izgubi svoje številne potenciale za boljši svet (Zgaga 2011a, 341).

## 5 VIRI IN LITERATURA

- Abbot, W. Kenneth in Duncan Snidal. 2000. Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization* 54 (3): 421–456.
- Adams, David. 2004. Usable knowledge in public policy. *Australian Journal of Public Administration* 63 (1): 29–42.
- Adams, Elizabeth. 2002. »Science« Rejects Postmodernism. *Educational Researcher* 31 (8): 25–27.
- Adler, Emanuel in Peter M. Haas. 1992. Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. *International Organization* 46 (1): 367–390.
- Ahonen, Pertti. 2001. *Soft Governance, Agile Union? Analysis of the Extension of the Open Method of Coordination in 2000*. Maastricht: European Institute of Public Administration, Working Paper No. 18.
- Alexiadou, Nafsika. 2005. Social exclusion and educational opportunity: the case of British education policies within a European Union context. *Globalisation, Societies and Education* 3 (1): 101–125.
- 2007. The Europeanisation of education policy – changing governance and »new modes of coordination«. *Research in Comparative and International Education* 2 (2): 102–116.
- Alexiadou, Nafsika, Danica Fink Hafner in Bettina Lange. 2010. Education policy convergence through the Open Method of Co-ordination (OMC): Theoretical reflections and implementation in »old« and »new« national contexts. *European Educational Research Journal* 9 (3): 345–358.
- Alexiadou, Nafsika in Bettina Lange. 2013. Deflecting European Union influence on national education policy-making: the case of the United Kingdom. *Journal of European Integration* 35 (1): 37–52.
- Altrichter, Herbert. 2010. Theory and Evidence on Governance: conceptual and empirical strategies of research on governance in education. *European Educational Research Journal* 9 (2): 147–158.
- Altrichter, Herbert, Thomas Brüsemeister in Jochen Wissinger. 2007. *Educational Governance*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Alves, Gaio Mariana, Claudia Neves in Elisabete Xavier Gomes. 2010. Lifelong Learning: conceptualizations in European educational policy documents. *European Educational Research Journal* 9 (3): 332–344.
- Amara, Nabil, Mathieu Ouimet in Réjean Laudry. 2004. New Evidence on Instrumental Conceptual, and Symbolic Utilization of University Research in Government Agencies. *Science Communication* 26 (1): 75–106.
- Amos, S. Karin, ur. 2010. *International Educational Governance*. Bingley: Emerald.
- Andersen, S. Svein. 2003. On a Clear Day You Can See the EU. Case Study Methodology in the EU Research. Oslo: University of Oslo, Arena Working Paper, No. 16/2003.
- Andersen, S. Svein in Kjell Eliassen, ur. 1993. *Making Policy in Europe. The Europeification of National Policy-making*. London: Sage.
- Andersen, S. Svein in Tom R. Burns. 1996. The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance. V *The European Union: How Democratic is it?*, ur. Svein S. Andersen in Kjell A. Eliassen, 227–251. London: Sage.
- Ania, B. Ana in Andreas Wagener. 2009. The Open Method of Coordination (OMC) as an Evolutionary Learning Process. München: Univerza v Münchnu, CeDifo Working Paper, No. 2601.



- Antoniades, Andreas. 2003. Epistemic Communities, Epistemes and the Construction of (World) Politics. *Global Society* 17 (1): 21–38.
- Antunes, Fátima. 2006. Globalisation and Europeification of Education Policies: routes, processes and metamorphoses. *European Educational Research Journal* 5 (1): 38–55.
- Apple, W. Michael. 2001. Comparing Neo-liberal Projects and Inequality in Education. *Comparative Education* 37 (4): 409–423.
- Argyris, Chris in Donald Alan Schön. 1978. *Organizational learning: a theory of action perspective*. New York: McGraw-Hill.
- Armstrong, Kenneth. 2005. Inclusive Governance? Civil Society and the Open Method of Coordination. V *Civil Society and Legitimate European Governance*, ur. Stijn Smismans, 42–67. Cheltenham: Edward Elgar.
- 2006. The Open Method of Coordination – Governance after Lisbon. *Journal of Contemporary European Research* 2 (1): 2, 3.
- Armstrong, Kenneth, Iain Begg in Jonathan Zeitlin. 2008. EU Governance After Lisbon. *Journal of Common Market Studies* 46 (2): 413–450.
- Arrowsmith Marginson. 2004. What can 'Benchmarking' Offer the Open Method of Co-ordination? *Journal of European Public Policy* 11 (2): 311–328.
- Atkinson, Elisabeth. 2000. In Defence of Ideas, Or Why 'What Works' Is Not Enough. *British Journal of Sociology of Education* 21 (3): 317–330.
- Atkinson, Paul, Amanda Coffey in Sara Delamont. 2003. *Key Themes in Qualitative Research: Continuities and Change*. Walnut Creek: AltaMira.
- Axelrod, Robert. 1976. *Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*. Princeton University Press.
- Axford, Barrie in Richard Huggins. 1999. Towards a Post-national Polity: The Emergence of the Network Society in Europe. V *Whose Europe? The Turn Towards Democracy*, ur. Dennis Smith in Sue Wright, 121–147. Oxford: Blackwell.
- Bache, Ian, Stephen George in Simon Bulmer. 2006. *Politics in the European Union*. New York: Oxford University Press.
- Bajomi, Iván, Eszter Berényi, Gábor Eröss, Bori Fernezelyi, Julia Koltai, Sara Levendel, Eszter Neumann in Julia Vida. 2010. Knowledge and Policy: an inseparable couple. Leuven: University of Leuven, KNOWandPOL Report, Orientation 2, Public Action 1.
- Baker, Robyn. 2003. Promoting a Research Agenda in Education within and beyond Policy and Practice. *Educational Research for Policy and Practice* 2 (3): 171–182.
- Ball, J. Stephen. 1990. *Politics and Policy Making in Education*. London: Routledge.
- 1998. Big Policies / Small World: An Introduction to International Perspectives in Education Policy. *Comparative Education* 34 (2): 119–130.
- 1999. Global Trends in Educational Reform and the Struggle for the Soul of the Teacher! Prispevek predstavljen na British Educational Research Association Annual Conference, University of Sussex, 2.–5. september, Brighton, Velika Britanija.
- 2003. The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy* 18 (2): 215–228.

- Banks, Gary. 2009. Evidence-based policy-making: What is it? How do we get it? Prispevek predstavljen na Australian National University Public Lecture Series, 4. februar, Canberra, Avstralija.
- Barbier, Jean-Claude. 2004. Research on »Open methods of coordination« and national social policies: what sociological theories and methods? Prispevek predstavljen na Research Committee 19 International Conference, 2.–4. september, Pariz, Francija.
- Barle Lakota, Andreja. 2005. Dejavniki oblikovanja politik na področju vzgoje in izobraževanja. *Šolsko polje* 16 (5-6): 101–108.
- Barle Lakota, Andreja in Nada Trunk Širca. 2010. Pomen izobraževanja v družbi prihodnosti. V *Model učinkovitega managementa visokošolskega zavoda*, ur. Nada Trunk Širca, 23–35. Koper: Fakulteta za management.
- Barroso, João, Luís Miguel Carvalho, Madalena Fontoura, Natércio Afonso, Estela Costa. 2008. The social and cognitive mapping of policy. The education sector in Portugal. Leuven: University of Leuven, KNOWandPOL Research Report, Orientation 1, WP 6, Final Report.
- Bauman, Zygmunt. 1992. *Intimations of Postmodernity*. London, New York: Routledge.
- Baumgartner, R. Frank in Bryan D. Jones. 1991. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics* 53 (4): 1044–1074.
- Beccera-Fernandez, Irma, Avelino Gonzalez in Rajiv Sabberwal. 2004. *Knowledge management: challenges, solutions and technologies*. New Jersey: Prentice Hall.
- Begg, Iain in Jos Bergham. 2002. EU Social (Exclusion) Policy Revisited? *Journal of European Social Policy* 12 (3): 179–194.
- Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji*. 1996. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.  
--- 2011. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Bennet, J. Collin. 1991. What is Policy Convergence and What Causes It? *British Journal of Political Science* 21 (2): 215–233.  
--- 1997. Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability. *Governance* 10 (3): 213–233.
- Bennett J. Colin in Michael Howlett. 1992. The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences* (25) 3: 275–294.
- Benz, Arthur in Dietrich Fürst. 2002. Policy Learning in Regional Networks. *European Urban and Regional Studies* 9 (1): 9–21.
- Berényi, Eszter in Eszter Neumann. 2009. Grappling with PISA: Reception and translation in the Hungarian policy discourse. *Education Sciences Journal* 10: 41–52.
- Berliner, C. David. 2002. Educational Research: The Hardest Science of All. *Educational Researcher* 31 (8): 18–20.
- Berger, L. Peter in Thomas Luckmann. 1967. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Anchor.
- Bernhard, Stefan. 2011. Beyond Constructivism: The Political Sociology of an EU Policy Field. *International Political Sociology* 5 (4): 426–445.

- Berry, Frances Stokes in William D. Berry. 1999. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. V *Theories of the Policy Process*, ur. Paul Sabatier, 169–200. Boulder: Westview Press.
- Beukel, Erik. 2001. Educational Policy: Institutionalization and Multi-Level Governance. V *Making Policy in Europe*, ur. Svein S. Andersen in Kjell A. Eliassen, 124–139. London: Sage.
- Bevir, Mark in Rod W. A. Rhodes. 2004. Interpreting British Governance. *British Journal of Politics and International Relations* 6 (2): 130–136.
- Beyers, Jan in Bart Kerremans. 2004. Bureaucrats, Politicians and Societal Interests: How is European Policy Making Politicized? *Comparative Political Studies* 37 (10): 1119–1150.
- Biegelbauer, Peter. 2011. Learning Through And About Policies In Politics: How Much Politics Is There In Policy Learning? Prispevek predstavljen na European Consortium for Political Research Joint Sessions, 12.–17. april, St. Gallen, Švica.
- Bierly, E. Paul, Eric H. Kessler in Edward W. Christensen. 2000. Organizational learning, knowledge and wisdom. *Journal of Organizational Change Management* 13 (6): 595–618.
- Biesta, Gert. 2006. What's the Point of Lifelong Learning if Lifelong Learning Has No Point? On the Democratic Deficit of Policies for Lifelong Learning. *European Educational Research Journal* 5 (3-4): 169–180.
- 2007. Why »what works« won't work: evidence-based practice and the democratic deficit in educational research. *Educational Theory* 57 (1): 1–22.
- Birkland, A. Thomas. 2005. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. 2. izdaja. New York: M.E. Sharpe.
- Boaz, Annette, Lesley Grayson, Ruth Levitt in William Solesbury. 2008. Does evidence-based policy work? Learning from the UK experience. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice* 4 (2): 233–253.
- Boh, Tomaž. 2005. Evropeizacija in izvajanje skupnih evropskih okoljskih politik v Sloveniji. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bomberg, Elizabeth. 2007. Policy Learning in an Enlarged European Union: Environmental NGOs and New Policy Instruments. *Journal of European Public Policy* 14 (2): 248–268.
- Borrás, Susana. 2008. New Governance Instruments as Means of Depolitization? The Input-Output Legitimacy of the Open Method of Coordination in the EU. Prispevek predstavljen na konferenci "The transformation of EU policies? EU governance at work", 17. in 18. januar, Pariz, Francija.
- Borrás, Susana in Thomas Conzelmann. 2007. Democracy, Legitimacy and Soft Modes of Governance in the EU: The Empirical Turn. *Journal of European Integration* 29 (5): 531–548.
- Borrás, Susana in Bent Greve. 2004. Concluding remarks: New Method or Just Cheap Talk? *Journal of European Public Policy* 11 (2): 329–336.
- Borrás, Susana in Kerstin Jacobsson. 2004. The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU. *Journal of European Public Policy* 11 (2): 185–208.
- Borrás, Susana in Guy B. Peters. 2011. The Lisbon Strategy's empowerment of core executives: centralizing and politicizing EU national co-ordination. *Journal of European Public Policy* 18 (4): 525–545.
- Borrás, Susana in Claudio M. Radaelli. 2010. Recalibrating the Open Method of Coordination: Towards Diverse and More Effective Usages. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, SIEPS Working Paper, No. 2010: 7.

- 2011. The Politics of Governance Architectures: Creation, Change and Effects of the EU Lisbon Strategy. *Journal of European Public Policy* 18 (4): 463–484.
- Borraz, Olivier. 2007. Governing Standards: The Rise of Standardization Processes in France and in the EU. *Governance* 20 (1): 57–84.
- Börzel, A. Tanja. 2012. The European Union – a unique governance mix?. V *The Oxford Handbook of governance*, ur. David Levi-Faur, 613–627. New York: Oxford University Press.
- Börzel, A. Tanja in Thomas Risse. 2000. When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration online Papers* 4 (1): 1–20. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf> (10. september 2008).
- Boswell, Christina. 2008. The Political Functions of Expert Knowledge: Knowledge and Legitimation in European Union Immigration Policy. *Journal of European Public Policy* 15 (4): 471–488.
- Bovens, Mark. 2007. New Forms of Accountability and EU Governance. *Comparative European Politics* 5 (1): 104–120.
- Brady, E. Henry. 2008. Causation and Explanation in Social Science. V *The Oxford Handbook of Political Methodology*, ur. Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady in David Collier, 217–270. Oxford, New York : Oxford University Press.
- Brans, Marleen, Jan Van Damme in Jonathan Gashell. 2012. *Education councils in Europe. Balancing expertise, societal input and political control in the production of policy advice*. Leuven: Public Management Institute.
- Brejc, Mateja, ur. 2008. *Študija nacionalnih in mednarodnih pristopov h kakovosti v vzgoji in izobraževanju*. Ljubljana: Šola za ravnateljce.
- Bressers, Th. A. Hans in Laurence J. O'Toole. 1998. The Selection of Policy Instruments: A Network-Based Perspective. *Journal of Public Policy* 18 (3): 213–239.
- Bresson, Maryse. 2007. Technostructure, Knowledge and Politics. Leuven: University of Leuven, KNOWandPOL Report, Literature review No. 7.
- Bridges, David. 2009. Reasoning from Educational Research to Policy. V *Educational Research: Proofs, Arguments, and Other Reasonings*, ur. Paul Smeyers in Marc Depaepe, 177–192. Dordrecht: Springer.
- Brighton, Malcolm. 2000. Making our Measurements Count. *Evaluation and Research in Education* 14 (3-4): 124–135.
- Bruno, Isabelle, Sophie Jacquot in Lou Mandin. 2006. Europeanization through its instrumentation: benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination...toolbox or Pandora's box? *Journal of European Public Policy* 13 (4): 519–536.
- Bryman, Alan. 2004. *Social Research Methods*. Second Edition. New York: Oxford University Press.
- Büchs, Milena. 2003. Methodological and Conceptual Issues in Researching the Open Method of Coordination. *Cross-National Research Papers* 7 (1): 31–41.
- 2004. Asymmetries of policy learning? The European Employment Strategy and its role in labour market policy reform in Germany and the UK. Prispevek predstavljen na The European Network for Social Policy Analysis (ESPAnet) Conference, 9.–11. september, Oxford, Velika Britanija.
- 2008a. The Open Method of Coordination as a 'Two-Level Game'. *Policy & Politics* 36 (1): 21–37.

- 2008b. How Legitimate is the Open Method of Co-ordination. *Journal of Common Market Studies* 46 (4): 765–786.
- Buiskool, Bert-Jan, Douwe Grijpstra, Carlos van Kan, Jaap van Lakerveld in Frowine den Oudendammer. 2005. *Developing local learning centres and learning partnerships as part of Member States' targets for reaching the Lisbon goals in the field of education and training. A study of the current situation*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Bulmer, Simon in Martin Burch. 1998. Organising for Europe: Whitehall, the British State and the European Union. *Public Administration* 76 (4): 601–628.
- Bulmer, Simon in Stephen Padgett. 2005. Policy Transfer in the European Union: An Institutionalist Perspective. *British Journal of Political Science* 35 (1): 103–126.
- Búrca, de Gráinne in Jonathan Zeitlin. 2003. Constitutionalising the Open Method of Coordination: What should the Convention propose? Bruselj: The Centre for European Policy Studies, CEPS Policy Brief, No. 31.
- Burris, H. Beverly. 1993. *Technocracy at Work*. New York: State University of New York Press.
- Bursens, Peter in Sarah Helsen. 2005. The OMC, a legitimate mode of governance?, Prispevek predstavljen na konferenci The European Union Studies Association Biennial Conference, 31. marec–2. april 2005, Austin, Teksas.
- Busch, Per-Olof in Helge Jörgens. 2005. The international sources of policy convergence: explaining the spread of environmental policy innovations. *Journal of European Public Policy* 12 (5): 860–884.
- Busenberg, J. George. 2000. Innovation, Learning, and Policy Evolution in Hazardous Systems. *American Behavioral Scientist* 44 (4): 679–691.
- 2001. Learning in Organizations and Public Policy. *Journal of Public Policy* 21 (2): 173–189.
- Caena, Francesca in Umberto Margiotta. 2010. European Teacher Education: a fractal perspective tackling complexity. *European Educational Research Journal* 9 (3): 317–331.
- Campbell, T. Donald in Donald W. Fiske. 1959. Convergent and discriminant validation by the multitrait-multimethod matrix. *Psychological Bulletin* 56 (2): 81–105.
- Caplan, Nathan, Andrea Morrison in Russel J. Stanbaugh. 1975. *The Use of Social Knowledge in Public Policy Decisions at the National Level*. Ann Arbor: Institute for Social Research.
- Carp, Jana. 2008. »Ground-Truthong« Representations of Social Space: Using Lefebvre's Conceptual Triad. *Journal of Planning Education and Research* 28 (2): 129–142.
- Carvalho, Luís Miguel. 2012. The Fabrications and Travels of a Knowledge – Policy Instrument. *European Educational Research Journal* 11 (2): 172–188.
- Carvalho, Luis Miguel in Estela Costa. 2009. Production of OECD's Programme for International Student Assessment (PISA). Leuven: University of Leuven, KNOWandPOL Final Report.
- Castells, Manuel. 2000. *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Chakroun, Borhene. 2010. National Qualification Frameworks: from policy borrowing to policy learning. *European Journal of Education* 45 (2): 199–216.
- Chalmers, Damian in Martin Lodge. 2003. *The Open Method of Co-ordination and the European Welfare State*. London: London School of Economics and Political Science, ESRC Centre For Analysis of Risk and Regulation Discussion Papers, No. 11.

- Checkel, T. Jeffrey. 1999. Social Construction and Integration. *Journal of European Public Policy* 6 (4): 545–560.
- Chen, K. Rebecca. 2010. Consultancy Democracy?: Exploring the Role of Expertise in European Policy-Making. Prispevek predstavljen na European Consortium for Political Research Fifth Pan-European Conference, 24.–26. junij, Porto, Portugalska.
- Cini, Michelle, ur. 2003. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Citi, Manuele in Martin Rhodes. 2006. New Modes of Governance in the EU: A Critical Survey & Analysis. V *Handbook of European Union Politics*, ur. Knud Erik Jørgensen, Mark Pollack in Ben Rosamond, 463–482. London: Sage.
- 2007. New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences. Mannheim: University of Mannheim, European Governance Papers, No.1.
- Clarence, Emma. 2002. Technocracy Reinvented: The New Evidence Based Policy Movement. *Public Policy and Administration* 17 (3): 1–28.
- Coen, David. 1997. The evolution of the large firm as a political actor in the European Union. *Journal of European Public Policy* 4 (1): 91–108.
- Cohen, Joshua in Charles F. Sabel. 2003. Sovereignty and Solidarity in the EU. V *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, ur. Jonathan Zeitlin in David Trubek, 345–375. Oxford: Oxford University Press.
- Colebatch, K. Hall. 2006. What work makes policy?. *Policy Sciences* 39 (4): 309–321.
- Conzelmann, Thomas. 1998. "Europeanisation" of Regional Development Policies? Linking the Multi-Level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change. *European Integration online Papers* 2 (4): 1–23. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1998-004.pdf> (10. september 2010).
- Cooper, Amanda, Ben Levin in Carol Campbell. 2009. The growing (but still limited) importance of evidence in education policy and practice. *Journal of Educational Change* 10 (2-3): 159–171.
- Cort, Pia. 2010. Stating the Obvious: the European Qualifications Framework is not a neutral evidence-based policy tool. *European Educational Research Journal* 9 (3): 304–316.
- Costa, Estela in Adel Kiss. 2011. Dealing with Opposition: uncomfortable moments in research. *European Educational Research Journal* 10 (2): 242–251.
- Cowles Green, Maria, James Caporaso in Thomas Risse, ur. 2001. *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Cram, Laura. 1993. Calling the tune without paying the piper? Social policy regulation: the role of the Commission in European Community social policy. *Policy & Politics* 21 (2): 135–146.
- 2001. Governance 'to Go': Domestic Actors, Institutions and the Boundaries of the Possible. *Journal of Common Market Studies* 39 (4): 595–618.
- 2011. The importance of the temporal dimension: new modes of governance as a tool of government. *Journal of European Public Policy* 18 (5): 636–653.
- Creswell, W. John. 1994. *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*. Thousand Oaks: Sage.
- Cross, Alan. 2003. Guidelines for expert advice. Drawing up guidelines for the collection and use of expert advice: the experience of the European Commission. *Science and Public Policy* 30 (3): 189–192.

- Cutspec A. Patricia. 2004. Bridging the Research-to-Practice Gap: Evidence-Based Education. *Centerscope: Evidence-Based Approaches to Early Childhood Development* 2 (2): 1–8.
- Černoša, Slavica. 2012. *Razvoj sistema izobraževanja v Sloveniji v luči uresničevanja skupnih evropskih ciljev. Analiza uresničevanja ciljev Izobraževanje in usposabljanje 2010, 2000–2010*. Ljubljana: Pedagoški inštitut.
- Dahl, A. Robert. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dale, Roger. 2003. The Lisbon Declaration: the reconceptualisation of governance and the reconfiguration of European educational space. Prispèvek predstavljen na RAPPE Seminar Governance, Regulation and Equity in European Education Systems. Institute of Education, 20. in 21. marec, London, Velika Britanija.
- 2008. Neoliberal capitalism, the modern state and the governance of education. *Tertium Comparationis* 17 (2): 183–198.
- 2009a. Contexts, Constraints and Resources in the Development of European Education Space and European Education Policy. V *Globalisation and Europeanisation in Education*, ur. Roger Dale in Susan Robertson, 23–43. Wallingford: Symposium Books.
- 2009b. Studying Globalisation and Europeanisation in Education: Lisbon, the Open Method of Coordination and beyond. V *Globalisation and Europeanisation in Education*, ur. Roger Dale in Susan Robertson, 121–140. Wallingford: Symposium Books.
- Dale, Roger in Susan Robertson. 2008. Researching Education in a Globalising Era. Beyond Methodological Nationalism, Methodological Statism, Methodological Educationalism and Spatial Fetishism. V *Production of Educational Knowledge in a Global Era*, ur. Julia Resnik, 19–32. Rotterdam: Sense Publishers.
- , ur. 2009. *Globalisation and Europeanisation in Education*. Wallingford: Symposium Books.
- Daughbjerg, Carsten. 1998. *Policy Networks under Pressure*. Singapore, Sydney, Ashgate, Aldershot, Brookfield: Ashgate Publishing.
- Davenport, H. Thomas in Laurence Prusak. 2000. *Working knowledge: how organisations manage what they know*. Boston: Harvard Business School Press.
- Davies, T. O. Huw, Sandra Nutley in Peter C. Smith. 2000. *What works? Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol: The Policy Press.
- Davies, Philip. 1999. What is evidence-based education? *British Journal of Educational Studies* 47 (2): 108–121.
- 2000. The relevance of systematic reviews to educational policy and practice. *Oxford Review of Education* 26 (3-4): 365–378.
- 2004. Is Evidence-Based Government Possible? Prispèvek predstavljen na 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, 19. februar, Washington, ZDA.
- Deakin Crick, Ruth. 2008. Key Competencies for Education in a European Context: narratives of accountability or care. *European Educational Research Journal* 7 (3): 311–318.
- Dedering, Kathrin. 2009. Evidence-Based Education Policy: lip service or common practice? Empirical Findings from Germany. *European Educational Research Journal* 8 (4): 484–496.
- Deganis, Isabelle. 2006. The Politics Behind Consensus. Tracing the Role of the Commission within the European Employment Strategy. *Journal of Contemporary European Research* 2 (1): 21–40.

- Delors, Jacques. 1996. *Učenje – skriti zaklad. Poročilo Mednarodne komisije o izobraževanju za enaindvajseto stoletje, pripravljeno za UNESCO*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- de la Porte, Caroline. 2002. Is the Open Method of Coordination appropriate for organising activities at European level in sensitive policy areas?. *European Law Journal* 8 (1): 38–58.
- 2007. Good Governance via the OMC? The cases of Employment and Social Inclusion. *European Journal of Legal Studies* 1 (1): 1–43.
- 2008. The Evolution and Influence of the Open Method of Coordination: The Cases of Employment and Social Inclusion. Doctoral Thesis. Florence: European University Institute.
- de la Porte, Caroline in Patrizia Nanz. 2004. The OMC – a deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions. *Journal of European Public Policy* 11 (2): 267–288.
- de la Porte, Caroline, Philippe Pochet in Graham Room. 2001. Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU. *Journal of European Social Policy* 11 (4): 291–307.
- de la Porte, Caroline in Philippe Pochet. 2003a. The participative dimension of the OMC. Prispevek predstavljen na konferenci Opening the Open Method of Co-ordination, European University Institute, 4. in 5. julij, Firence, Italija.
- 2003b. A Twofold Assessment of Employment Policy Coordination in Light of Economic Policy Coordination. V *Five years' experience of the Luxembourg employment strategy*, ur. David Folden in Lars Magnusson, 13–68. Bruselj: European Trade Union Institute.
- 2012. Why and how (still) study the Open Method of Co-ordination (OMC)? *Journal of European Social Policy* 22 (3): 336–349.
- de la Rosa, Stéphane. 2005. The Open Method of Coordination in the New Member States – the Perspectives for its Use as a Tool of Soft Law. *European Law Journal* 11 (5): 618–640.
- de Peuter, Bart. 2007. Evidence-Based Policy: An Exploration of Drivers and Challenges in Belgium. Prispevek predstavljen na Symposium on Evaluation in the Knowledge Society, 18. in 19. oktober, Odense, Danska.
- de Ruiter, Rik. 2007. Governance and the shift towards a knowledge-based society: the European Union and the Open Method of Coordination. Prispevek predstavljen na European Consortium for Political Research Joint Session, 7.–12. maj, Helsinki, Finska.
- 2008. Developing multilateral surveillance tools in the EU. *West European Politics* 31 (5): 896–914.
- 2010a. Variations on a theme. Governing the knowledge-based society in the EU through methods of open coordination in education and R&D. *Journal of European Integration* 32 (2): 157–173.
- 2010b. EU soft law and the functioning of representative democracy: the use of methods of open co-ordination by Dutch and British parliamentarians. *Journal of European Public Policy* 17 (6): 874–890.
- de Vibe, Maja, Ingeborg Hovland in John Young. 2002. Bridging Research and Policy: An Annotated Bibliography. London: Overseas Development Institute, Working Paper No. 174.
- Dean, Mitchell. 1999. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- Dehousse, Renaud. 2002. The Open Method of Coordination: A New Policy Paradigm? Prispevek predstavljen na First Pan-European Conference on European Union Politics »The Politics of European Integration: Academic Acquis and Future Challenges«, 26.–28. september, Bordeaux, Francija.
- 2005. The Lisbon Strategy: The Costs of Non-delegation. Prispevek predstavljen na Workshop on »Delegation and Multi-level Governance«, 11. maj, Pariz, Francija.



- Delvaux, Bernard in Eric Mangez. 2010. Knowledge and policy: a new deal. Leuven: University of Leuven: KNOWandPOL Research Report.
- Denzin, K. Norman. 1978. *The Research Act*. Second Edition. New York: McGraw-Hill.
- Denzin K. Norman in Yvonna S. Lincoln. 2005. *Handbook of Qualitative Inquiry*. Third Edition. Thousand Oaks: Sage.
- Deutsch, Karl Wolfgang. 1966. *The Nerves of Government*. New York: The Free Press.
- DiMaggio, J. Paul in Walter W. Powell. 1983. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48 (2): 147–160.
- 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dion, David-Pascal. 2005. The Lisbon Process: a European Odyssey. *European Journal of Education* 40 (3): 295–313.
- Dobbin, Frank, Beth Simmons in Geoffrey Garrett. 2007. The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? *Annual Review of Sociology* 33 (1): 449–472.
- Dodd, C. Lawrence. 1994. Political learning and political change: understanding development across time. V *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*, ur. Lawrence C. Dodd in Calvin Jillson, 331–364. Boulder: Westview Press.
- Dolowitz, P. David. 2009. Learning by observing: surveying the international arena. *Policy & Politics* 37 (3): 317–334.
- Dolowitz, P. David in David Marsh. 1996. Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies* 44 (2): 343–357.
- 2000. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance* (13) 1: 5–24.
- Dotterweich, J. Lisa. 2009. Who Knows What?: A Study of the Role of Epistemic Communities in the Making of the No Child Left Behind Act. Doctoral Dissertation. Kent: Kent State University.
- Drezner, W. Daniel. 2005. Globalization, harmonization, and competition: the different pathways to policy convergence. *Journal of European Public Policy* 12 (5): 841–859.
- Dryzek, S. John. 1990. *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. New York: Cambridge University Press.
- Duina, Francesco in Tapio Raunio. 2006. The Open Method of coordination and National Parliaments; Further Marginalization or New Opportunities? Prispjevok predstavljjen na 15th International Conference of the Council for European Studies, 30. marec–2. april, Chicago, ZDA.
- Dunlop, A. Claire in Oliver James. 2007. Principal-Agent Modelling and Learning: The European Commission, Experts and Agricultural Hormone Growth Promoters. *Public Policy and Administration* 22 (4): 403–422.
- Dunlop, A. Claire in Claudio M. Radaelli. 2010. Systematizing Policy Learning. Prispjevok predstavljjen na The American Political Science Association Annual Meeting, 2.–5. september, Washington, ZDA.
- Dunn, N. William. 1980. The two-communities metaphor and models of knowledge use: An exploratory case survey. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 1 (4): 515–537.
- 1994. *Public Policy Analysis. An Introduction*. New Jersey: Prentice Hall.

- Duthilleul, Yael. 2009. Education and the economic crisis: Is education a victim or part of the solution? Prispevek predstavljen na International Institute for Educational Planning Strategic Debate, 21. oktober 2009, Pariz, Francija.
- Đurić, Slađana, Gorazd Meško in Branislava Popović Čitić. 2010. Usmerjeni skupinski intervju v pedagoškem raziskovanju. *Socialna pedagogika* 14 (1): 37–62.
- Dye, R. Thomas. 1995. *Understanding Public Policy*. New York : Pearson/Prentice Hall.
- Eberlein, Burkard in Dieter Kerwer. 2002. Theorising the New Modes of European Union Governance. *European Integration online Papers* 6 (5): 1–16. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2002-005.pdf> (22. februar 2011).
- 2004. New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective. *Journal of Common Market Studies* 42 (1): 121–142.
- Egan, Michelle. 2009. Governance and learning in the post-Maastricht era? *Journal of European Public Policy* 16 (8): 1244–1253.
- Egeberg, Morten. 1980. The fourth level of government: on the standardisation of public policy within international regions. *Scandinavian Political Studies* 3 (3): 235–248.
- Eising, Rainer. 2002. Policy learning in embedded negotiations: Explaining EU electricity liberalization. *International Organization* 56 (1): 85–120.
- Elkins, Zachary in Beth Simmons. 2005. On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598 (1): 33–51.
- Engel, Filip. 2007. Analyzing Policy Learning in European Union Policy Formulation: The Advocacy Coalition Framework Meets New Institutional Theory. Brugge: College of Europe, Brugges Political Research Papers, No. 5.
- Erickson, Frederick in Kris Gutierrez. 2002. Culture, Rigor, and Science in Educational Research. *Educational Researcher* 31 (8): 21–24.
- Eris, Mehmet. 2011. *Improving Educational Outcomes in Slovenia*. OECD Economics Department Working Papers, No. 915. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Etheredge, S. Lloyd in James Short. 1983. Thinking about government learning. *Journal of Management Studies* 20 (1): 41–58.
- Evans, Mark in Jonathan Davies. 1999. Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective. *Public Administration* 77 (2): 361–385.
- Eurydice. 2000. *Vseživljenjsko učenje: prispevek izobraževalnih sistemov v državah članicah Evropske unije: rezultati študije Eurydice*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport.
- 2010. *Vloga mednarodnih organizacij in strokovnih mrež pri preučevanju vzgoje in izobraževanja*. Ljubljana: Eurydice.
- 2011. *Teaching Reading in Europe: Contexts, Policies and Practices*. Bruselj: Eurydice.
- Exadaktylos, Theofanis in Claudio M. Radaelli. 2011. *Research Design in European Studies. Establishing Causality in Europeanisation*. Houndsmill, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Evropska komisija. 2000. *Memorandum o vseživljenjskem učenju*. Dostopno prek: <http://linux.acs.si/memorandum/html/> (3. maj 2008).

- 2001. *European Governance. A white paper.* Dostopno prek: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf) (10. september 2008).
- 2002a. *Communication from the Commission: European benchmarks in education and training: follow-up to the Lisbon European Council.* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0629:FIN:EN:PDF> (3. maj 2008).
- 2002b. *European Report on Quality Indicators of Lifelong Learning – Sixteen quality Indicators, Report based on the work of the Working Group on Quality Indicators.* Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/policy/rapin\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/policy/rapin_en.pdf) (3. maj 2008).
- 2002c. *Communication from The Commission On the Collection and Use of Expertise by the Commission: Principles and Guidelines. Improving the knowledge base for better policies.* Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_expertise\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_expertise_en.pdf) (15. februar 2011).
- 2006a. *Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Učinkovitost in pravičnost v evropskih sistemih izobraževanja in usposabljanja.* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0481:FIN:SL:PDF> (3. maj 2008).
- 2006b. *The history of European cooperation in education and training.* Bruselj: Directorate General for Education and Culture.
- 2007a. *The open method of coordination in education and training.* Dostopno prek: [http://www.atee1.org/uploads/EUpolicies/ec\\_open\\_method\\_of\\_coordination\\_2007.pdf](http://www.atee1.org/uploads/EUpolicies/ec_open_method_of_coordination_2007.pdf) (4. maj 2008).
- 2007b. *Commission Staff Working Document. Towards more knowledge-based policy and practice in education and training.* Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/publ/pdf/educ2010/sec1098\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/educ2010/sec1098_en.pdf) (15. februar 2011).
- 2007c. *Commission staff working document. Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Indicators and benchmarks 2007.* Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/report07/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/report07/report_en.pdf) (10. avgust 2010).
- 2008a. *Scientific evidence for policy making.* Bruselj: Directorate-General for Research Socio-economic Sciences and Humanities.
- 2008b. *Commission staff working document. Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Indicators and benchmarks 2008.* Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/report08/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/report08/report_en.pdf) (10. avgust 2010).
- 2009. *Commission staff working document. Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Indicators and benchmarks 2009.* Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progress08/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progress08/report_en.pdf) (10. avgust 2010).
- 2011. *Commission staff working document. Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Indicators and benchmarks 2010/2011.* Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/report10/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/report10/report_en.pdf)
- Evropski parlament. 2007. *Resolution on institutional and legal implications of the use of “soft law” instruments.* Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&reference=A6-0259/2007> (20. avgust 2012).

- Evropski parlament in Svet Evropske unije. 2006. *Priporočilo Evropskega parlamenta in Sveta o ključnih kompetencah*. Dostopno prek: <http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:394:0010:0018:SL:PDF> (10. avgust 2010).
- Evropski svet. 2000. *Zaključki predsedstva s srečanja v Lizboni (Lisbon European Council: Presidency Conclusions)*, 23. in 24. 3. 2000. Dostopno prek: [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm) (3. maj 2010).
- Eyestone, Robert. 1977. Confusion, Diffusion, and Innovation. *The American Political Science Review* 71 (2): 441–447.
- Faleg, Giovanni. 2011. Knowledge is power: Epistemic Communities and EU Crisis Management. Prispevek predstavljen na First Euroacademia Global Conference Europe Inside-Out: Europe and Europeaness Exposed to Plural Observers, 22.–24. september, Dunaj, Avstrija.
- Falkner, Gerda, Oliver Treib, Miriam Hartlapp in Simone Leiber. 2005. *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Featherstone, Kevin in George Kazamias. 2001. Introduction. V *Europeanisation and the Southern Periphery*, ur. Kevin Featherstone in George Kazamias, 1–24. London: Frank Cass.
- Featherstone, Kevin in Claudio M. Radaelli. 2003. *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Federighi, Paolo, Marianne Horsdal, Helle Knudsen, Ekkehard Nuissl, Josu Sierra Orrantia in Francesca Torlone. 2007. *Tools for Policy Learning and Policy Transfer*. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- Ferrera, Maurizio, Manos Matsaganis in Stefano Sacchi. 2002. Open Co-ordination Against Poverty: The New EU 'Social inclusion process'. *Journal of European Social Policy* 12 (3): 227–239.
- Feuer, J. Michael, Lisa Towne in Richard J. Shavelson. 2002. Scientific culture and educational research. *Educational Researcher* 31 (8): 4–14.
- Fink Hafner, Danica. 1998. Raziskovanje policy omrežij. *Teorija in praksa* 35 (5): 816–829.
- 2002. Analiza politik – akterji, modeli in načrtovanje politike skupnosti. V *Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta nevladnih organizacij*, ur. Dejan Jelovac, 105–123. Ljubljana: Radio Študent: Študentska organizacija Univerze v Kopru: Visoka šola za management.
- , ur. 2007. *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fink Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2005. *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni* (Knjižna zbirka Politični procesi in inštitucije). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2007. European integration and institutional adaptation of national administration in Slovenia. V *Zbornik o Evropski uniji*, ur. Bogomil Ferfila, 217–238. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2009. The open method of co-ordination: an analysis of its policy and political consequences: research framework. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2010. Analiza politik. Dostopno prek: <http://www.fdv.uni-lj.si/studij/studij-na-fdv/doktorski-studij-3-stopnje/studijski-programi/analiza-politik-3-stopnja> (5. oktober 2010).
- 2012. Politico-administrative relations within the framework of OMC processes: comparing policy sectors in Slovenia. Prispevek predstavljen na "Reshaping Power, Shifting Boundaries", 22<sup>nd</sup> World Congress of the International Political Science Association, 8.–12. julij, Madrid, Španija.

- Fink Hafner, Danica, Damjan Lajh in Tomaž Deželan. 2010. The Open Method of Coordination in the Global Context of Policy Cooperation. V *The Open Method of Coordination*, ur. Danica Fink Hafner, 17–34. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fink Hafner, Danica, Tomaž Deželan, Matej Knep, Simona Kustec Lipicer, Damjan Lajh in Urška Štremfel. 2012. Definicija javnopolitičnega učenja. Rezultat temeljnega raziskovalnega projekta Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije »Odprta metoda koordinacije: analiza njenih javnopolitičnih (policy) in političnih posledic« (J5-2030), 1. 5. 2009–30. 4. 2012. Ljubljana: Center za politološke raziskave.
- Fischer, Frank. 1990. *Technocracy and the Politics of Expertise*. London: Sage.
- Fitz-Gibbon, Carol Taylor. 2002. Evidence-Based Policy and Management in Practice: Education in England, 1980s to 2002. *Public Policy and Administration* 17 (3): 95–105.
- Foucault, Michel. 1977. *Discipline and Punishment*. London: Tavistock.
- Freeman, Richard. 2006. Learning in public policy. V *Oxford Handbook of Public Policy*, ur. Michael Moran, Martin Rein in Robert E. Goodin, 367–388. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Friedrich, Dawid. 2006. Policy Process, Governance and Democracy in the EU: the Case of the Open Method of Co-ordination on social inclusion in Germany. *Policy & Politics* 34 (2): 367–383.
- Gabel, J. Matthew in Christopher J. Anderson. 2002. The Structure of Citizen Attitudes and the European Political Space. *Comparative Political Studies* 35 (8): 893–913.
- Gaber, Slavko. 2007. Spoprijem za hegemonijo ali vaje iz praktične teorije?. *Sodobna pedagogika* 58 (2): 62–81.
- Gaber, Slavko in Mojca Kovač Šebart. b. l. Šolske politike in sistem edukacije v Sloveniji. Dostopno prek: <http://ceps.pef.uni-lj.si/knjiznica/doc/gaber%20avstrija3.pdf> (15. marec 2012).
- Gaio Alves, Mariana, Claudia Neves in Elisabete Xavier Gomes. 2010. Lifelong Learning: conceptualizations in European educational policy documents. *European Educational Research Journal* 9 (3): 332–344.
- Gerold, Rainer. 2001. Report of the working group Democratising expertise and establishing scientific reference systems, White Paper on Governance, Work Area 1. Bruselj: Evropska komisija.
- Gerovska Mitev, Maja. 2004. Europeizacija socijalnih politik: nacionalne prilagodbe u jugoistočnoj Europi. *Revija za socijalnu politiku* 2 (3-4): 321–341.
- Gerstenberg, Oliver in Charles Sabel. 2002. Directly-Deliberative Polyarchy: An Institutional Idea for Europe. V *Good Governance and Administration in Europe's Integrated Market*, ur. Christian Jorges in Renauld Dehousse, 289–342. Oxford: Oxford University Press.
- Giddens, Anthony. 1990. *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Gilardi, Fabrizio. 2010. Who Learns from What in Policy Diffusion Processes? *American Journal of Political Science* 54 (3): 650–666.
- 2012. Transnational Diffusion: Norms, Ideas and Policies. V *Handbook of International Relations*, Second edition, ur. Walter Carlsnaes, Thomas Risse in Beth Simmons, 453–477. Thousand Oaks: Sage.
- Gilardi, Fabrizio in Claudio M. Radaelli. 2012. Governance and Learning. V *The Oxford Handbook of Governance*, ur. David Levi-Faur, 155–168. Oxford: Oxford University Press.
- Godin, Benoît. 2002. The emergence of Science and Technology Indicators: Why Did Governments Supplement Statistics with Indicators? *Research Policy* 32 (4): 679–691.

- Goetschy, Janine. 2005. The Open Method of Coordination and the Lisbon Strategy: the difficult road from potentials to results. *European Review of Labour and Research* 11 (1): 64–80.
- Goldstein, Harvey. 2008. Evidence and education policy – some reflections and allegations. *Cambridge Journal of Education* 38 (3): 393–400.
- Gornitzka, Åse. 2005. Coordinating policies for a »Europe of knowledge«, Emerging practices of the »Open Method of Coordination« in education and research«. Oslo: University of Oslo, Arena Working Paper, No. 16/2005.
- 2006. The Open Method of Coordination as practice – A watershed in European education policy? Oslo: University of Oslo, Arena Working Paper, No. 16/2006.
- Gornitzka Åse in Ulf Sverdrup. 2008. Who consults? The configuration of expert groups in the European union. *West European Politics* 31 (4): 725–750.
- Gravetter, J. Frederick in Lori-Ann B. Forzano. 2011. *Research Methods for the Behavioral Sciences*. Belmont: Wadsworth.
- Gray, E. David. 2004. *Doing Research in the Real World*. London: Sage.
- Graziano, Paolo Roberto. 2011. Europeanization and Domestic Employment Policy Change: Conceptual and Methodological Background. *Governance* 24 (3): 583–605.
- Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Green, Andy, Alison Wolf in Tom Leney. 1999. *Convergence and Divergence in European Education and Training Systems*. London: Institute of Education.
- Grek, Sotiria. 2008. From symbols to numbers: the shifting technologies of education governance in Europe. *European Educational Research Journal* 7 (2): 208–218.
- 2009a. Governing by numbers: the PISA “effect” in Europe. *Journal of Education Policy* 24 (1): 23–37.
- 2009b. The role of the OECD as an agent of Europeanization: problematisation and change in education governance in Europe. Prispjevak predstavljen na Edinburgh's Europa Institute Seminar: Practicing EU Government: Problematisation, 6. maj, Edinburgh, Velika Britanija.
- 2010. International Organisations and the Shared Construction of Policy »Problems«: problematisation and change in education governance in Europe. *European Educational Research Journal* 9 (3): 396–406.
- 2012. What PISA Knows and Can Do: studying the role of national actors in the making of PISA. *European Educational Research Journal* 11 (2): 243–254.
- Grek Sotiria, Martin Lawn, Bob Lingard, Jenny Ozga, Risto Rinne, Christina Segerholm in Simola Hannu. 2009. National policy brokering and the construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland. *Comparative Education* 45 (1): 5–21.
- Grek, Sotiria in Martin Lawn. 2010. Europeanizing education: fabricating a system for governance? Edinburgh: University of Edinburgh, Research Project on Fabricating Quality in Education Working paper, No. 1.
- Grek, Sotiria in Bob Lingard. 2010. The OECD, indicators and PISA: an exploration of events and theoretical perspectives. Edinburgh: University of Edinburgh, Research Project on Fabricating Quality in Education Working paper, No. 2.
- Grek, Sotiria in Jenny Ozga. 2010. Re-inventing public education: the new role of knowledge in education policy-making. *Public Policy and Administration* 25 (3): 271–288.

- Grin, John in Henk van de Graaf. 1996. Implementation as communicative action. An interpretative understanding of interactions between policy actors and target groups. *Policy Sciences* 29 (4): 291–319.
- Grin, John in Anne Loeber. 2007. Theories of policy learning: agency, structure and change. V *Handbook of Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, ur. Frank Fischer, Gerald J. Miller in Mara S. Sidney, 581–604. Boca Raton, London, New York: Taylor and Francis.
- Groenendijk, Nico. 2009. The Netherlands and Norway: Strong in Governance Research. V *European Multi-level Governance. Contrasting Images in National Research*, ur. Beate Kohler-Koch in Fabrice Larat, 85–107. Cheltenham: Edward Elgar.
- Grosse, Tomasz Grzegorz in Lena Kolarska-Bobińska. 2008. New Modes of Governance in New Member States. Firenze: European University Institute, Policy Brief, No. 25.
- Guba, G. Egon in Yvonna S. Lincoln. 1994. Competing paradigms in qualitative research. V *Handbook of qualitative research*, ur. Norman K. Denzin in Yvonna S. Lincoln, 105–117. Thousand Oaks: Sage.
- Guest, Greg, Kathleen M. MacQueen in Emily E. Namey. 2012. *Applied Thematic Analysis*. London: Sage.
- Gulson, N. Kalervo. 2007. Neoliberal spatial technologies: on the practices of educational policy change. *Critical Studies in Education* 48 (2): 179–195.
- Gustafsson, Jan-Eric. 2006. Understanding causal influences on educational achievement through analysis of within-country differences over time. Prispevek predstavljen na 2<sup>nd</sup> International Association for the Evaluation of Educational Achievement Research Conference, 8.–11. november, Washington, ZDA.
- Haahr, Jens Henrik. 2004. Open co-ordination as advanced liberal government. *Journal of European Public Policy* 11 (2): 209–230.
- Haar, Ter Beryl Philine in Paul Copeland. 2010. What are the Future Prospects of the European Social Model? An Analysis of EU Equal Opportunities and Employment Policy. *European Law Journal* 16 (3): 273–291.
- Haas, B. Ernst. 1968. *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organisation*. Stanford: Stanford University Press.
- 1990. *When Knowledge Is Power. Three Models of Change in International Organizations*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Haas, M. Peter. 1989. Do regimes matter? Epistemic communities and Mediterranean pollution control. *International Organization* 43 (3): 377–403.
- 1992. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organisation* 46 (1): 1–35.
- 1995. Epistemic Communities and the Dynamics of International Environmental Cooperation. V *Regime Theory and International Relations*, ur. Volker Rittberger, 168–201. Oxford: Clarendon Press.
- 2000. International Institutions and Social Learning in the Management of Global Environmental Risks. *Policy Studies Journal* 28 (3): 558–575.
- 2004. When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process. *Journal of European Public Policy* 11 (4): 569–592.
- Haas, M. Peter in Ernst B. Haas. 1995. Learning to Learn: Improving International Governance. *Global Governance* 1 (3): 255–285.

- Habermas, Jurgen. 1973. What Does a Crisis Mean Today? Legitimation Problems in Late Capitalism. *Social Research: An International Quarterly* 40 (4): 643–667.
- Haček, Miro in Drago Zajc. 2007. Uvodna beseda. V *Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 7, 8. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Halász, Gábor. 2003. European co-ordination of national education policies from the perspective of the new member countries. V *Becoming the best. Education ambitions for Europe*, ur. Roger Standaert, 89–118. The Netherlands: Consortium of Institutions for Development and Research in Education in Europe.
- Hall, A. Peter. 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The case of economic policy-making in Britain. *Comparative Politics* 25 (3): 275–296.
- Hall, D. Kathleen. 2005. Science, Globalization, and Educational Governance: The Political Rationalities of the New Managerialism. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 12 (1): 153–182.
- Ham, Christopher in Michael Hill. 1984. *The policy process in the modern capitalist state*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Hammersley, Martyn. 2002. *Educational research, policymaking and practice*. London: Paul Chapman.
- 2005. Is the evidence-based practice movement doing more good than harm? Reflections on Iain's Chalmers' case for research-based policy making and practice. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice* 1 (1): 85–100.
- Hanf, I. Kenneth in Laurence J. O'Toole, Jr. 2003. Multi-Level Governance Networks and the Use of Policy Instruments in the European Union. V *Achieving Sustainable Development. The Challenge of Governance across Social Scales*, ur. Hans Th. A. Bressers in Walter Rosenbaum, 257–279. London: Praeger.
- Hargreaves, David. 1999. The Knowledge-Creating School. *British Journal of Educational Studies* 47 (2): 122–144.
- Harris, N. Douglas. 2008. Toward Policy-Relevant Benchmarks for Interpreting Effect Sizes: Combining Effects With Costs. *Education evaluation and policy analysis* 31 (3): 3–29.
- Hartlapp, Miriam. 2009. Learning about policy learning. Reflections on the European Employment Strategy. *European Integration online Papers* 13 (1): 1–16. Dostopno prek: [http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2009\\_007a/113](http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2009_007a/113) (22. februar 2011).
- Hatzopoulos, Vassillis. 2007. Why the Open Method of Coordination is Bad for You: A Letter to the EU. *European Law Journal* 13 (3): 309–342.
- Haverland, Markus. 2005. Does the EU cause domestic developments? The problem of case selection in Europeanization research. *European Integration online Papers* 9 (2): 1–14. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-002a.htm> (22. februar 2011).
- 2009. How leader states influence EU policy-making: Analysing the expert strategy. *European Integration online Papers* 13 (1): 1–19. Dostopno prek: [http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2009\\_025a/143](http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2009_025a/143) (22. februar 2011).
- Head, W. Brian. 2008. Three Lenses of Evidence-Based Policy. *Australian Journal of Public Administration* 67 (1): 1–11.
- Heck, H. Ronald. 2004. *Studying educational and social policy: Theoretical concepts and research methods*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Heclo, H. Hugh. 1972. Review Article: Policy Analysis. *British Journal of Political Science* 2 (1): 83–108.



- 1974. *Social Policy in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Hecló, H. Hugh in Aaron Wildavsky. 1974. *The Private Government of Public Money*. London: Macmillan.
- Heichel, Stephan, Jessica Pape in Thomas Sommer. 2005. Is there convergence in convergence research? An overview of empirical studies on policy convergence. *Journal of European Public Policy* 12 (5): 817–840.
- Heidenreich, Martin in Gabriele Bischoff. 2008. The Open Method of Coordination: A way to the Europeanization of social and employment policies? *Journal of Common Market Studies* 46 (3): 497–533.
- Hemerijck, Anton in Jelle Visser. 2001. Learning and Mimicking: How European Welfare States Reform. Amsterdam: University of Amsterdam, Working Paper.
- 2003. Policy Learning in European Welfare States. Amsterdam: University of Amsterdam, Working Paper.
- Héritier, Adrienne. 2000. Overt and Covert Institutionalization in Europe. Bonn: Max Planck Project Group Preprint 2000/12.
- 2001. New modes of governance in Europe. Policy making without legislating. Bonn: Max Planck Project Group Preprint 2001/14.
- 2002. *Common Goods. Reinventing European and International Governance*. Boston: Rowman & Littlefield Publishers.
- 2003. New Modes of Governance in Europe: increasing Political Capacity and Policy Effectiveness?. V *The State of the European Union – Law, Politics and Society*, ur. Tanja A. Börzel in Rachel A. Cichowski, 105–126. Oxford: Oxford University Press.
- Héritier, Adrienne, Christoph Knill in Susanne Mingers. 1996. *Ringing the Changes in Europe: Regulatory Competition and the Transformation of the State*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Héritier Adrienne in Dirk Lehmkuhl. 2008. The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance. *Journal of Public Policy* 28 (1): 1–17.
- Hill, Michael. 2009. *The Public Policy Process*. London: Pearson.
- Hillage, Jim, Richard Pearson, Alan Anderson in Penny Tamkin. 1998. Excellence in Research in Schools. London: Institute for Employment Studies: Department for Education and Employment Research Report, No. 74.
- Hilbert, A. Richard. 1980. Covert Participant Observation. On its Nature and Practice. *Journal of Contemporary Ethnography* 9 (1): 51–78.
- Hingel, J. Anders. 2001. Education Policies and European Governance Contribution to the Interservice Groups on European Governance. *European Journal for Education Law and Policy* 5 (1-2): 7–16.
- Hirst, Paul. 2000. Democracy and Governance. V *Debating Governance – Authority, Steering and Democracy*, ur. Jon Pierre, 13–35. Oxford: Oxford University Press.
- Hirtt, Nico. 2001. From Brussels to Lisbon: The European Round Table Education-Agenda put into Practice by the European Commission. Prispèvek predstavljèn na konferenci Globalisation, Identities and Education Policy in Europe, 28. junij, Keele, Velika Britanija.
- Hix, Simon. 1999. *The Political System of the European Union*. London: MacMillan.
- Hodson, Dermot in Imelda Maher. 2001. The Open Method as a New Mode of Governance. The Case of Soft Economic Policy Co-ordination. *Journal of Common Market Studies* 39 (4): 719–746.

- Hogwood, W. Brian in Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Holford, John. 2008. Hard Measures for Soft Stuff: citizenship indicators and educational policy under the Lisbon Strategy. *European Educational Research Journal* 7 (3): 331–343.
- Holford, John in Vida Mohorčič Špolar. 2012. Neoliberal and inclusive themes in European lifelong learning strategy. V *Lifelong learning in Europe: Equity and efficiency in the balance*, ur. Sheila Riddell, Jörg Markowitsch in Elisabet Weedon, 39–62. Bristol: The Policy Press.
- Holzinger, Katharina in Christoph Knill. 2005. Causes and conditions of cross-national policy convergence. *Journal of European Public Policy* 12 (5): 775–796.
- Hood, Christopher. 1983. *The Tools of Government*. London: The Macmillan Press.
- 2007. Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *Governance* 20 (1): 127–144.
- Hood, D. Paul. 2003. *Scientific Research and Evidence-Based Practice*. San Francisco: WestEd.
- Hooghe, Liesbet in Gary Marks. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Hopmann, T. Stefan, Gertrude Brinek in Martina Retzl. 2007. *PISA According to PISA. Does PISA Keep What it Promises*. New Brunswick in London: Transaction Publishers.
- Hoppe, Robert. 2011. *The Governance of Problems: Puzzling, Powering and Participation*. Bristol: The Policy Press.
- Hoppers, Wim. 2004. Knowledge infrastructures for quality improvement. Stockholm: University of Stockholm: UNESCO Background paper for the Education for All Global Monitoring Report 2005/ED/EFA/MRT/PI/22.
- Horn, Laura. 2006. Bringing in the Experts. Conceptualisation the Role of Transnational Expert Groups in the Transformation of Corporate Governance Regulation in the European Union. Priskevek predstavljen na 4th Convention of the Central and East European International Studies Association, 25.–27. junij, Tart, Estonija.
- Howlett, Michael. 1991. Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation. National Approaches to Theories of Instrument Choice. *Policy Studies Journal* 19 (2): 1–21.
- 2000. Beyond legalism? Policy ideas, implementation styles and emulation-based convergence in Canadian and US environmental policy. *Journal of Public Policy* 20 (3): 305–329.
- 2008. Enhanced Policy Analytical Capacity as a Prerequisite for Effective Evidence-Based Policy Making: Theory, Concepts and Lessons from the Canadian Case. Priskevek predstavljen na Workshop on Evidence-Based Policy International Research Symposium on Public Management XII, Queensland University of Technology, 26.–28. marec, Brisbane, Avstralija.
- 2009. Policy analytical capacity and evidence-based policy making: Lessons from Canada. *Canadian Public Administration* 52 (2): 153–175.
- Howlett, Michael in M. Ramesh. 2005. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Toronto, New York, Oxford : Oxford University Press.
- Hsueh, Lily. 2009. Policy Ideas, Learning, and International Institutions. Priskevek predstavljen na Midwest Political Science Association Annual Conference, 2.–5. april, Chicago, ZDA.

- Huberman, Michael. 1994. Linking the practitioner and research communities for school improvement. *School Effectiveness and School Improvement* 4 (1): 1–16.
- Hudson, Christine. 2007. Governing the Governance of Education: the state strikes back? *European Educational Research Journal* 6 (3): 266–282.
- Humburg, Martin. 2008. The open method of coordination and European integration, The example of European Education Policy. Berlin: Freie Universität, Working Paper on European Integration, No. 8.
- Iacono, Jessica, Ann Brown in Clive Holtham. 2009. Research Methods – a Case Example of Participant Observation. *The Electronic Journal of Business Research Methods* 7 (1): 39–46.
- Idema, Timo in Daniel Kelemen. 2006. New Modes of Governance, the Open Method of Co-ordination and Other Fashionable Red Herring. *Perspectives on European Politics and Society* 7 (1): 108–123.
- Ioannidou, Alexandra. 2007. A Comparative Analysis of New Governance Instruments in the Transnational Educational Space: a shift to knowledge-based instruments? *European Educational Research Journal* 6 (4): 336–347.
- 2010. Educational monitoring and reporting as governance instruments for evidence-based education policy. V *International Educational Governance (International Perspectives on Education and Society)*, ur. Alexander Wiseman, 155–172. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- Innes, Judith Eleanor. 1990. *Knowledge and Public Policy. The Search for Meaningful Indicators*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Ivelja, Ranka. 2010a. Slabi, leni, neumni. *Dnevnik*, 9. december. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/mnenja/komentarji/1042408971> (9. december 2010).
- 2010b. PISA 2009: Slovenski učenci v bralni pismenosti zaostajajo za vrstniki v EU. *Dnevnik*, 7. december 2010. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/clanek/1042408412> (7. december 2010).
- Jachtenfuchs, Markus. 2001. The Governance Approach to European Integration. *Journal of Common Market Studies* 39 (2): 245–264.
- Jachtenfuchs, Markus in Beate Kohler-Koch. 2004. Governance and Institutional Development. V *European Integration Theory*, ur. Antje Wiener in Thomas Diez, 97–115. Oxford: Oxford University Press.
- Jackson, David. 2006. Networked Learning Communities. Setting school-to-school collaboration within a system context. Victoria: Centre for Strategic Education, Seminar Series Paper, No. 159.
- Jacob, Steve in Jean Loius Genard. 2011. Employment policy confronted with new patterns of governance centred on coordination and performance. *International Review of Administrative Sciences* 77 (3): 531–553.
- Jacobson, K. Harold. 1979. *Networks of Interdependence: International Organizations and the Global Political System*. New York: Knopf.
- Jacobsson, Kerstin. 2001. Innovations of EU Governance. The Case of Employment Policy Co-ordination. Stockholm: Center for Organizational Research (SCORE) Research Report 2001, 12.
- 2003. Trying to reform the »best pupils in class«? The OMC in Sweden and Denmark. V *The Open Method of Co-ordination in Action: the European Employment and Social Inclusion Strategies*, ur. Jonathan Zeitlin, Philippe Pochet in Lars Magnusson, 107–136. Bruselj: PIE Peter Lang.
- 2004a. Soft Regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy. *Journal of European Social Policy* 14 (4): 355–370.

- 2004b. Between Deliberation and Discipline: Soft Governance in EU Employment Policy. V *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*, ur. Ulrika Mörth, 81–101. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jacobsson Kerstin in Åsa Vifell. 2003. Integration by Deliberation? On the Role of Committees in the Open Method of Co-ordination. Oslo: University of Oslo, Arena Working Paper, No. 2/2003.
- Jacobsson, Kerstin in Håkan Johansson. 2009. The micro-politics of the open method of coordination: NGOS and the social inclusion process in Sweden. V *Changing European employment and welfare regimes: the influence of the open method of coordination on national reforms*, ur. Martin Heidenreich in Jonathann Zeitlin, 173–191. London: Routledge.
- Jacobsson, Kerstin in Charlotte West. 2009. Joining the European Employment Strategy: Europeanization of labour market policy making in the Baltic states. V *Changing European Employment and Welfare Regimes. The influence of the open method of coordination on national reforms*, ur. Martin Heidenreich in Jonathann Zeitlin, 112–133. London: Routledge.
- Jakobi, P. Anja. 2007. The Knowledge Society and Global Dynamics in Education Politics. *European Educational Research Journal* 6 (1): 39–51.
- James, Oliver in Martin Lodge. 2003. The Limitations of ‘Policy Transfer’ and ‘Lesson Drawing’ for Public Policy Research. *Political Studies Review* 1 (2): 179–193.
- Jones, D. Peter. 2007. Space, Place and Scale: Reframing the Open Method of Co-ordination for »Education and Training 2010«. Prispevek predstavljen na European Union Studies Association Conference, Panel on Shaping European Education Agenda, 30. november–1. december, Bruselj in Leuven, Belgija.
- 2010. The Politics of the Economics of Education in the European Union. *European Educational Research Journal* 9 (3): 359–380.
- Jones, Harry. 2009. Policy-making as discourse: a review of recent knowledge-to-policy literature. A Joint Information and Knowledge Management and Overseas Development Institute Emergent Working Paper No. 5.
- Jones, Ken. 2007. New Agenda or Exhausted Traditions? Opposition to Policy Change in Europe. Prispevek predstavljen na European Union Studies Association Conference, 18. maj, Montreal, Kanada.
- Jordan, Andrew. 2005. Policy convergence: a passing fad or a new integrating focus in European Union studies? *Journal of European Public Policy* 12 (5): 944–953.
- Jordan, Andrew, Rüdiger Wurzel in Anthony Zito. 2005. The Rise of ”New” Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?. *Political Studies* 53 (3): 477–496.
- Justin, Janez. 2011. Dnevnikova okrogla miza: Koliko znajo naši šolarji in zakaj ne znajo razmišljati. *Dnevnik*, 2. marec. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/clanek/1042427816> (2. marec 2011).
- Kälberer, Mathias. 2003. Knowledge, Power and Monetary Bargaining: Central Bankers and the Creation of Monetary Union in Europe. *Journal of European Public Policy* 10 (3): 365–379.
- Kan, Hester. 2005. Opening the black box: developing a framework to analyse process of cross-national learning. Prispevek predstavljen na Young Researchers Workshop of The European Network for Social Policy Analysis (ESPAnet), University of Bath, 1. in 2. april, Bath, Velika Britanija.
- Kassim, Hussein in Patrick Le Galès. 2010. Exploring Governance in a Multi-Level Polity: A Policy Instruments Approach. *West European Politics* 33 (1): 1–21.

- Keating, Avril. 2008. The Politics of Education Policy Making and Policy Research in Europe: areas for debate and development. *European Educational Research Journal* 7 (3): 403–405.
- Kemp, René in Rifka Weehuizen. 2005. Policy Learning: What does it mean and how can we study it? University of Maastricht, Publin Report No. D15.
- Kenner, Jeff. 1999. The EC Employment Title and the "Third Way". Making Soft Law Work?. *Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 15 (1): 33–60.
- Kerber, Wolfgang in Martina Eckardt. 2007. Policy learning in Europe: the open method of co-ordination and laboratory federalism. *Journal of European Public Policy* 14 (2): 227–247.
- King, Anthony. 1973. Ideas, Institutions and the Policies of Government. A Comparative analysis. *British Journal of Political Science* 3 (4): 409–423.
- King, Gary, Robert O. Keohane in Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Kingdon W. John. 1995. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins College Publishers.
- Kiser, L. Larry in Elinor Ostrom. 1982. The Three Worlds of Action. A Methatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. V *Strategies of Political Inquiry*, ur. Elinor Ostrom in Larry L. Kiser, 179–222. Beverly Hills, New Delhi, London: SAGE Publications.
- Kitchen, J. Philip. 1997. *Public Relations: Principles and practice*. London: International Thomson Business Press.
- Kitthananan, Amornsak. 2006. Conceptualizing Governance: A Review. *Journal of Societal & Social Policy* 5 (33): 1–19.
- Kjær, Anne Mette. 2004. *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Knep, Matej in Danica Fink Hafner. 2011. *Eksplozivna vladavina na področju zelene politike*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Knez-Riedl, Jožica in Stefan Kajzer. 2001. Na znanju temelječa teorija firme in management znanja. *Naše gospodarstvo* 47 (1-2): 61–68.
- Knill, Christoph. 2005. Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy* 12 (5): 764–774.
- Knill, Christoph in Andrea Lenschow. 2003. Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation. *European Integration online Papers* 7 (1): 1–28. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2003-001.pdf> (10. september 2010).
- 2005. Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and their Impact on National Institutions. *Journal of Common Market Studies* 43 (3): 583–606.
- Knott, Jack in Aaron Wildavsky. 1980. If Dissemination Is The Solution, What Is The Problem? *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 1 (4): 537–578.
- Kodelja, Zdenko. 2005. Komparativne edukacijske raziskave in šolska politika. *Šolsko polje* 16 (3-4): 211–226.
- 2007. Reforme, stroka in šolske politike. *Sodobna pedagogika* 58 (2): 34–48.
- 2009. Družba znanja in konca izobrazbe. *Problemi* 47 (6-7): 73–105.

- Kohl, Jürgen in Tobias Vahlpahl. 2005. The »Open Method of Coordination« as an Instrument for Implementing the Principle of Subsidiarity? Italy: Università degli Studi di Catania, Working Paper “Massimo D’Antona”, No. 62/2005.
- Kohler-Koch, Beate. 1996. Catching up with Change: the Transformation of Governance in the European Union. *Journal of European Public Policy* 3 (3): 359–380.
- 1999. The Evolution and Transformation of European Governance. V *The Transformation of Governance in the EU*, 14–35. London: Routledge.
- 2002. European Networks and Ideas: Changing National Policies? *European Integration online Papers* 6 (6): 1–14. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-006.htm> (22. februar 2011).
- 2010. Civil Society and EU Democracy: ‘Astroturf Representation?’. *Journal of European Public Policy* 17 (1): 100–116.
- Kohler-Koch, Beate in Rainer Eising, ur. 1999. *The Evolution and Transformation of European Governance in the European Union*. London, New York: Routledge.
- Kohler-Koch, Beate in Berthold Rittberger. 2006. The “Governance Turn” in EU Studies. *Journal of Common Market Studies* 44 (1) 27–49.
- Köller, Olaf. 2007. When Science Allows Itself To Be Instrumentalized – PISA and the German Debate on School Structure. V *Educational Monitoring, Comparative Studies, and Innovation. From evidence-based governance to practice*, ur. State Institute for School and Media Berlin-Brandenburg, Federal Ministry for Education, the Arts and Culture in Swiss Conference of Cantonal Ministers of Education, 15–25. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH.
- König, Thomas. 2005. The Unit of Analysis, the Nature of Policy Spaces and the Model Approach. *Journal of Theoretical Politics* 17 (3): 363–369.
- Kooiman, Jan. 2003. *Governing as Governance*. London: Sage
- Koretz, David. 2002. Limitations in the use of achievement tests as measures of educators’ productivity. *The Journal of Human Resources* 37 (4): 752–777.
- Kos Kecojević, Živa in Slavko Gaber. 2011. *Kakovost v šolstvu v Sloveniji*. Ljubljana: Pedagoška fakulteta.
- Kovač Šebart, Mojca. 2007. Od papirnatega tigra do tigra brez papirja – reformna pot slovenskega šolstva. *Sodobna Pedagogika* 58 (2): 6–13.
- Kröger, Sandra. 2006. When learning hits politics or: Social policy coordination left to the administrations and the NGOs? *European Integration online Papers* 10 (3): 1–21. Dostopno prek: [http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2006\\_003a/18](http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2006_003a/18) (18. maj 2008).
- 2009. The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, overdetermination, depoliticisation and beyond. *European intergration online Papers* 13 (1): 1–22. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-005a.htm> (22. februar 2011).
- Kuhn, S. Thomas. 1974. *The Essential Tension: Selected Studies in Scientific Tradition and Change*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ladi, Stella. 2005. The Role of Experts in the Reform Process in Greece. *West European Politics* 28 (2): 279–296.
- Laffan, Brigid in Colin Shaw. 2005. Classifying and Mapping OMC in different policy areas. Dublin: University College Dublin, New Modes of Governance Working Paper, No. 02/D09.

- 2005. Izvajanje evropske regionalne politike v Sloveniji. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2006. *Evropeizacija in regionalizacija: spremembe na (sub)nacionalni ravni in implementacija kohezijske politike v EU v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lajh, Damjan in Sabina Kajnič. 2009. Zgodovinski, institucionalni in teoretski pogled na Evropsko unijo. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 17–28. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Lajh, Damjan in Urška Štremfel. 2010. Flourishing cooperation with limited effects?: Slovenian education policy in an international environment. V *The open method of coordination: a view from Slovenia*, ur. Danica Fink Hafner, 59–79. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2011a. Exploiting the Potential of the Open Method of Coordination in Slovenian Education Policy. *Czech Sociological Review* 47 (3): 507–529.
- 2011b. *The Reception of the Open Method of Coordination in Slovenia*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2012. Good governance in Slovenian employment and education policy fields: myth or reality? *Romanian Journal of Political Science* 12 (2): 77–102.
- Lange, Peter. 1992. The Politics of the Social Dimension. V *Euro-politics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community*, ur. Alberta Sbragia, 225–256. Washington: The Brookings Institution.
- Lange, Bettina in Nafsika Alexiadou. 2007. New Forms of European Union Governance in the Education Sector? A Preliminary Analysis of the Open Method of Coordination. *European Educational Research Journal* 6 (4): 321–335.
- 2010. Policy learning and governance of education policy in the EU. *Journal of Education Policy* 25 (4): 443–463.
- Larionova, Marina. 2007. EU Education Policy Development Tools and the Open Method of Coordination. Prispevek predstavljen na European Union Studies Association Conference: Advancing the European Education Agenda, 1. december, Leuven, Belgija.
- Lascoumes, Pierre in Patrick Le Galès. 2007. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance* 20 (1): 1–21.
- Lasswell, D. Harold. 1951. The Policy Orientation. V *The Policy Sciences*, ur. Daniel Lerner in Harold D. Lasswell, 3–15. Palo Alto: Stanford University Press.
- Lawn, Martin. 2003. The “Usefulness” of Learning: the struggle over governance, meaning and the European education space. *Discourse* 24 (3): 325–336.
- 2006. Soft Governance and the Learning Spaces of Europe. *Comparative European Politics* 4 (2-3): 272–288.
- 2007. Governing by network in Europe: associations, educational research and social partnership. *Critical Studies in Education* 48 (1): 79–95.
- 2011. Standardizing the European Education Policy Space. *European Educational Research Journal* 10 (2): 259–272.
- Lawn, Martin in Bob Lingard. 2002. Constructing a European Policy Space in Educational Governance: the role of transnational policy actors. *European Educational Research Journal* 1 (2): 290–307.

- Leech, L. Beth. 2002. Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews. *Political Science and Politics* 35 (4): 665–668.
- Leicester, Graham. 2007. Policy Learning: Can Government Discover the Treasure Within? *European Journal of Education* 42 (2): 173–184.
- Lenschow, Andrea, Duncan Liefferink in Sietske Veenman. 2005. When birds sing. A framework for analysing domestic factors behind policy convergence. *Journal of European Public Policy* 12 (5): 797–816.
- Leuze Kathrin, Tilman Brand, Anja P. Jakobi, Kerstin Martens, Alexander Nagel, Alessandra Rusconi in Ansgar Weymann. 2008. Analysing the Two-Level Game International and National Determinants of Change in Education Policy Making. Bremen: University of Bremen, TranState Working Papers, No. 72.
- Levi-Faur, David. 2005. “Agents of knowledge” and the convergence on a “New World Order”. *Journal of European Public Policy* 12 (5): 954–965.
- Levin, Benjamin. 1998. An Epidemic of Education Policy: (what) can we learn from each other? *Comparative Education* 34 (2): 131–141.
- 2004. Making research matter more. *Education Policy Analysis Archives* 12 (56): 1–22.
- 2005. Improving research-policy relationships: the case of literacy. V *International Handbook of Educational Policy*, ur. Alister Cumming, Amanda Datnow, Kenneth Leithwood in David Livingstone, 613–628. Dordrecht: Springer.
- 2010. Governments and education reform: some lessons from the last 50 years. *Journal of Education Policy* 25 (6): 739–747.
- Levitt, Barbara in James G. March. 1988. Organizational Learning. *Annual Review of Sociology* 14: 319–340.
- Levy, S. Jack. 1994. Learning and Foreign Policy. Sweeping a Conceptual Minefield. *International Organization* 48 (2): 279–312.
- Lindblom, E. Charles. 1959. The Science of »Muddling Through«. *Public Administration Review* 19 (2): 79–88.
- 1990. Inquiry and Change. *The Troubled Attempt to Understand and Change Society*. New Haven: Yale University Press.
- Linder, H. Stephen in Guy B. Peters. 1989. Instruments of Government: Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy* 9 (1): 35–58.
- Lingard, Bob. 2010. Policy borrowing, policy learning: testing times in Australian schooling. *Critical Studies in Education* 51 (2): 129–147.
- Lingard, Bob, Shaun Rawolle in Sandra Taylor. 2005. Globalising policy sociology in education: working with Bourdieu. *Journal of Education Policy* 20 (6): 759–777.
- Lindquist, A. Evert. 1990. The Third Community, Policy Inquiry and Social Scientists. V *Social Scientists, Policy and the State*, ur. Stephen Brooks in Alain G. Gagnon, 21–51. New York: Praeger Publishers.
- Linos, Katerina. 2006. When do policy innovations spread? Lessons for advocates of lesson-drawing. *Harvard Law Review* 119 (3): 1467–1487.
- Livingston, Kay. 2003. What is the Future for National Policy Making in Education in the Context of an Enlarged European Union? *Policy Futures in Education* 1 (3): 586–600.
- López-Santana, Mariely. 2004. Soft Europeanization?: The influence of the European Employment Strategy in processes and employment policies in EU member states. Prispevek predstavljen na The annual meeting of the American Political Science Association, 2. september, Chicago, ZDA.



- 2006. The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy. *Journal of European Public Policy* 13 (4): 481–499.
- 2009. Having a Say and Acting: Assessing the effectiveness of the European Employment Strategy as an intra-governmental coordinative instrument. *European Integration online Papers* 13 (1): 1–17. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-015a.htm> (22. februar 2011).
- Lozar Manfreda, Katja in Vasja Vehovar. 2002. Do Mail and Web Surveys Provide Same Results? *Metodološki zvezki* 18: 149–169.
- Luke, Allan. 2003. After the marketplace: evidence, social science and educational research. *The Australian Educational Researcher* 30 (2): 87–107.
- Lukšič, Igor. Intervju. *Dnevnik*, 18. 12. 2010. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/objektiv/intervjuji/1042411102> (15. marec 2012).
- Lundvall, Bengt-Åke in Mark Tomlinson. 2002. International benchmarking as a policy learning tool. V *The new knowledge economy in Europe: A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, ur. Maria João Rodrigues, 203–235. Cheltenham: Edward Elgar Publishers.
- Lynggaard, Kennet. 2011. Causality in Europeanization Research: A Discursive Institutional Analytical Strategy. Prispevek predstavljen na 12<sup>th</sup> Biannual Conference of the European Union Study Association, 3.–5. marec, Boston, Massachusetts, ZDA.
- Lyotard, Jean-Francois. 1984. *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge*. Manchester: Manchester University Press.
- Mabbett, Deborah. 2007. Social Inclusion Policies in Europe. *Journal of European Public Policy* 14 (1): 78–95.
- Maček, Matjaž, ur. 2000. *Upravljanje znanja v slovenskih podjetjih*. Ljubljana: Inštitut za intelektualno lastnino.
- Maher, Imelda. 2004. Law and the Open Method of Coordination: Towards a New Flexibility in European Policy-Making? *Journal of Comparative Government and European Policy* 2 (2): 248–263.
- Mahon, Rianne in Stephen McBride. 2009. *The OECD and Transnational Governance*. Vancouver: The University of British Columbia Press.
- Majchrzak, Ann. 1984. *Methods for Policy Research*. Newbury Park, London, New Delhi: SAGE Publications.
- Majone, Giandomenico. 1989. *Evidence, argument and persuasion in the policy process*. New Haven, London: Yale University Press.
- ur. 1996. *Regulating Europe*. London, New York: Routledge.
- 2000. The Credibility Crisis of Community Regulation. *Journal of Common Market Studies* 38 (2): 273–302.
- 2005. *Dilemmas of European integration: the ambiguities and pitfalls of integration by stealth*. Oxford, New York : Oxford University Press.
- Majone, Giandomenico in Aaron Wildavsky. 1979. Implementation as Evolution. V *Implementation*, 3. izdaja, ur. Jeffrey L. Pressman in Aaron Wildavsky, 181–205. Berkeley: University of California Press.
- Mangez, Eric in Mathieu Hilgers. 2012. The Field of Knowledge and the Policy Field in Education: PISA and the production of knowledge for policy. *European Educational Research Journal* 11 (2): 189–205.
- March, G. James. 1994. *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: Free Press.
- March, G. James in Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- March, G. James in Herbert A. Simon. 1958. *Organizations*. New York: Wiley.

- Marier, Patrik. 2009. The power of institutionalized learning: the uses and practices of commissions to generate policy change. *Journal of European Public Policy* 16 (8): 1204–1223.
- Marks, Gary. 1993. Structural policy and multi-level governance in the EC. V *The state of the European Community, Vol. 2, The Maastricht debates and beyond*, ur. Alan W. Cafruny in Glenda Rosenthal, 391–410. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Marks, Gary, Liesbeth Hooghe in Kermit Blank. 1996. European Integration from the 1980s: State Centric vs multi-level governance. *Journal of Common Market Studies* 34 (3): 341–378.
- Marsh, David in Gerry Stoker, ur. 1995. *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Marston, Greg in Rob Watts. 2003. Tampering With the Evidence: A Critical Appraisal of Evidence-Based Policy-Making. *An Australian Review of Public Affairs* 3 (3): 143–163.
- Martens, Kerstin. 2007. How to become an Influential Actor – the “Comparative Turn” in OECD Education Policy. V *New Arenas of Education Governance – The Impact of International Organizations and Markets on Education Policy Making*, ur. Kerstin Martens, Alessandra Rusconi in Katrin Leuze, 40–56. Joundsmills: Palgrave Macmillan.
- Martens, Kerstin in Carolin Balzer. 2004. Comparing Governance of International Organisations – The EU, the OECD and Educational Policy. Prispevek predstavljen na The European Consortium for Political Research Joint Sessions, Workshop International Organisations and Policy Implementation, 13.–18. april, Uppsala, Švedska.
- Martens, Kerstin in Dennis Niemann. 2010. Governance by Comparison – How Ratings & Rankings Impact National Policy-making in Education. Bremen: Universität Bremen, TranState Working Papers No. 139.
- May, Peter. 1992. Policy learning and failure. *Journal of Public Policy* 12 (4): 331–354.
- Mayntz, Renate. 1983. The Changing Conditions of Effective Public Policy. *Policy & Politics* 11 (2): 123–243.
- Mažgon, Jasna. 2006. Od monometod h kombiniranim raziskovalnim pristopom. *Sodobna pedagogika* 57 (5): 98–108.
- Melchior, Josef. 2006. New spaces of European Governance. Introduction. V *New Spaces of European Governance: Proceedings of a Conference organized by the research Group "Governance in Transition"*, ur. Josef Melchior, 7–19. Dunaj: Faculty of Social Sciences.
- Mesec, Blaž. 1998. *Uvod v kvalitativno raziskovanje v socialnem delu*. Ljubljana: Visoka šola za socialno delo.
- Meseguer, Covadonga. 2005. Policy Learning, Policy Diffusion and the Making of New Order. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598 (1): 67–82.
- Miller, Peter. 2001. Governing by Numbers: Why Calculative Practices Matter. *Social Research* 68 (2): 379–396.
- Miller, Peter in Nikolas Rose. 2008. *Governing the Present*. Cambridge: Polity Press.
- Ministrstvo za šolstvo in šport. 2005. *National Report of Slovenia on the implementation of the Education and Training 2010 Work Programme. Progress Report Slovenia*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- 2007a. *National Progress Report Slovenia*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- 2007b. *Strategija vseživljenjskosti učenja*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- 2007c. *Pregled dejavnosti za udejanjanje strategije vseživljenjskosti učenja*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.

- 2009. *National Progress Report Slovenia*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Mintrom, Michael. 2000. *Policy Entrepreneurs and School Choice*. Washington: Georgetown University Press.
- Mitchell, Kathryn. 2006. Neoliberal Governmentality in the European Union: Education, Training, and Technologies of Citizenship. *Environment and Planning D: Society and Space* 24: 389–407.
- Monpetit, Eric. 2009. Governance and policy learning in the European Union: a comparison with North America. *Journal of European Public Policy* 16 (8): 1185–1203.
- Moravcsik, Andrew. 1994. *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*. Cambridge: Harvard University, Center for European Studies (CES) Working Paper, no. 52.
- 1999. A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation. *International Organisation* 53 (2): 267–306.
- Morrison, Keith. 2009. *Causation in Educational Research*. London: Routledge.
- Morrissey, Oliver in Doug Nelson. 2003. Characterizing International Policy Learning. Prispevek predstavljen na Conference on the Political Economy of Policy Transfer, Learning and Convergence, 11. in 12. april, New Orleans, ZDA.
- Mörth, Ulrika. 1997. Policy Diffusion in Research and Technological Development: No Governments is an Island. Stockholm: University of Stockholm, Center for Organizational Research Score Report, 1997: 3.
- Mosher Trubek. 2003. Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy. *Journal of Common Market Studies* (41) 1: 63–88.
- Možina, Tanja, Milena Zorić in Sonja Klemenčič. 2007. *Metoda z gledovanja pri presojanju in razvijanju kakovosti izobraževanja*. Ljubljana: Andragoški center Slovenije.
- Müller Frank. 1995. Organisational Governance and Employee Cooperation: Can We Learn from Economics?. *Human Relations* 48 (10): 1217–1235.
- Munkholm, Louise in Ulrik Kjølse Olsen. 2009. Open Method of Coordination within EU Education policy – An Analysis of the Potential for Europeanisation. Roskilde: Roskilde University, Roskilde University Digital Archive (RUDAR) Working Paper, No. 1800/4492.
- Mytelka, K. Lynn in Keith Smith. 2002. Policy learning and innovation theory: an interactive and co-evolving process. *Research Policy* 31: 1467–1479.
- Nachmias, David. 1979. *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods*. New York: St. Martin's Press.
- Nacionalna strategija za razvoj pismenosti*. 2006. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Nassehi, Armin in Alma Demszky. 2011. Integration. KNOWandPOL Report No. 2 Policy Orientation 2.
- Nassehi, Armin, Alma von der Hagen-Demszky in Katharina Mayr. 2007. The Structures of Knowledge and of Knowledge Production. KNOWandPOL Report, Literature review, Part 8.
- Nedergaard, Peter. 2006a. Policy Learning in the European Union: The case of the European Employment Strategy. *Policy Studies* 27 (4): 312–323.
- 2006b. Which Countries Learn from Which?: A Comparative Analysis of the Direction of Mutual Learning Process within the Open Method of Coordination Committees of the European Union and among the Nordic Countries. *Cooperation and Conflict* 41 (4): 422–442.
- 2007. Mutual Learning in the European Employment Strategy: How? How much? Copenhagen: Copenhagen Business School, International Center for Business and Politics Working Paper, No. 40.

- Neuman, William Lawrence. 2003. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. 5. izdaja. Boston: Pearson Education.
- 2006. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. 6. izdaja. Boston: Pearson Education.
- Neumann, Knut, Hans E. Fischer in Alexander Kauertz. 2010. From PISA to educational standards: the impact of large-scale assessments on science education in Germany. *International Journal of Science and Mathematics Education* 8 (3): 545–563.
- Neumann, Eszter in Adél Kiss. 2012. The Hard Work of Interpretation: the national politics of PISA reception in Hungary and Romania. *European Educational Research Journal* 11 (2): 227–242.
- Noaksson, Niklas in Kerstin Jacobsson. 2003. The Production of Ideas and Expert Knowledge in OECD. The OECD Job Strategy in contrast with the EU employment strategy. Stockholm: Stockholm University, Center for Organizational Research Score Rapportserie, No. 2003: 7.
- Nolimal, Fani. 2012. Opolnomočenje učencev z izboljšanjem bralne pismenosti in dostopa do znanja. Predstavitev projekta. Dostopno prek: [http://www.zrss.si/projektiess/gradiva/Projekt8\\_predstavitev\\_BP.pdf](http://www.zrss.si/projektiess/gradiva/Projekt8_predstavitev_BP.pdf) (15. marec 2012).
- Nordin, Andreas. 2011. Making the Lisbon strategy happen. A new phase of lifelong learning discourse in European policy? *European Educational Research Journal* 10 (1): 11–20.
- Normand, Romuald. 2010. Expertise, Networks and Indicators: the construction of the European Strategy in Education. *European Educational Research Journal* 9 (3): 407–421.
- Nòvoa, Antonio. 2000. The restructuring of the European Educational Space. V *Educational knowledge: changing relationship between the state, civil society, and the educational community*, ur. Thomas S. Popkewitz, 31–57. New York: SUNY Press.
- 2002. Ways of thinking about education in Europe. V *Fabricating Europe – The formation of an education space*, ur. Antonio Nòvoa in Martin Lawn, 131–156. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Nòvoa, Antonio in Martin Lawn. 2002. *Fabricating Europe, The Formation of an Education Space*. Dordrecht: Kluwe Academic Publishers.
- Nòvoa, Antonio in Tali Yariv-Mashal. 2003. Comparative Research in Education: A mode of governance or a historical journey? *Comparative Education* 39 (4): 423–443.
- Nowotny, Helga. 2003. Democratising expertise and socially robust knowledge. *Science and Public Policy* 30 (3): 151–156.
- Nugent, Neill. 2003. *The Government and Politics of the European Union*. Durham: Duke University Press.
- Nuthall, Graham. 2004. Relating Classroom Teaching to Student Learning: A Critical Analysis of Why Research Has Failed to Bridge the Theory-Practice Gap. *Harvard Educational Review* 74 (3): 273–306.
- Nutley, Sandra. 2003. Bridging the policy/research divide. Reflections and Lessons from the UK. Prispevek predstavljen na konferenci Facing the Future: Engaging stakeholders and citizens in developing public policy, 23. in 24. april, Canberra, Avstralija.
- Nutley, Sandra, Philip Davies in Isabel Walter. 2002. Evidence based policy and practice: Cross sector lessons from the UK. London: King's College, Centre for Evidence Based Policy and Practice Working paper, No. 9.

- Nutley, M. Sandra, Isabel Walter in Huw T. O. Davies. 2007. *Using Evidence. How research can inform public services*. Bristol: The Policy Press.
- Oakley, Ann. 2001. Making evidence-based practice education: a rejoinder to John Elliot. *British Educational Research Journal* 27 (5): 575–576.
- Olsen, P. Johan. 2003. Europeanization. V *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 333–348. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Olsen, P. Johan in Guy B. Peters. 1996. *Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Olson, R. David. 2004. The Triumph of Hope over Experience in the Search for ‘What Works’: A Response to Slavin. *Educational Researcher* 33 (1): 24–26.
- Olszen, Mark, John A. Codd in Anne-Marie O’Neill. 2004. *Education Policy: Globalization, Citizenship and Democracy*. London, Thousand Oaks in New Delhi: Sage.
- Organisation for economic co-operation and development. 2001. The Well-being of Nations. The role of human capital and social capital. Paris: Organisation for economic co-operation and development.
2003. Peer review: a tool for co-operation and change. Paris: Organisation for economic co-operation and development.
- 2007. *Evidence in Education. Linking Research and Policy*. Paris: Centre for Educational Research and Innovation, Organisation for economic co-operation and development.
- 2011. OECD Economic Surveys. SLOVENIA. Overview. Paris: Organisation for economic co-operation and development.
- 2012. *Education at a glance*. Paris: Organisation for economic co-operation and development.
- Osborne, David in Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: A Plume Book.
- Overdevest, Christine. 2002. The Open Method of Coordination, New Governance & Learning: Towards a Research Agenda. Wisconsin: University of Wisconsin, New Governance Project Working Paper.
- Ozawa, P. Connie. 1991. *Recasting Science: Consensual Procedures in Public Policy Making*. Boulder: Westview Press.
- Ozga, Jenny. 2000. *Policy Research in educational settings: Contested terrain*. Buckingham: Open University Press.
- 2003. Measuring and Managing Performance in Education. Edinburgh: University of Edinburgh: Centre for Educational Sociology (CES) Briefing No. 27.
- 2007. Knowledge and Policy: Research and Knowledge Transfer. *Critical Studies in Education* 48 (1): 63–78.
- 2008. Governing Knowledge: research steering and research quality. *European Educational Research Journal* 7 (3): 261–272.
- 2009. Governing Education through Data in England: From Regulation to Self-Evaluation. *Journal of Education Policy* 24 (2): 149–162.
- 2011a. Introduction. Researching the Powerful: seeking knowledge about policy. *European Educational Research Journal* 10 (2): 218–224.
- 2011b. Governing Narratives: »local« meanings and globalising education policy. *Education Inquiry* 2 (2): 305–318.

- 2012. Introduction. Assessing PISA. *European Educational Research Journal* 11 (2): 166–171.
- Ozga, Jenny in Robert Jones. 2006. Travelling and embedded policy: the case of knowledge transfer. *Journal of Education Policy* 21 (1): 1–17.
- Ozga, Jenny in Bob Lingard. 2007. Globalisation, Education Policy and Politics. V *The RoutledgeFalmer Reader in Education Policy and Politics*, ur. Bob Lingard in Jenny Ozga, 65–82. London in New York: Routledge.
- Ozga, Jenny, Peter Dahler-Larsen, Christina Sergerholm in Hannu Simola, ur. 2011. *Fabricating Quality in Education: Data and Governance in Europe*. London: Routledge.
- O'Reagain, S. In R. Keegan. 2000. Benchmarking explained. In European Commission Benchmarking in Europe – working together to build competitiveness. Bruselj: Evropska komisija.
- Packwood, Angela. 2002. Evidence-based Policy: Rhetoric and Reality. *Social Policy and Society* 1 (3): 267–272.
- Pal, Leslie. 1987. *Public Policy Analysis*. Toronto, New York, London, Sydney, Auckland: Methuen Publications.
- Pangerc Pahernik, Zvonka. 2006. O evropskih kazalnikih in ciljnih vrednostih procesa Izobraževanje in usposabljanje 2010. V *Merjenje razvojne vloge in učinkovitosti javnega sektorja in politik, Zbornik 16. statističnih dnevov*, ur. Boris Tkačik in Marina Urbas. Ljubljana: Statistično društvo Slovenije in Statistični urad Republike Slovenije.
- Paraskevopoulos, J. Christos. 2002. EU Enlargement and Multi-level governance in European public policy-making: actors, institutions and policy learning. Liuc Papers No. 116.
- Parsons, Wayne. 1997. *Public policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- 2002. From Muddling Through Muddling Up – Evidence Based Policy Making and the Modernisation of British Government. *Public Policy and Administration* 43 (17): 43–60.
- Paster, Thomas. 2005. The New Modes of EU Governance: Combining Rationalism and Constructivism in Explaining Voluntarist Policy Coordination in the EU. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 34 (2): 147–161.
- Pawson, Ray. 2002. Evidence-based Policy: The Promise of »Realist Synthesis«. *Evaluation* 8 (3): 340–358.
- Pedagoški inštitut. 2010. OECD PISA 2009. Prvi rezultati. Dostopno prek: [http://www.pei.si/UserFilesUpload/file/raziskovalna\\_dejavnost/PISA/PISA2009/PISA2009\\_prviRezultati.pdf](http://www.pei.si/UserFilesUpload/file/raziskovalna_dejavnost/PISA/PISA2009/PISA2009_prviRezultati.pdf) (15. marec 2012).
- 2011. Posvet Pedagoškega inštituta. Mednarodne raziskave znanja učencev in dejavnosti za izboljšanje pismenosti učencev. Dostopno prek: <http://www.pei.si/UserFilesUpload/file/drugo/Izjava%20udele%C5%BEencev%20posveta.pdf> (15. marec 2012).
- Pemberton, Hugh. 2003. Learning, governance and economic policy. *The British Journal of Politics & International Relations* 5 (4): 500–524.
- Penalva, José. 2011. The Role of Explanations and Prescriptions in the Science of Design: the case of educational research. *European Educational Research Journal* 10 (2): 272–280.

- Pépin, Luce. 2007. The History of EU Cooperation in the Field of Education and Training: How Lifelong Learning Became a Strategic Objective. *European Journal of Education* 42 (1): 121–132.
- Peters, Anne in Isabella Pagotto. 2006. Soft Law as a New Mode of Governance: A Legal Perspective. Basel: University of Basel, NEWGOV: New Modes of Governance Project Working Paper No. 04/D11. Dostopno prek: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1668531> (15. marec 2012).
- 2005. Conclusion. The Future of Instruments Research. V *Designing government. From instruments to governance*, ur. Pearl F. Eliadis, Margaret M. Hill in Michael Howlett, 353–364. Montreal: McGill – Queen’s University Press.
- Peters, Michael. 2001. National education policy constructions of the “knowledge economy”: towards a critique. *Journal of Educational Enquiry* 2 (1): 1–22.
- Peterson, John. 1995. Decision-making in the European Union: Towards a Framework for Analysis. *Journal of European Public Policy* 2 (1): 69–93.
- Phillips, David. 2005. Policy Borrowing in Education: Frameworks for analysis. V *International Handbook on Globalisation, Education and Policy Research*, ur. Josphe Zajda, 23–34. Dordrecht: Springer.
- Phillips, David in Kimberly Ochs, ur. 2004. *Educational policy borrowing: Historical perspectives*. Oxford: Symposium Books.
- Piattoni, Simona. 2010. *The Theory of Multi-Level Governance. Conceptual, Empirical and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon. 2000. Introduction: Understanding Governance. V *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, ur. Jon Pierre, 1–12. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon in Guy B. Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin’s Press.
- Pierre, St. Adams Elizabeth. 2006. Scientifically Based Research in Education: Epistemology and Ethics. *Adult Education Quarterly* 56 (4): 239–266.
- Pluško, Alojz. 2004. S prenovno vzgojno-izobraževalnega sistema uresničujemo cilje Evropske unije. *Vzgoja in izobraževanje* 35 (1): 61–63.
- Pollack, A. Mark. 2005. Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity or Experiment in New Governance? *Annual Review of Political Science* 8: 357–398.
- Pierre, Elizabeth Adams. 2006. Scientifically Based Research in Education: Epistemology and Ethics. *Adult Education Quarterly* 56 (4): 239–266.
- Pochet, Phillipe. 2005. The OMC and the Construction of Social Europe. V *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, 37–82. Bruselj: PIE Peter Lang.
- Pollard, Andrew. 2004. The SERA Lecture 2003: what is and what might be? Teaching and Learning Research Programme strategies and the development of educational research. *Scottish Educational Review* 36 (1): 11–21.
- Pollitt, Christopher. 2001. Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform. *Public Management Review* 4 (1): 471–492.
- 2006. Performance Information for Democracy: The Missing Link? *Evaluation* 12 (1): 38–55.
- Pons, Xavier. 2012. Going beyond the ‘PISA Shock’ Discourse: an analysis of the cognitive reception of PISA in six European countries, 2001–2008. *European Educational Research Journal* 11 (2): 206–226.
- Porter, M. Theodore. 1995. *Trust in Numbers*. New Jersey: Princeton University Press.

- Puchala, J. Donald. 1972. Of Blind Men, Elephants and International Integration. *Journal of Common Market Studies* 10 (3): 267–284.
- Putnam, D. Robert. 1977. Elite transformation in advanced industrial societies: an empirical assessment of the theory of technocracy. *Comparative Political Studies* 10 (3): 383–412.
- Radaelli, M. Claudio. 1995. The role of knowledge in the policy process. *Journal of European Public Policy* 2 (2): 159–183.
- 1998. *Governing EU Regulation: The Challenges Ahead*. Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre Policy Paper, No. 98/3.
- 1999a. The Public Policy of the EU: whiter the politics of expertise? *Journal of European Public Policy* 6 (5): 757–774.
- 1999b. *Technocracy in the European Union*. London, New York: Longman.
- 2003. *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?* Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, SIEPS Working Paper, No. 2003:1.
- 2004. Who learns what? Policy learning and the open method of coordination. Prispevek predstavljen na Economic and Social Research Council Workshop on the Lisbon Strategy, University of Birmingham, 26. november, Birmingham, Velika Britanija.
- 2008. Europeanization, Policy Learning, and New Modes of Governance. *Journal of Comparative Policy Analysis* 10 (3): 239–254.
- 2009. Measuring policy learning: regulatory impact assessment in Europe. *Journal of European Public Policy* 16 (8): 1145–1164.
- Ragin, C. Charles. 2007. *Družboslovno raziskovanje: enotnost in raznolikost metode*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Reich, B. Robert. 1988. *Power of Public Ideas*. Cambridge, Massachusetts in London: Harvard University Press.
- Repež, Maša in Mojca Štraus, ur. 2007. PISA 2006 – Program mednarodne primerjave dosežkov učencev. Izhodišča merjenja bralne pismenosti v raziskavi PISA 2006. Ljubljana: Pedagoški inštitut.
- Rey, Oliver. 2010. The Use of Students' External Assessment and its Impact on Education Systems. V *Beyond Lisbon 2010: Perspectives from Research and Development for Education Policy in Europe, CIDREE Yearbook 2010*, ur. Sheila M. Stoney, 137–158. Slough: National Foundation for Educational Research.
- Rhodes, A.W. Rod. 1996. The New Governance: Governing without Government. *Political Science* 44 (4): 652–667.
- 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Oxford in New York: Oxford University Press.
- Richards, David in Martin Smith. 2002. *Governance and Public Policy in the UK*. Oxford: Oxford University Press.
- Richardson, J. Jeremy. 1996. Actor-based models of national and EU policy-making. V *The European Union and National Industrial Policy*, ur. Hussein Kassim in Anand Menon, 26–51. London: Routledge.
- Richardson, Laurel. 2003. A Method of Inquiry. V *Collecting and Interpreting Qualitative Materials*, ur. Norman K. Denzin, Yvonna S. Lincoln, 499–541. Thousand Oaks, California: Sage.
- Richardson, Tim. 2006. The Thin Simplification of European Space: Dangerous Calculations? *Comparative European Politics* 4 (2-3): 203–217.



- Ridgway, James, Judith S. Zawojewski in Mark N. Hoover. 2000. Problematizing Evidence-Based Policy and Practice. *Evaluation and Research in Education* 14 (3-4): 181–192.
- Ringarp, Johanna in Martin Rothland. 2010. Is the Grass always Greener? The Effect of the PISA Results on Education Debates in Sweden and Germany. *European Educational Research Journal* 9 (3): 422–430.
- Risse, Thomas, Maria Green Cowles in James A. Caporaso. 2001. Europeanization and Domestic Change: Introduction. V *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Political Change*, ur. Maria Green Cowles, James A. Caporaso in Thomas Risse, 1–20. Ithaca in London: Cornell University Press.
- Risse-Kappen, Thomas. 1994. Ideas Do Not Float Freely. *International Organisation* 48 (2): 185–214.
- Rittberger, Berthold. 2005. *Building Europe's Parliament. Democratic Representation beyond the Nation-State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rizvi, Fazal in Bob Lingard. 2009. *Globalizing Education Policy*. London: Routledge.
- Robertson, David Brian. 1991. Political Conflict and Lesson Drawing. *Journal of Public Policy* 11 (1): 55–78.
- Robertson, L. Susan. 2006. Absences and Imaginings: The Production of Knowledge on Globalisation and Education. *Globalisation, Societies and Education* 4 (2): 303–318.
- Rodrigues, Maria João. 2001. The Open Method of Coordination as a New Governance Tool. V *L'evoluzione della governance europea*, ur. Mario Telò, 96–107. Rome: Fondazione Istituto Gramsci.
- 2002. *The New Knowledge Economy in Europe. A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Rogers, M. Everett. 2003. *Diffusion of Innovations*. 5. izdaja. New York: Free Press.
- Rogowski, Ralf. 2006. Reflexive Coordination. Thoughts on the Social Model of the European Union. Warwick: Warwick School of Law, Emile Noel Forum Paper.
- Room, Graham. 2005. Policy Benchmarking in the European Union: Indicators and Ambiguities. *Policy Studies* 26 (2): 117–132.
- Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration. The European Union Series*. Palgrave: Macmillan.
- 2001. Discourses of Globalisation and European Identities. V *The Social Construction of Europe*, ur. Thomas Christiansen, Knud Erik Jorgensen in Antje Wiener, 158–173. London: Sage.
- 2005. Globalization, the ambivalence of European integration and the possibilities for a post-disciplinary EU Studies. *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 18 (1): 23–43.
- Rose, Richard. 1991. What is Lesson Drawing? *Journal of Public Policy* 11 (1): 3–30.
- 2002. *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*. New York: Chatham House Publishers.
- Ruggie, John. 1972. Collective goods and future international collaboration. *American Political Science Review* 66 (3): 874–893.
- 1975. International Responses to Technology: Concepts and Trends. *International Organization* 29 (3): 557–583.
- Rumford, Chris. 2003. European Civil Society or Transnational Social Space? Conceptions of Society in Discourses of EU Citizenship, Governance and the Democratic Deficit: an Emerging Agenda. *European Journal of Social Theory* 6 (1): 25–43.
- 2006. Rethinking European Spaces: Territory, Borders, Governance. *Comparative European Politics* 4 (2-3): 127–140.

- Rutkowski, David in Laura C. Engel. 2010. Soft Power and Hard Measures: large-scale assessment, citizenship and the European Union. *European Educational Research Journal* 9 (3): 381–395.
- Sabatier, A. Paul. 1987. Knowledge, Policy-oriented Learning, and Policy Change. An Advocacy Coalition Framework. *Science Communication* 8 (4): 649–692.
- 1993. Policy Change over a Decade or More. V *The Nation's Health*, ur. Philip R. Lee in Carroll L. Estes, 143–174. London: Jones and Barlett Publishers Canada.
- 1999. *Theories of the Public Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, A. Paul in Hank C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach. Theoretical Lenses on Public Policy*. Boulder, San Francisco, Oxford : Westview Press.
- 1999. The advocacy coalition framework. An assessment. V *Theories of the policy process*, Paul A. Sabatier, 117–168. Boulder: Westview Press.
- Sabel, Charles. 1994. Learning by monitoring: the institutions of economic development. V *Handbook of Economic Sociology*, ur. Neil J. Smelser in Richard Swedberg, 137–175. Princeton: Princeton University Press.
- 2008. Learning from Difference. The Architecture of Experimentalist Governance in the European Union. *European Law Journal* 14 (3): 271–327.
- Sabel, Charles in Jonathan Zeitlin, ur. 2010. *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. Oxford: Oxford University Press.
- Sacchi, Stefano. 2004. The Open Method of Coordination and National Institutional Capabilities. The Italian Experience as a Heuristic Case Study. Prispjevok predstavljen na The annual meeting of the American Political Science Association, 2. september, Chicago, ZDA.
- Sagadin, Janez. 2001. Pregledno o kvalitativnem empiričnem pedagoškem raziskovanju. *Sodobna pedagogika* 52 (2): 1–13.
- Sanderson, Ian. 2002a. Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making. *Public Administration* 80 (1): 1–22.
- 2002b. Making Sense of 'What Works': Evidence Based Policy Making as Instrumental Rationality? *Public Policy and Administration* 17 (3): 61–75.
- Sanderson, Ian. 2003. Is It 'What Works' that Matters? Evaluation and Evidence-Based Policy Making. *Research Papers in Education* 18 (4): 331–347.
- 2006. Complexity, 'practical rationality' and evidence-based policy making. *Policy & Politics* 34 (1): 115–132.
- Sartori, Giovanni. 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, New Jersey: Chatham House.
- Schäfer, Armin. 2004. Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making. *European Integration online Papers* 8 (13): 1–23. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-013.pdf> (10. september 2008).
- 2005. A New Form of Governance? Comparing the Open Method of Coordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD. *Journal of European Public Policy* 13 (1): 70–88.
- Scharpf, W. Fritz. 1997. Introduction: The Problem-Solving Capacity of Multi-Level Governance. *Journal of European Public Policy* 4 (4): 520–538.

- 1998. Interdependence and Democratic Legitimation. Max Planck Institute for the Study of Societies, Working Paper 98/2.
- 1999. *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- 2000. Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe. Köln: Max –Planck Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) Discussion Paper, No. 00/5.
- 2002. The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. *Journal of Common Market Studies* 40 (4): 645–670.
- Schattenmann, Marc 2006. Games Real Governments Play. The European Union's Open Method of Coordination and the Claim of Policy Learning. Prispevek predstavljen na The annual meeting of the American Political Science Association, 31. avgust, Philadelphia, ZDA.
- Schmitter, C. Philippe. 2000. How to Democratize the European Union...and Why Bother? Governance in Europe. Oxford: Rowman and Littlefield Publishers Inc.
- Schneider, L. Anne in Helen Ingram. 1990. Behavioural assumptions of policy tools. *The Journal of Politics* 52 (2): 510–529.
- 1997. *Policy design for democracies*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Schneider, Volker. 2004. State Theory, Governance and the Logic of Regulation and Administrative Control. V *Governance in Europe*, ur. Andreas Warntjen in Arndt Wonka, 25–41. Baden-Baden: Nomos.
- Schludi, Martin. 2003. Chances and limitations of “benchmarking” in the reform of welfare state structures – the case of pension policy. Prispevek predstavljen na Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies Conference, University of Amsterdam, 8. maj, Amsterdam, Nizozemska.
- Schön, A. Donald. 1973. *Beyond The Stable State: Public and Private Learning in a Changing Society*. Harmondsworth: Penguin Books.
- 1979. Generative metaphor: a perspective on problem-setting in social policy. V *Metaphor and Thought*, ur. Andrew Ortony, 137–163. Cambridge: Cambridge University Press.
- 1983. *The Reflective Practitioner*. New York: Basic Books.
- Schout, Adriaan. 2005. Coordinated European Governance: Self organising or centrally steered? *Public Administration* 83 (1): 201–220.
- 2009. Organizational learning in the EU's multi-level governance system. *Journal of European Public Policy* 16 (8): 1124–1144.
- Schout, Adriaan in Andrew Jordan. 2008. The European Union's governance ambitions and its administrative capacities. *Journal of European Public Policy* 15 (7): 957–974.
- Schout, Adriaan, Andrew Jordan in Michelle Twena. 2010. From “Old” to “New” Governance in the EU: Explaining a Diagnostic Deficit. *West European Politics* 33 (1): 154–170.
- Schriewer, Jürgen. 2003. Globalisation in Education: process and discourse. *Policy Futures in Education* 1 (2): 271–283.
- Scott, Joanne in David M. Trubek. 2002. Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union. *European Law Journal* 8 (1): 1–18.
- Sebba, Judy. 1999. Developing Evidence-Informed Policy and Practice in Education. Prispevek predstavljen na British Educational Research Association Conference, 2.–5. september, Brighton, Velika Britanija.

- 2007. Enhancing impact on policy-making through increasing user engagement in research. V *Educational Research and Policy-Making: Exploring the Border Country Between Research and Policy*, ur. Lesley Saunders, 127–143. London: Routledge.
- Senden, Linda. 2004. *Soft Law in European Community Law*. Oxford, Portland: Hart.
- Shahjahan, Riyad Ahmed. 2011. Decolonizing the evidence-based education and policy movement: Revealing the colonial vestiges in educational policy, research, and neoliberal reform. *Journal of Education Policy* 26 (2): 181–206.
- Shaw, Jo. 1999. From the Margins to the Centre: Education and Training Law and Policy. V *The Evolution of EU Law*, ur. Paul Craig in Gráinne de Búrca, 555–595. Oxford: Oxford University Press.
- Silova, Iveta in William C. Brehm. 2010. An American Construction of European Education Space. *European Educational Research Journal* 9 (4): 457–470.
- Simmons, A. Beth, Frank Dobbin in Geoffrey Garrett. 2006. Introduction: The International Diffusion of Liberalism. *International Organisation* 60 (4): 781–810.
- Simon, Herbert. 1957. *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. London: Collier-Macmillan.
- Simons, Maarten. 2007. How to behave in Europe? Education policy, Euro-governmentality, and Synoptical power. Prispevek predstavljen na konferenci Advancing the European Education Agenda, 30. november–1. december, Bruselj in Leuven, Belgija.
- Simons, Helen, Saville Kuskner, Keith Jones in David James. 2003. From evidence-based practice to practice-based evidence: the idea of situated generalization. *Research Papers in Education* 18 (4): 347–364.
- Simons, Maarten, Mark Olssen in Michael M. Peters, ur. 2009. *Re-reading education policies: studying the policy agenda of the 21st century*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Simpson, Seamus. 2011. 'New Governance' in European Union Policy Making: Policy Innovation or Political Compromise in European Telecommunications?. *West European Politics* 34 (5): 1114–1133.
- Slavin, E. Robert. 2002. Evidence-based education policies: Transforming educational practice and research. *Educational Researcher* 21 (7): 15–21.
- Slovenska tiskovna agencija. 2010. Pismenost učencev podpovprečna, 8. december 2010. Dostopno prek: <http://www.sta.si/> (8. december 2010).
- Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2007. Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
- Smismans, Stijn. 2004. EU Employment Policy: Decentralisation or Centralisation through the Open Method of Coordination? Florence: European University Institute, Working Paper LAW, No. 2004/1.
- 2008. New Modes of Governance and the Participatory Myth. *West European Politics* 31 (5): 874–895.
- 2011. From harmonization to coordination? EU law in the Lisbon governance architecture. *Journal of European Public Policy* 18 (4): 504–524.
- Snyder, Francis. 1993. Soft law and Institutional Practice in the European Community. V *The Construction of Europe – Essays in honour of Emile Noel*, ur. Steve Martin, 197–225. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

- Solesbury, William. 2001. Evidence Based Policy: Whence it Came and Where it's Going. London: King's College London, Evidence network Working Paper, No. 1.
- Souto-Otero, Manuel. 2011. Breaking the consensus in educational policy reform? *Critical Studies in Education* 52 (1): 77–91.
- Souto-Otero, Manuel, Timo Fleckenstein in Rod Dacombe. 2008. Filling in the gaps: European governance, inductive politics and the European Commission. *Journal of Education Policy* 23 (3): 231–249.
- Spanou, Caliope. 1998. European Integration in Administrative Terms: A Framework for Analysis and the Greek Case. *Journal of European Public Policy* 5 (3): 467–484.
- Splichal, Slavko. 2010. Javnost med »novimi« mediji in »starimi« teorijami. *Teorija in praksa* 47 (1): 8–21.
- Spring, Joel. 2009. *Globalization of Education: An Introduction*. New York: Routledge.
- Sprokkereef, Annemarie. 1995. Developments in European Community education policy. V *The European Community and the challenge of the future*, ur. Juliet Lodge, 340–347. London: Pinter Publisher.
- Stanat, Petra. 2007. Development and Implementation of Educational Innovations as a Consequence of Educational Monitoring, Educational Reporting, and Comparative Studies of Student Performance – Opportunities and Limitations. V *Educational Monitoring, Comparative Studies and Innovation. From evidence-based governance to practice*, ur. State Institute for School and Media Berlin-Brandenburg, Federal Ministry for Education, the Arts and Culture in Swiss Conference of Cantonal Ministers of Education, 6–14. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH.
- Stake, E. Robert. 2005. Qualitative Case Studies. V *The Sage Handbook of Qualitative Research*, ur. Norman K. Denzin in Yvonna S. Lincoln, 443–466. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Statistični urad Republike Slovenije. 2007. Istanbulska deklaracija. Dostopno prek: [http://www.stat.si/OECDWorldForum2007/oecd\\_istanbuska\\_deklaracija.asp](http://www.stat.si/OECDWorldForum2007/oecd_istanbuska_deklaracija.asp) (15. marec 2012).
- Stehr, Nico. 2010. Knowledge, Democracy and Power. *Central European Journal of Public Policy* 4 (1): 14–34.
- Steiner-Khamsi, Gita. 2003. The Politics of League Tables. *Journal of Social Science Education* 2 (1): 1–6.
- 2004. *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. New York: Teachers College Press.
- Steyer, Rolf. 2007. Intervention studies: Experimental approaches and alternatives. Prispevek predstavljen na konferenci Knowledge for Action – Research Strategies for an Evidence-based Education Policy, 28.–30. marec, Frankfurt, Nemčija.
- Stoker, Gerry. 1998. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal* 50 (155): 17–28.
- Stone, Diane. 1999. Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines. *Politics* 19 (1): 51–59.
- 2000. Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas. Warwick: University of Warwick, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation Working Paper, No. 69/01.
- 2002. Using knowledge: the dilemmas of “bridging research and policy”. *Compare* 32 (3): 285–296.
- 2004. Transfer Agents and Global Networks in the “Transnationalization” of Policy. *Journal of European Public Policy* 11 (3): 545–566.
- Stone, Diane, Andrew Denham in Mark Garnett, ur. 1998. *Think Tanks Across Nations: A Comparative Approach*. Manchester: Manchester University Press.
- Strang, David in John Meyer. 1993. Institutional Conditions for Diffusion. *Theory and Society* 22 (4): 487–511.

- Strang, David in Michael W. Macy. 2001. In Search of Excellence: Fads, Success Stories, and Adaptive Emulation. *American Journal of Sociology* 107 (1): 147–182.
- Svet Evropske unije. 2001. *Report from the Education Council to the European Council »The concrete future objectives of education and training systems«*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/rep\\_fut\\_obj\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/rep_fut_obj_en.pdf) (3. maj 2008).
- 2002. *Delovni program Izobraževanje in usposabljanje 2010*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:142:0001:0022:EN:PDF> (3. maj 2008).
- 2003. *Zaključki Sveta o Evropskih referenčnih ravneh (ciljnih vrednostih) na področju izobraževanja in usposabljanja*. Dostopno prek: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/educ/94290.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/educ/94290.pdf) (3. maj 2008).
- 2004. *»Education and Training 2010« The success of the Lisbon strategy hinges on urgent reforms. Joint interim report of the Council and the Commission on the implementation of the detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/jir\\_council\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/jir_council_final.pdf) (10. september 2008).
- 2005. *Sklepi Sveta o novih kazalcih na področju izobraževanja in usposabljanja*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:141:0007:0008:SL:PDF> (4. maj 2008).
- 2006a. *Posodobitev izobraževanja in usposabljanja: Bistven prispevek k blaginji in socialni koheziji v Evropi*. Skupno vmesno poročilo o napredku v okviru Delovnega programa Izobraževanje in usposabljanje 2010 s strani Sveta in Komisije za leto 2006. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/nationalreport08/jointkey06\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/nationalreport08/jointkey06_sl.pdf) (10. september 2008).
- 2006b. *Sklepi Sveta in predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta, o učinkovitosti in pravičnosti v izobraževanju in usposabljanju*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:298:0003:0006:SL:PDF> (10. september 2008).
- 2007a. *Resolucija Sveta o izobraževanju in usposabljanju kot ključnih gibalih Lizbonske strategije*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:300:0001:0002:SL:PDF> (3. maj 2008).
- 2007b. *Sklepi Sveta o skladnem okviru kazalnikov in meril za spremljanje napredka pri doseganju lizbonskih ciljev izobraževanja in usposabljanja*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:311:0013:0015:SL:PDF> (4. Maj 2008).
- 2008a. *Ključna sporočila s področja izobraževanja/usposabljanja in mladine za spomladansko srečanje Evropskega sveta*. Dostopno prek: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sl/08/st06/st06445.sl08.pdf> (10. september 2008).
- 2008b. *Sporočilo za javnost 2848. Zasedanja Sveta Izobraževanje, kultura in mladi*. Dostopno prek: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/08/30&format=HTML&aged=1&language=SL&guiLanguage=en> (10. september 2008).
- 2008c. *Vseživljenjsko učenje za ustvarjalnost, znanje in inovacije. Osnutek skupnega poročila Sveta in Komisije o napredku pri izvajanju Delovnega programa Izobraževanje in usposabljanje za leto 2008*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/nationalreport08/council\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/nationalreport08/council_sl.pdf) (10. avgust 2010).

- 2009. Sklepi Sveta z dne 12. maja 2009 o strateškem okviru za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju »ET 2020«. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:SL:PDF> (10. avgust 2010).
- Syrpis, Phil. 2002. Legitimising European Governance: Taking Subsidiarity Seriously within the Open Method of Coordination. Florence: European University Institute, Department of Law Working Papers, No. 2002/10.
- Šenbrega, Kristīne. 2005. The Open Method of Coordination and Mutual Policy Learning, Opportunities and Constraints. Lund: Lund University, Department of Political Science, University Essay from Lund University.
- Šimenc, Marjan. 2011. Patriotizem in nacionalizem slovenskih učencev iz perspective Mednarodne raziskave državljanske vzgoje. *Šolsko polje* 22 (5-6): 139–156.
- Šoštarič, Špela. 2003. Socialne predstave o znanosti pri študentih. *Psihološka obzorja* 12 (3): 117–130.
- Štrajn, Darko. 2004. Evropska unija in Slovenija v procesih sprememb sistemov vzgoje in izobraževanja. *Vzgoja in izobraževanje* 35 (1): 51–55.
- 2007. Reformiranje in izboljševanje šole. *Sodobna pedagogika* 58 (2): 50–60.
- Štraus, Mojca. 2005. International comparisons of student achievement as indicators for educational policy in Slovenia: evaluating students' achievements. *Prospects* 35 (2): 187–198.
- 2006. Pomen in vloga mednarodnih primerjav znanja v vzgoji in izobraževanju. *Šolsko polje* 17 (1-2): 7–26.
- 2007. Vloga mednarodnih raziskav PISA, TIMSS, PIRLS ter nacionalnega preverjanja znanja v razvoju šolskega sistema. *Vodenje v vzgoji in izobraževanju* 1 (2): 75–87.
- 2008. Pomen mednarodnih raziskav znanja in nacionalnega preverjanja znanja za vrednotenje dosežkov učencev. *Sodobna pedagogika* 59 (posebna izdaja): 206–217.
- Štraus, Mojca in Urška Štremfel. 2012. Temelj poglobljenega sodelovanja. Uspešno izpeljani posveti »Ukrepi za izboljšanje bralne pismenosti pri pouku«. *Šolski razgledi* 63 (7): 2.
- Štremfel, Urška. 2009a. *Uresničevanje Lizbonske strategije preko odprte metode koordinacije na področju vseživljenjskega učenja*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2009b. Grozdi Delovnega programa izobraževanje in usposabljanje 2010: pregled udeležbe držav v aktivnostih vzajemnega učenja. Ljubljana: Center za politološke raziskave.
- 2010a. Policy learning theory: the analytical framework for analysing the open method of coordination. Prispevek predstavljen na mednarodni konferenci o Odprti metodi koordinacije, 23. in 24. september, Ljubljana, Slovenija.
- 2010b. Pregled in klasificiranje literature s področja odprte metode koordinacije. Prispevek predstavljen na delavnici 1 v okviru projekta Odprta metoda koordinacije: analiza njenih javnopolitičnih (policy) in političnih posledic, 5. in 12. marec, Ljubljana, Slovenija.
- 2011. Razmislek o odprti metodi koordinacije kot (javno)političnem učenju. Prispevek predstavljen na Delavnici 4 v okviru projekta Odprta metoda koordinacije: analiza njenih javnopolitičnih (policy) in političnih posledic, 24. oktober, Ljubljana, Slovenija.
- 2012a. International Comparative Assessment Studies as a source for evidence-based education in Slovenia. Prispevek predstavljen na European Conference on Educational Research (ECER), 17.–21. september, Cádiz, Španija.

- 2012b. The reception of PISA in Slovenia: good results - weak impact and vice versa. Prispevek predstavljen na European Conference on Educational Research (ECER), 17.–21. september, Cádiz, Španija.
- Štremfel, Urška in Damjan Lajh. 2010. Implementing EU lifelong learning policy through open method of coordination in new member states: comparative analysis of the Czech republic, Slovakia and Slovenia. *Journal of Comparative Politics* 3 (2): 64–84.
- Taylor, Chris. 2002. The Research Capacity Building Network Consultation Exercise: Stakeholder Report. Cardiff: Cardiff University School of Social Sciences, Occasional Paper Series, No. 50.
- Therborn, Goran. 1995. *European Modernity and Beyond. The Trajectory of European Societies 1945–2000*. London: Sage.
- Tholaniat, Luc. 2010. The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a "Soft" EU Instrument. *West European Politics* 33 (1): 93–117.
- Thomas, Gary in Richard Pring. 2004. *Evidence-Based Practice in Education*. Berkshire: Open University Press.
- Telò, Mario. 2002. Governance and Government in the European Union. The Open Method of Coordination. V *The New Knowledge Economy in Europe: A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, ur. Maria João Rodrigues, 242–272. Cheltenham: Edward Elgar.
- Timperley, S. Helen in Viviane M. J. Robinson. 2002. *Partnership: Focusing the relationship on the task of school improvement*. Wellington: New Zealand Council for Educational Research.
- Torrance, Harry. 2006. Globalising empiricism: what, if anything, can be learned from international comparisons of educational achievement?. V *Education, Globalisation and Social Change*, ur. Hugh Lauder, Phillip Brown, Jo-Anne Dillabough in A. H. Halsey, 824–834. Oxford: Oxford University Press.
- Treib, Oliver, Bähr Holger in Gerda Falkner. 2007. Modes of governance: towards a conceptual clarification. *Journal of European Public Policy* 14 (1): 1–20.
- Trnavčević, Anita. 2010. Študija paradigm raziskovanja v magistrskih nalogah s področja družboslovja. *Management* 5 (1): 69–84.
- Trubek, M. David in Louise G. Trubek. 2005. Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination. *European Law Journal* 11 (3): 343–364.
- Tsakatika, Myrto. 2004. The open method of co-ordination in the European Convention: a lost opportunity?. V *Political Theory and the European Constitution*, ur. Andreas Follesdal in Lynn Dobson, 91–102. London: Routledge.
- Tsarouhas, Dimitris. 2009. The Open Method of Coordination and integration theory: are there lessons to be learned? Prispevek predstavljen na 11th European Union Studies Association Biennial Conference, 23.–25. april, Los Angeles, ZDA.
- Tucker, M. Christopher. 2003. The Lisbon Strategy and the Open Method of Coordination: A New Vision and the Revolutionary Potential of Soft Governance in the European Union. Prispevek predstavljen na The Annual Meeting of the American Political Science Association, 27. avgust, Philadelphia, ZDA.
- Van Kersbergen, Kees in van Waarden Frans. 2004. Governance as Bridge between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governmentality, Accountability and Legitimacy. *European Journal of Political Research* 21 (1-2): 29–52.
- Van Waarden, Frans. 1992. Dimensions and Types of Policy Networks. *European Journal of Political Research* 21 (1-2): 29–52.



- Van Waarden, Frans in Michaela Drahos. 2002. Courts and (Epistemic) Communities in the Convergence of Competition Policies. *Journal of European Public Policy* 9 (6): 913–934.
- Vedung, Evert Oskar. 1998. Policy Instruments: Typologies and theories. V *Carrots, Sticks and Sermons: Policy instruments and their evaluation*, ur. Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist in Evert Oskar Vedung., 21–58. New Brunswick: Transaction.
- Verdun, Amy. 1998. The Role of the Delors Committee in the Creation of EMU: An Epistemic Community? European University Institute, RSC Working Paper No 98/44.
- Verdun, Amy 1999. The role of the Delors Committee in the creation of EMU: An epistemic community?. *Journal of European Public Policy* 6 (2): 308–328.
- Vilpišauskas, Ramūnas. 2011. Does Europe 2020 represent learning from the Lisbon Strategy. Prispevek predstavljen na Biannual European Union Studies Association (EUSA) Conference, 3.–5. marec, Boston, ZDA.
- Visser, Jelle. 2005. The OMC as a Selective Amplifier for National Strategies of Reform. What the Netherlands Want to Learn from Europe. V *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, ur. Jonathan Zeitlin, Philippe Pochet in Lars Magnusson, 173–215. Bruselj: PIE Peter Lang.
- Vogrinc, Janez. 2008a. *Kvalitativno raziskovanje na pedagoškem področju*. Ljubljana: Pedagoška fakulteta.
- 2008b. Pomen triangulacije za zagotavljanje kakovosti znanstvenih spoznanj kvalitativnega raziskovanja. *Sodobna pedagogika* 59 (5): 108–122.
- Vogrinc, Janez in Janez Krek. 2008. Kriteriji ugotavljanja kakovosti znanstvenih spoznanj – pozitivistični pristop. *Pedagoška obzorja* 23 (1): 101–117.
- Volden, Crig, Michael M. Ting in Daniel P. Carpenter. 2008. A Formal Model of Learning and Policy Diffusion, *American Political Science Review* 102 (3): 319–332.
- Wahlström, Ninni. 2010. A European Space for Education Looking for Its Public. *European Educational Research Journal* 9 (4): 432–443.
- Walkenhorst, Heiko. 2005. The Changing Role of EU Education Policy: a Critical Assessment. Prispevek predstavljen na European Union Studies Association Ninth Biennial International Conference, 31. marec–2. april, Austin, Teksas, ZDA.
- 2008. Explaining change in EU education policy. *Journal of European Public Policy* 15 (4): 567–587.
- Wallace, Helen. 2000. Analysing and Explaining Policies. V *Policy-Making in the European Union. Fourth Edition*, ur. Helen Wallace in William Wallace, 65–81. Oxford: Oxford University Press.
- , ur. 2005. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- 2010. An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. V *Policy-Making in the European Union*, ur. Helen Wallace, Mark A. Pollack in Aedair R. Young, 69–100. Oxford: Oxford University Press.
- Walters, William in Jens Henrik Haahr. 2005. *Governing Europe: discourse, governmentality and European integration*. London, New York: Routledge.
- Warleigh-Lack, Alex in Ralf Drachenberg. 2011. Spillover in a Soft Policy Era? Evidence from the Open Method of Coordination in Education and Training. *Journal of European Public Policy* 18 (7): 999–1015.
- Weible, M. Christopher. 2008. Expert-Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis. *Policy Studies Journal* 36 (4): 615–635.

- Weiss, H. Carol. 1977. Reserch for policy's sake: the enlightenment function of social research. *Policy Analysis* 3 (4): 531–545.
- 1979. The Many Meanings of Research Utilization. *Public Administration Review* 39 (5): 426–431.
- Wellens, C. Karel in Gustaf M. Borchartd. 1989. Soft Law in European Community Law. *European Law Review* 14 (5): 267–321.
- 2008. Expert-Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis. *Policy Studies Journal* 36 (4): 615–635.
- Wessels, Wolfgang. 1998. Comitology: Fusion in action. Politico-administrative trends in the EU System. *Journal of European Public Policy* 5 (2): 209–234.
- Weyland, G. Kurt. 2005. Theories of policy diffusion. Lessons from Latin American pension reform. *World Politics* 57 (2): 262–295.
- Wildavsky, Aaron. 1979. Speaking truth to power. Tha art and craft of policy analysis. Michigan: Little Brown.
- Williams, Roger 1971. *Politics and Technology*. Basingstoke: Macmillan.
- 2001. The strategic Education Reseach Programme and the public value of research. *Educational Researcher* 30 (1): 5–14.
- Wincott, Daniel. 2003. Beyond Social Regulation? New Instruments and/or new agenda for social policy at Lisbon. *Public Administration* 81 (3): 533–553.
- Winzen, Thomas. 2007. Why the Open Method of Coordination Evades Accountability: The Challenges of Governance. Maastricht: University's Faculty of Arts and Social Sciences, Maastricht European Studies Papers 2007/08.
- Wiseman, W. Alexander. 2010. The Uses of Evidence for Educational Policymaking: Global Contexts and International Trends. *Review of Research in Education* 34 (1): 1–24.
- Wolter, C. Stefan. 2010. Efficiency in education: 20 years of talk and no progress? V *Beyond Lisbon 2010: Perspectives from Research and Development for Education Policy in Europe, Consortium of Institutions for Deveopment and Research in Education in Europe (CIDREE) Yearbook 2010*, ur. Sheila M. Stoney, 197–208. Slough: National Foundation for Educational Research.
- Wyatt, Andrew. 2002. Evidence Based Policy Making: The View from A Centre. *Public Policy and Administration* 17 (3): 12–28.
- Wylie, Cathy. 2003. Beating the odds – factors which can make a difference for New Zealand children from low-income homes. Prispevek predstavljen na Connecting Policy, Research and Practice Conference, 29.–30. april, Wellington, Nova Zelandija.
- Yin, K. Robert. 2003. *Applications of case study research*. Thosand Oaks, London, New Delhi: Sage.
- Young, Michael. 2010. Alternative Educational Futures for a knowledge Society. *European Educational Research Journal* 9 (1): 1–12.
- Zeitlin, Jonnathan. 2003. Introduction. V *Governing Work and Welfare in an New Economy: European and American Experiments*, ur. Jonathan Zeitlin in David M. Trubek, 1–29. Oxford: Oxford University Press.
- Zeitlin, Jonathan. 2005a. Introduction: Open Method of Coordination in Question. V *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, ur. Jonathan Zeitlin, Phillippe Pochet in Lars Magnusson, 1–16. Bruselj: PIE Peter Lang.

- 2005b. Conclusion. V *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, ur. Jonathan Zeitlin, Phillippe Pochet in Lars Magnusson, 441–498. Bruselj: PIE Peter Lang.
- Zeitlin, Jonathan, Phillippe Pochet in Lars Magnusson, ur. 2005. *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Bruselj: PIE Peter Lang.
- Zeitlin, Jonathan. 2009. The Open Method of Coordination and National Social and Employment Policy Reforms: Influences, Mechanisms, Effects. V *Changing European Welfare and Employment Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, ur. Martin Heidenreich in Jonathan Zeitlin, 214–245. London: Routledge.
- Zgaga, Pavel. 2000. Educational policy and quality of education. V *Ways towards quality in education: International Conference Proceedings*, ur. Ian Stronach, Neli Dimc in Nada Trunk, 39–50. Ljubljana: Open Society Institute Slovenia: National Leadership School; Koper: College of Management.
- 2007. Družba znanja: med evtopijo in distopijo. V *Slovensko šolstvo včeraj, danes, jutri*, ur. Alenka Šverc, Janez Mežan, Mojca Škrinjar, Andreja Barle Lakota, Erika Rustja, Stane Okoliš, Ksenija Švalj, 124–129. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- 2011a. Education for "a better world": is it still possible?. *Education Inquiry* 2 (2): 331–343.
- 2011b. Družba, kriza in trajnost: izobraževanje in izobraževanje učiteljev. V *Izzivi in usmeritve profesionalnega razvoja učiteljev*, 15–27. Ljubljana: Pedagoški inštitut.
- Zito, R. Anthony. 2001. Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration. *Journal of European Public Policy* 8(4): 585–603.
- Zito, R. Anthony, Claudio M. Radaelli in Andrew Jordan. 2003. Introduction to the symposium on 'new' policy instruments in the European Union. *Public Administration* 81 (3): 509–512.
- Zito, R. Anthony in Adriaan Schout. 2009. Learning theory reconsidered: EU integration theories and learning. *Journal of European Public Policy* 16 (8): 1103–1123.
- Žiljak, Tihomir. 2008. Lost in Translation: Discursive Obstacles in Educational Policy Transfers. *Politička misao* 45 (5): 91–113.
- Žolnir, Nevenka in Barbara Kramžar. 2010. Bralna pismenost učencev vsako leto slabša. *Delo*, 7. december. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/slovenija/bralna-pismenost-ucencev-vsako-leto-slabsa.html> (7. december 2010).

## 6 STVARNO KAZALO

### A

aktivnost vzajemnega učenja, 15, 43, 44, 183, 240, 242, 263, 281, 291, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 322, 415, 417, 418  
analiza politik, 21, 22, 26, 29, 83, 84, 112, 113, 136, 152, 164, 319  
arhitektura vladavine, 63, 65, 161, 201, 231

### B

Bela knjiga Evropske komisije o vladanju, 61, 71, 135, 175, 233, 335

### C

ciljne vrednosti, 5, 16, 23, 25, 31, 47, 66, 73, 75, 78, 81, 124, 132, 172, 179, 181, 182, 183, 184, 185, 188, 191, 206, 208, 232, 233, 240, 244, 245, 249, 250, 252, 254, 258, 259, 269, 274, 275, 276, 277, 280, 281, 282, 283, 285, 286, 294, 295, 296, 298, 301, 302, 319, 320, 322, 325, 326, 327, 328, 404, 405, 406, 408, 409  
civilna družba, 30, 54, 56, 64, 72, 81, 106, 139, 143, 144, 147, 174, 229, 233, 234, 236, 317, 335

### D

deležniki, 30, 31, 35, 36, 41, 42, 46, 71, 72, 82, 108, 110, 115, 117, 118, 121, 122, 123, 131, 132, 134, 135, 138, 161, 169, 173, 231, 246, 247, 248, 260, 261, 272, 277, 279, 282, 283, 289, 290, 291, 301, 302, 303, 308, 316, 319, 322, 331, 333, 334  
delovne skupine I&U 2010, 16, 105, 140, 150, 184, 240, 242, 269, 273, 275, 279, 283, 291, 298, 300, 305, 307, 415, 417  
Delovni program Evropske komisije Izobraževanje in usposabljanje 2010, 15, 21, 109, 184, 191, 194, 216, 224, 231, 233, 242, 249, 257, 258, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 274, 275, 276, 277, 282, 285, 286, 294, 296, 297, 298, 300, 301, 305, 306,

307, 322, 326, 327, 328, 404, 405, 406, 409, 415, 417, 418

demokracijski primanjkljaj EU, 19, 22, 29, 62, 236  
depolitizacija, 129, 139, 142, 148, 149, 175, 178  
dobre prakse, 22, 35, 64, 75, 87, 103, 108, 128, 129, 152, 169, 182, 194, 195, 196, 200, 208, 218, 222, 233, 249, 252, 266, 268, 269, 274, 275, 288, 290, 293, 294, 299, 301, 302, 304, 308, 310, 314, 319, 320, 321, 322, 330

družbeno robustno znanje, 122, 147

družbeno učenje, 5, 20, 36, 41, 47, 53, 54, 56, 68, 73, 79, 83, 86, 90, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 100, 106, 110, 112, 121, 122, 136, 138, 142, 147, 148, 153, 170, 171, 183, 184, 217, 239, 240, 247, 264, 284, 292, 303, 315, 325

### E

eksperti, 5, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 41, 42, 43, 46, 50, 57, 58, 66, 71, 72, 73, 78, 79, 82, 94, 96, 108, 110, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 126, 131, 132, 133, 134, 136, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 167, 169, 170, 171, 172, 174, 176, 183, 216, 222, 244, 246, 247, 248, 254, 260, 261, 262, 263, 269, 271, 272, 273, 277, 279, 280, 282, 283, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 299, 300, 301, 302, 303, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 316, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 335, 420

ekspertni diskurz, 75, 82, 244

ekspertni podatki, 137, 146, 173, 273

ekspertno znanje, 5, 31, 34, 35, 109, 110, 115, 121, 122, 131, 136, 138, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 156, 157, 160, 161, 162, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 187, 243, 244, 248, 258, 282, 292, 302, 316, 318, 319, 323, 325, 331

epistemske skupnosti, 35, 50, 68, 72, 73, 74, 100,  
103, 148, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159,  
160, 161, 162, 163, 174, 247, 319, 324  
evropeizacija, 18, 20, 21, 25, 75, 100, 102, 103,  
104, 149, 180, 196, 197, 201, 204, 206, 217, 236,  
247, 252, 253  
Evropska komisija, 5, 15, 21, 26, 30, 31, 61, 62, 63,  
66, 71, 78, 79, 111, 117, 121, 123, 128, 131, 132,  
145, 148, 149, 150, 161, 163, 165, 173, 174, 175,  
178, 180, 182, 184, 196, 197, 198, 206, 213, 226,  
231, 232, 233, 240, 243, 244, 246, 248, 258, 263,  
264, 266, 267, 268, 270, 271, 273, 274, 275, 276,  
279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 293, 294, 295,  
296, 297, 298, 300, 301, 305, 306, 307, 308, 309,  
310, 311, 312, 313, 314, 322, 323, 325, 401, 402,  
404, 405, 406, 407, 408  
evropski izobraževalni prostor, 5, 18, 19, 24, 30,  
32, 33, 34, 35, 43, 44, 48, 111, 185, 193, 213,  
230, 242, 244, 249, 259, 263, 270, 274, 304, 317,  
318, 319, 320, 323, 325, 330, 334, 335  
Evropski referenčni okvir ključnih kompetenc, 244,  
285, 288

## G

Generalni direktorat Evropske komisije za  
izobraževanje in kulturo, 15, 246, 248, 268, 279,  
280, 281, 293, 308, 309, 311  
globalizacija, 20, 21, 25, 26, 29, 79, 103, 104, 133,  
186, 221, 235, 265  
grozdi I&U 2010, 43, 44, 240, 242, 245, 258, 268,  
281, 287, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312,  
313, 314, 322, 415, 417

## I

izobraževalne prakse, 70, 72, 106, 120, 121, 122,  
123, 124, 125, 128, 129, 131, 132, 140, 173, 174,  
182, 189, 240, 241, 245, 260, 274, 282, 289, 291,  
292, 293, 314, 320, 322, 323, 331

## J

javnopolitična koordinacija, 47, 199, 224, 227, 249  
javnopolitična razpršitev, 50, 99, 100, 101, 102,  
154, 182, 239, 284  
javnopolitična rešitev, 5, 35, 71, 77, 78, 99, 102,  
114, 162, 323, 324  
javnopolitični instrumenti, 6, 24, 28, 30, 32, 33, 38,  
40, 46, 50, 53, 54, 55, 56, 61, 63, 66, 67, 78, 79,  
81, 88, 91, 94, 96, 97, 98, 101, 102, 110, 129,  
141, 164, 165, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180,  
201, 202, 204, 210, 236, 243, 248, 249, 250, 251,  
253, 263, 315, 316, 319, 323, 325, 332  
izbira, 176, 177  
javnopolitični neuspeh, 107  
javnopolitični odločevalci, 29, 31, 36, 41, 42, 43,  
46, 48, 50, 54, 72, 83, 88, 98, 100, 107, 110, 112,  
115, 116, 117, 118, 119, 120, 122, 123, 125, 126,  
128, 129, 131, 132, 134, 138, 139, 141, 142, 145,  
146, 153, 155, 156, 157, 158, 161, 163, 164, 165,  
168, 172, 173, 176, 177, 189, 190, 192, 194, 195,  
204, 229, 238, 248, 251, 258, 260, 261, 262, 272,  
277, 279, 282, 283, 288, 290, 291, 292, 301, 302,  
307, 316, 320, 328, 329, 330, 333, 336  
javnopolitični podjetniki, 119, 141, 151, 159, 163,  
174  
javnopolitični posredniki, 119, 120  
javnopolitični prenos, 29, 50, 85, 88, 101, 102, 105,  
108, 119, 129, 182, 203, 250, 284  
javnopolitični problem, 5, 6, 20, 22, 28, 35, 47, 57,  
64, 69, 71, 72, 74, 76, 77, 78, 80, 84, 86, 87, 88,  
89, 94, 97, 98, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110,  
112, 113, 115, 116, 119, 129, 141, 142, 144, 145,  
149, 150, 151, 153, 154, 159, 160, 161, 162, 164,  
165, 171, 172, 176, 177, 178, 190, 192, 200, 202,  
208, 228, 237, 238, 249, 250, 262, 315, 323, 324,  
329, 330, 340  
javnopolitični prostor, 6, 30, 32, 37, 80, 323, 337  
javnopolitično relevantno znanje, 106, 119, 121,  
139, 166, 167, 168, 169, 185

javnopolitično učenje, 6, 19, 22, 28, 29, 30, 32, 33,  
34, 35, 36, 37, 38, 43, 44, 46, 47, 48, 50, 53, 64,  
78, 80, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 93, 94,  
95, 96, 97, 99, 101, 104, 105, 106, 107, 108, 109,  
110, 111, 115, 116, 118, 120, 129, 132, 134, 141,  
149, 151, 155, 156, 160, 162, 168, 172, 180, 182,  
183, 194, 196, 200, 201, 203, 207, 226, 234, 236,  
239, 240, 241, 242, 244, 247, 255, 256, 258, 260,  
262, 264, 266, 269, 275, 276, 283, 290, 292, 293,  
296, 304, 307, 308, 311, 312, 315, 316, 317, 318,  
319, 320, 323, 325, 331, 334, 335, 336  
*horizontalno*, 108  
*imperialistično*, 241  
*od spodaj navzgor*, 106, 107  
*od zgoraj navzdol*, 106  
*površno*, 242, 308  
*tekmovalno*, 241  
*vzajemno*, 22, 23, 172, 194, 239, 240, 241, 257,  
301, 304, 310

## K

kazalniki, 16, 21, 22, 23, 31, 47, 69, 73, 74, 75, 79,  
80, 81, 124, 132, 141, 172, 173, 181, 182, 183,  
184, 185, 187, 188, 206, 215, 216, 223, 224, 227,  
229, 232, 233, 235, 238, 240, 241, 244, 248, 250,  
252, 254, 258, 259, 262, 263, 264, 268, 269, 272,  
274, 275, 276, 277, 279, 280, 281, 282, 283, 294,  
302, 319, 320, 325, 404, 415  
ključne kompetence, 5, 81, 186, 251, 258, 259, 275,  
281, 283, 285, 286, 287, 288, 292, 298, 299, 305,  
307, 322, 325, 415  
kolektivno reševanje javnopolitičnih problemov,  
84, 239  
konstruktivistični pristop, 65, 84, 91, 93, 136, 170  
konvergenca, 6, 19, 23, 24, 25, 30, 32, 34, 46, 49,  
50, 74, 100, 101, 102, 103, 104, 110, 111, 118,  
151, 152, 194, 197, 202, 211, 232, 241, 246, 250,  
257, 259, 264, 304, 325, 335  
*kognitivna*, 104, 105, 108, 110, 239, 246, 257  
*na ravni diskurza*, 105

## L

legitimnost, 22, 62, 68, 72, 80, 82, 98, 105, 114,  
126, 128, 142, 143, 147, 148, 149, 150, 151, 152,  
161, 185, 212, 237, 258, 279  
*demokratska*, 61, 62, 147  
*izhodna*, 22, 71, 73, 147, 150, 245  
*vhodna*, 22, 147, 148, 245  
Lizbonska strategija, 3, 18, 22, 63, 65, 73, 79, 109,  
161, 182, 197, 201, 202, 209, 213, 215, 224, 226,  
227, 229, 230, 231, 232, 237, 249, 250, 252, 260,  
264, 265, 266, 267, 268, 269, 275, 293, 298, 306,  
318, 337, 338

## M

mednarodne primerjalne lestvice dosežkov, 78, 103,  
186, 189, 191, 192, 193, 196, 208, 209, 254, 293,  
302, 326, 327, 328  
mednarodne raziskave znanja, 5, 48, 72, 75, 78, 82,  
119, 173, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191,  
192, 207, 208, 221, 223, 244, 262, 272, 273, 278,  
279, 283, 287, 288, 289, 291, 292, 293, 298, 300,  
301, 302, 303, 314, 319, 320, 323, 324, 326, 328,  
329, 331, 332, 400, 403  
mehka zakonodaja, 6, 26, 50, 63, 65, 66, 67, 68,  
102, 134, 198, 199, 200, 201, 203, 204, 205, 235,  
236, 326  
metoda skupnosti, 47, 62, 63, 64, 65, 235, 237, 246  
metoda z gledovanja, 110

## N

na podatkih temelječe izobraževanje, 50, 117, 128,  
129, 131, 289  
na podatkih temelječe oblikovanje politik, 6, 30, 31,  
32, 33, 37, 38, 41, 46, 48, 50, 73, 93, 105, 111,  
112, 114, 115, 116, 117, 118, 120, 125, 126, 127,  
128, 131, 134, 135, 137, 144, 169, 185, 206, 234,  
243, 244, 245, 258, 262, 288, 299, 316, 317, 318,  
319, 325, 332, 334  
na podatkih temelječe prakse, 50, 120, 121, 131

na znanju temelječa družba, 72, 73, 114, 191, 201, 215, 216, 217, 282, 288

na znanju temelječe gospodarstvo, 5, 6, 73, 78, 80, 191, 197, 215, 216, 217, 269, 279, 281, 288, 318, 325

nacionalna izobraževalna politika, 19, 32, 107, 109, 182, 209, 212, 233, 240, 242, 244, 252, 253, 259, 270, 290, 299, 305, 329

nacionalni izobraževalni prostor, 17, 24, 26, 27, 30, 32, 33, 34, 35, 38, 42, 50, 108, 134, 260, 272, 288, 290, 296, 298, 317, 321, 327, 328, 329, 330, 331, 332

nacionalno preverjanje znanja, 173, 186, 187, 289

načela dobrega vladanja, 22, 23, 234

neoliberalizem, 20, 109, 129, 190, 215, 317, 339, 340, 342, 343

nova oblika vladavine, 17, 18, 19, 22, 24, 25, 28, 29, 32, 33, 35, 37, 38, 39, 46, 50, 57, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 73, 74, 75, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 102, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 124, 134, 147, 148, 152, 162, 164, 175, 178, 179, 180, 188, 193, 197, 203, 204, 205, 213, 217, 227, 234, 235, 236, 237, 238, 244, 246, 247, 251, 262, 263, 315, 317, 318, 323, 334

novi javni menedžment, 109, 131, 140, 247, 249

## O

objektivni podatki, 109, 245, 282

odprta metoda koordinacije, 6, 15, 16, 18, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 42, 43, 46, 48, 49, 50, 51, 53, 57, 61, 62, 65, 67, 82, 83, 85, 86, 102, 105, 134, 175, 180, 197, 203, 206, 209, 211, 213, 214, 223, 224, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 263, 264, 266, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 282, 284, 286, 288, 293, 294, 296, 297, 302, 303, 304, 305, 307, 308, 314, 315,

317, 318, 319, 320, 321, 323, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 399

OECD, 5, 15, 20, 26, 27, 31, 74, 75, 78, 81, 82, 105, 117, 119, 131, 138, 163, 172, 181, 184, 188, 190, 193, 222, 223, 224, 244, 245, 248, 258, 259, 261, 263, 264, 268, 281, 288, 290, 295, 297, 324, 327, 328, 400, 403, 410, 411

## P

performativnost, 69, 70, 71, 125

PISA, 5, 6, 16, 50, 72, 187, 223, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 267, 277, 278, 279, 283, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 297, 298, 300, 301, 303, 307, 314, 320, 322, 324, 326, 327, 329, 330, 400, 403, 407, 410

pismenost, 5, 258, 259, 262, 267, 276, 277, 287, 288, 289, 300, 301, 307, 308, 325, 328, 329, 403, 408, 415

*bralna*, 5, 6, 16, 37, 38, 50, 128, 147, 186, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 267, 276, 277, 278, 279, 280, 283, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 294, 295, 296, 297, 298, 300, 301, 302, 307, 308, 320, 322, 323, 324, 326, 328, 329, 400, 403, 404, 410, 415

*digitalna*, 286

*matematična*, 37, 38, 50, 166, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 267, 276, 277, 285, 286, 292, 297, 298, 307, 328, 415

*naravoslovna*, 259, 262, 267, 285, 292, 297, 298, 307, 328

pluralizacija znanja, 82

politično učenje, 6, 43, 48, 95, 98, 99, 110, 239, 240, 264, 269, 273, 284, 292, 293, 315, 321, 324, 325

politično vladanje, 57, 73, 83

posredniki znanja, 118, 119

potenciali OMK, 3, 19, 68, 75, 106, 110, 151, 183, 197, 206, 236, 331, 336, 342, 343

pozitivistični pristop, 92, 93, 94, 112, 136, 170

## R

racionalistični pristop oblikovanja javnih politik,  
31, 74, 85, 112, 113, 114, 125

## S

samousmerjanje akterjev, 58, 72, 124, 288  
scientifikacija politike, 190  
sekundarne analize rezultatov mednarodnih  
raziskav, 188, 189  
slovenski izobraževalni prostor, 6, 17, 24, 36, 41,  
50, 114, 129, 140, 161, 217, 218, 220, 248, 259,  
260, 261, 263, 272, 276, 277, 282, 283, 287, 288,  
289, 292, 298, 301, 302, 303, 314, 316, 319, 320,  
322, 323, 326, 327, 328, 329, 330, 336  
socializacija, 68, 92, 98, 154, 155, 161, 194, 200,  
204, 212, 236, 247, 257, 271, 304, 311, 312  
sramotenje, 99, 191, 192, 293, 294  
standardi, 65, 66, 70, 72, 75, 76, 78, 82, 94, 98,  
124, 147, 173, 175, 184, 187, 189, 193, 201, 207,  
221, 251, 270, 277, 287, 288, 300  
subsidiarnost, 18, 63, 64, 109, 111, 197, 211, 212,  
233, 249, 285, 292, 401  
suverenost, 18, 20, 81, 149, 212, 226, 227, 232,  
234, 240, 242, 318  
Svet Evrope, 27, 222, 224, 248

## T

tehnokratski model oblikovanja politik, 128  
trda zakonodaja, 25, 68, 198, 199, 235, 336

## U

učenje lekcij, 29, 103, 110, 158  
učinkovitost izobraževalnega sistema, 31, 181, 185,  
193, 244, 282  
UNESCO, 16, 27, 184, 222, 224, 248, 329  
uradniki, 30, 43, 48, 54, 60, 86, 93, 96, 116, 119,  
133, 139, 142, 143, 149, 150, 151, 235, 248, 272,  
281, 301, 310, 313, 317, 319, 333, 334

## V

vladavina  
dosežkov, 3, 49, 69, 70, 71, 72, 73, 79, 274, 317,  
330, 340, 341  
eksperimentalna, 69, 317  
primerjav, 3, 49, 73, 74, 75, 79, 82, 244, 274,  
317, 330, 340, 341  
reševanja problemov, 3, 49, 77, 79, 317, 330,  
340, 341  
standardov, 75  
znanja, 3, 49, 79, 80, 317, 341  
vseživljenjsko učenje, 15, 16, 19, 129, 184, 222,  
224, 225, 230, 252, 261, 265, 266, 270, 275, 276,  
283, 296, 298, 299, 306, 326, 402, 413, 415  
vzajemni pregled, 193, 194

## Z

znanstvena racionalnost, 189  
znanstvena skupnost, 122, 136, 137  
zunanje preverjanje znanja, 125



## 7 IMENSKO KAZALO

### A

Abbot, 75  
Adams, 128, 169  
Adler, 153, 155, 156, 157, 158, 339  
Ahonen, 65, 198  
Alexiadou, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 43, 44, 66, 74,  
90, 95, 108, 109, 110, 182, 192, 196, 210, 229,  
232, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 249,  
253, 256, 259, 268, 274, 284, 294, 305, 307,  
308, 309, 321, 337, 340, 341  
Altrichter, 25, 58, 59  
Alves, 265  
Amara, 171  
Amos, 25  
Andersen, 24, 39, 102, 148  
Ania, 238  
Antunes, 213, 325, 403  
Apple, 31, 129, 339  
Argyris, 29, 85  
Armstrong, 9, 23, 26, 65, 234, 335  
Atkinson, 41  
Axelrod, 136  
Axford, 32

### B

Bache, 133  
Bajomi, 146  
Baker, 121, 123  
Ball, 31, 69, 70, 71, 103, 124, 125, 129  
Banks, 31  
Barbier, 25  
Barle Lakota, 130, 136, 163  
Barroso, 138, 329  
Bauman, 74  
Baumgartner, 161  
Begg, 68, 254  
Bennet, 29, 85, 96, 104, 119, 336

Bennett, 83, 86, 315  
Benz, 107  
Berényi, 190  
Berger, 76, 346  
Berliner, 128  
Bernhard, 77  
Berry, 99  
Beukel, 19, 213  
Bevir, 53  
Beyers, 317  
Biegelbauer, 27  
Biesta, 121, 128, 129, 131, 258, 288  
Birkland, 98, 99, 113, 339  
Boaz, 125, 127  
Bomberg, 110, 315, 334  
Borrás, 22, 24, 25, 26, 47, 62, 63, 64, 65, 73,  
147, 160, 199, 201, 228, 231, 236, 245, 247,  
249, 250, 255, 256, 317, 339  
Borraz, 75  
Boswell, 31, 48, 91, 115, 125, 149, 150, 320, 340  
Bovens, 22, 61  
Brady, 332  
Brehm, 32  
Bressers, 165  
Bresson, 142  
Bridges, 31, 112  
Brighton, 128  
Bruno, 64, 251, 335  
Bryman, 36, 46  
Büchs, 19, 22, 25, 26, 27, 28, 30, 71, 101, 102,  
203, 206, 246, 256, 257, 259, 272, 334  
Buiskool, 107  
Bulmer, 102, 259  
Búrca, 232  
Bursens, 22  
Busch, 100  
Busenberg, 84, 259

Börzel, 60, 201, 202, 203, 205

## C

Campbell, 46

Caplan, 171

Carvalho, 75, 191, 262, 320

Castells, 20

Chakroun, 19, 23, 304

Chalmers, 19, 65, 228, 237, 256, 284

Checkel, 97

Chen, 147

Citi, 23, 24, 25, 202, 236, 239, 247, 305

Clarence, 31, 116, 173

Coen, 174

Cohen, 30, 237

Colebatch, 77

Conzelmann, 29, 47, 62, 64, 65, 73, 147, 247,  
251, 334, 339

Cooper, 28, 31, 116, 117, 118, 126, 127, 174

Cort, 31, 129, 215, 243, 251, 288, 339

Costa, 41, 262, 320

Cram, 53, 174, 180, 340

Cross, 155, 417

## Č

Černoša, 269

## D

Dahl, 147

Dale, 20, 25, 32, 49, 59, 61, 66, 109, 211, 215,  
250, 251, 252, 323, 338, 339, 341

Daughjerg, 164, 340

Davies, 31, 48, 87, 99, 114, 117, 120, 127

de la Porte, 24, 182, 234, 238, 254, 255, 317,  
335, 341

de la Rosa, 68

Deakin Crick, 258

Dean, 41, 57

Dedering, 173, 320, 334

Deganis, 312

Dehousse, 30, 63, 108, 195, 237, 246, 249, 253,  
254, 312, 325, 341

Delvaux, 80, 81, 82

Demszky, 76, 142, 342

Denzin, 45, 46

Deutsch, 136

Dion, 334

Dobbin, 100, 101

Dodd, 83

Dolowitz, 29, 30, 48, 85, 88, 95, 100, 101, 102,  
111, 119, 195, 335

Dotterweich, 152

Dryzek, 85

Duina, 19

Dunlop, 29, 30, 32, 85, 90, 244, 315, 334

Dunn, 77, 116, 138

## E

Eberlein, 19, 25, 55, 61, 63, 64, 237, 238

Egan, 84, 334

Eising, 21, 29, 56, 85

Elkins, 100

Engel, 185, 334

Erickson, 128

Etheredge, 29, 85

Eurydice, 185, 222, 248, 263, 276, 280, 313,  
314, 402, 416

Evans, 87, 99, 114

Eyestone, 99

## F

Faleg, 161, 171

Featherstone, 197, 205

Federighi, 107

Ferrera, 19, 238, 253

Feuer, 120

Fink Hafner, 20, 60, 76, 112, 132, 133, 140, 159,  
226, 235, 328

Fischer, 148

Fitz Gabon, 40

Fitz-Gibbon, 31, 258  
Foucault, 70  
Freeman, 84, 87, 93, 134, 335  
Fürst, 107

## G

Gaber, 144, 219, 220, 224, 288, 342, 343  
Gaio, 338  
Genard, 109, 341  
Gerold, 150, 151, 152  
Gerovska, 257  
Gerstenberg, 238  
Giddens, 114  
Gilardi, 28, 97, 99  
Goetschy, 25, 26, 30, 198, 227, 228, 229, 234  
Goldstein, 188  
Gornitzka, 19, 30, 88, 105, 148, 149, 150, 182,  
184, 193, 211, 216, 230, 232, 294, 304, 306,  
308, 310, 338  
Gray, 44  
Green, 25, 416  
Grek, 20, 36, 48, 69, 76, 78, 80, 82, 83, 90, 110,  
111, 151, 185, 187, 189, 190, 196, 208, 214,  
258, 259, 262, 288, 290, 324, 326, 335, 341,  
343  
Grin, 29, 30, 83, 84, 85, 95, 134, 256, 335  
Grosse, 206  
Guba, 92, 93  
Gunn, 259, 339  
Gustafsson, 332

## H

Haahr, 19, 25, 57, 171, 238, 251, 338, 342  
Haar, 26  
Haas, 68, 83, 148, 150, 152, 153, 155, 156, 157,  
158, 162, 174, 315, 339  
Haček, 212  
Halász, 19, 206  
Hall, 29, 83, 85, 94, 131, 179  
Hammersley, 128

Hanf, 180  
Hargreaves, 121  
Harris, 183, 220  
Hartlapp, 29, 85, 89, 95, 334  
Haverland, 26, 38, 74  
Head, 169  
Heck, 43  
Heclo, 84, 90, 94, 98, 136, 161  
Heichel, 102  
Heidenreich, 19, 25, 201, 227, 228, 229, 253,  
387  
Hemerijck, 29, 33, 85, 89, 95, 335  
Héritier, 19, 23, 32, 61, 62, 63, 201, 203  
Hill, 13  
Hillage, 31, 132  
Hingel, 19, 213, 402, 403  
Hirst, 53  
Hirtt, 215, 338  
Hodson, 62, 206  
Hogwood, 259, 339  
Holford, 215, 338  
Holzinger, 87  
Hooghe, 21  
Hopmann, 188  
Hoppe, 76, 77, 142, 340, 342  
Horn, 138, 148, 149, 150, 156, 157  
Howlett, 29, 48, 83, 85, 86, 96, 100, 117, 118,  
119, 164, 165, 336, 340  
Hsueh, 83  
Huberman, 31, 121  
Hudson, 25, 55, 57, 58, 70, 72  
Huggins, 32  
Humburg, 19

## I

Idema, 237  
Ioannidou, 19, 23, 32, 48, 81, 111, 163, 192, 193,  
211, 244, 320, 324, 334, 340

## J

Jachtenfuchs, 22, 56  
Jackson, 31  
Jacob, 109, 341  
Jacobsson, 19, 21, 24, 30, 62, 63, 64, 68, 201,  
204, 205, 228, 234, 237, 253, 256, 335  
Jakobi, 217  
James, 29, 85, 334  
Jones, 19, 23, 30, 31, 65, 104, 144, 161, 215,  
217, 228, 246, 257, 338, 342  
Jordan, 25, 52, 54, 55, 66, 155, 180

## K

Kälberer, 148, 161  
Kan, 19, 84, 105, 334, 335  
Kassim, 62, 179, 180  
Keating, 337  
Kelemen, 237  
Kemp, 167  
Kenner, 198  
Kerber, 19, 99, 264, 334  
Kerremans, 317  
King, 39  
Kingdon, 119, 138, 141, 342  
Kitchen, 135  
Knill, 19, 30, 62, 63, 87, 102, 103, 105, 238, 293,  
301  
Kodelja, 138, 139, 143, 186, 187, 191, 196, 225,  
303, 319, 332, 342  
Kohl, 210, 227, 230, 249, 253, 335  
Kohler-Koch, 21, 22, 27, 52, 55, 56, 60, 62, 64,  
71, 135, 148, 198, 204, 312  
Kooiman, 53, 54, 56, 339  
Kos Kecojević, 288  
Kovač Šebart, 219, 220, 221, 343

## L

Ladi, 139, 141, 319, 342  
Laffan, 27, 201, 226, 227, 229, 231, 235, 250,  
258

Lajh, 1, 22, 23, 26, 60, 159, 175, 196, 197, 206,  
218, 222, 224, 226, 234, 238, 317, 328, 336  
Lange, 19, 26, 43, 44, 66, 90, 95, 108, 109, 110,  
182, 196, 198, 199, 230, 232, 235, 239, 240,  
241, 242, 243, 244, 259, 268, 293, 305, 306,  
307, 308, 309, 321, 337  
Larionova, 19, 104, 105, 109, 111, 195, 251, 257  
Lascoumes, 47, 54, 81, 164, 174, 176, 177, 180,  
341  
Lawn, 19, 25, 32, 49, 75, 78, 82, 214, 238, 318,  
334, 337, 341  
Le Galès, 47, 54, 81, 164, 174, 176, 177, 179,  
180, 341  
Leech, 40  
Lehmkuhl, 201  
Leicester, 84  
Lenschow, 19, 62, 105, 179, 238, 293, 301  
Leuze, 66, 67, 103, 201, 202, 203, 205  
Levin, 31, 118, 121, 122, 131, 146, 185, 258, 338  
Levitt, 89  
Levy, 155  
Lindblom, 85, 112, 136, 167  
Linder, 165  
Lindgard, 20, 25, 32, 186, 193, 251, 334  
Lindquist, 138, 168  
Lingard, 208  
Linos, 334  
Livingston, 195  
Lozar Manfreda, 43  
Luke, 131  
Lundvall, 182  
Lynggaard, 332  
Lyotard, 70  
López-Santana, 284, 335

## M

Mabbett, 231  
Maher, 62, 199, 206  
Mahon, 158

Majone, 84, 125, 136, 147, 148, 152, 180, 254,  
259, 319, 340  
Mangez, 80, 81, 82, 141, 262  
March, 74, 89, 125  
Marier, 31, 259  
Marks, 21, 150, 204  
Marsh, 29, 30, 36, 48, 85, 88, 95, 100, 101, 102,  
111, 119, 335  
Marston, 127  
Martens, 25, 72, 75, 82, 207, 208, 209, 215, 324,  
327, 330  
May, 43, 84, 86, 97, 98, 99, 110, 180, 315, 417  
Mayntz, 180  
Mažgon, 42  
Melchior, 62  
Mesec, 43  
Meseguer, 99  
Miller, 69, 75, 341  
Mintrom, 31, 119  
Mitchell, 109, 215, 338, 341  
Mohorčič Špolar, 338  
Monpetit, 60, 105  
Moravcsik, 159, 204  
Morrisey, 97  
Morrison, 332  
Mosher, 19, 62  
Možina, 194  
Munkholm, 19, 210  
Mytelka, 84

## N

Nachmias, 339  
Nassehi, 76, 141, 142, 146, 174, 342  
Nedergaard, 100, 107, 120, 334  
Nelson, 97  
Neuman, 37, 38, 45, 46, 137, 170, 262, 319, 342  
Neumann, 190  
Nolimal, 290  
Nordin, 338  
Normand, 68, 79, 161, 181, 184, 334

Nòvoa, 74  
Nowotny, 121, 122  
Nuthall, 123  
Nutley, 31, 112, 119, 120

## O

Oakley, 120  
Olsen, 19, 29, 74, 85, 197, 210  
Olson, 128  
Olssen, 57  
O'Toole, 165, 180  
Overdevest, 105  
Ozawa, 169  
Ozga, 20, 28, 31, 56, 66, 70, 72, 75, 77, 78, 79,  
80, 82, 120, 124, 162, 181, 189, 190, 215, 217,  
244, 323, 338

## P

Packwood, 126  
Pal, 132, 133, 165  
Pangerc Pahernik, 184, 185, 274, 280, 281  
Paraskevopoulos, 204  
Parsons, 115, 125, 127, 167, 168, 334  
Paster, 77  
Pawson, 31, 252  
Pemberton, 95  
Penalva, 127  
Pépin, 19, 213, 258  
Peters, 29, 47, 52, 53, 56, 57, 67, 85, 164, 165,  
199, 215, 256, 317, 339  
Peterson, 150  
Phillips, 195  
Piattoni, 60  
Pierre, 31, 47, 52, 53, 55, 56, 127, 339  
Pluško, 225  
Pochet, 24, 26, 250, 254, 335, 341, 387  
Pollack, 104  
Pollard, 31  
Pollitt, 31, 334  
Porter, 79, 190

Puchala, 21

## R

Radaelli, 19, 23, 25, 26, 28, 29, 30, 32, 41, 48,  
49, 64, 65, 68, 73, 74, 83, 85, 87, 88, 89, 90,  
95, 97, 99, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110,  
136, 138, 139, 147, 148, 149, 157, 158, 159,  
160, 161, 162, 167, 168, 174, 183, 194, 195,  
197, 201, 202, 204, 205, 226, 229, 231, 232,  
234, 235, 236, 237, 239, 241, 244, 245, 249,  
250, 255, 256, 257, 259, 284, 304, 306, 315,  
319, 321, 325, 330, 332, 334, 335, 339, 340

Ragin, 24, 36, 39, 42, 46

Ramesh, 165, 340

Reich, 85

Rhodes, 23, 24, 25, 53, 56, 152, 202, 204, 236,  
239, 247, 305

Richardson, 46, 161, 174

Ringarp, 208

Risse, 155, 201, 202, 203, 205

Rizvi, 193

Robertson, 20, 32, 61, 66, 89, 211, 215, 338

Rodrigues, 19, 65, 182, 215, 229, 234, 237, 250

Rogers, 99, 100

Rogowski, 19

Rosamond, 20, 32, 59, 228

Rose, 69, 89, 101, 158, 195, 206, 341

Rothland, 208

Ruggie, 152

## S

Sabatier, 83, 94, 95, 96, 119, 148, 215, 259

Sabel, 30, 35, 69, 237, 238

Sacchi, 19, 23, 203, 253, 335

Sagadin, 36, 40

Sanderson, 31, 115, 128

Sartori, 136

Schäfer, 19

Scharpf, 22, 33, 60, 61, 71

Schattenmann, 183, 293, 301, 304, 334

Schludi, 74

Schmitter, 22, 61

Schneider, 53, 165, 293

Schön, 29, 31, 85, 114

Schout, 54, 64, 85, 95, 155, 176, 179, 180, 335

Schriewer, 25, 32

Scott, 62, 63, 64

Sebba, 121, 173

Senden, 67, 199

Shahjahan, 126, 128, 129, 131

Shaw, 27, 201, 213, 226, 227, 229, 231, 235,  
250, 258, 403

Silova, 32

Simmons, 99, 100

Simon, 31, 112, 136

Simons, 57, 120

Simpson, 198

Slavin, 120, 124, 131

Smismans, 19, 63, 246, 317, 335

Smith, 53, 54, 55, 84, 96, 120, 148, 259, 345

Snyder, 67, 198

Solesbury, 127

Souto-Otero, 123, 337

Spanou, 19

Spokkereef, 213

Spring, 190

Stake, 40, 46

Stanat, 72, 124, 125, 137, 262

Stehr, 147, 171

Steiner-Khamsi, 25, 32, 189, 192

Steyer, 31

Stoker, 36, 54, 55

Stone, 87, 88, 95, 99, 100, 102, 115, 136, 143,  
151, 155, 170, 284, 335, 342

Strang, 162

Syrpis, 19

## Š

Šoštarič, 92, 93, 94, 170

Štraus, 119, 183, 186, 187, 189, 221, 261, 264,  
277, 278, 289

Štremfel, 22, 23, 26, 48, 111, 175, 197, 206, 218,  
222, 224, 226, 232, 234, 236, 289, 317, 318,  
326, 336, 418

## T

Taylor, 31

Telò, 64, 66, 245

Therborn, 136

Tholoniati, 181, 249, 340

Thomas, 120

Timperley, 123

Tomlinson, 182

Torrance, 188, 192, 262, 320

Treib, 53, 54, 62

Trnavčević, 93

Trubek, 19, 26, 62, 63, 64, 68, 106, 198, 200,  
204

Tsakatika, 232

Tsarouhas, 341

Tucker, 19, 27, 235, 237

## V

Van Waarden, 148, 161

Vedung, 164

Verdun, 148, 150, 157, 161

Visser, 26, 27, 29, 33, 85, 89, 95, 335

Vogrinc, 36, 42, 45, 91, 92

Volden, 89

## W

Wahlström, 32

Walkenhorst, 19, 212, 213, 214, 325, 337

Wallace, 18, 60, 259

Walters, 25, 238, 338

Warleigh-Lack, 3, 41, 62, 65, 134, 237, 311

Watts, 127

Weible, 138, 170, 171

Weiss, 145, 168, 171, 172

Wellens, 200

Wessels, 151

Weyland, 94, 99

Wildavsky, 84, 167, 168, 259

Winzen, 237

Wiseman, 31, 103, 128, 186, 187, 191

Wyatt, 115, 116, 126

## Y

Yin, 40

Young, 215

## Z

Zeitlin, 19, 24, 25, 26, 30, 64, 69, 106, 182, 229,  
232, 234, 237, 238, 255, 334, 335

Zgaga, 211, 212, 213, 215, 216, 217, 221, 337,  
343

Zito, 54, 85, 95, 148, 161, 179, 334, 335, 364

## Ž

Žiljak, 217, 247

## 8 PRILOGE

### Priloga A: Seznam izvedenih intervjujev med pripravljanjem disertacije

		OZNAKA INTERVJUVANCA	DATUM IZVEDBE INTERVJUJA	
ŽE OBSTOJEČI OZ. IZVEDENI INTERVJUJI S POSAMEZNIKI	Intervjuji, ki smo jih izvedli med pripravljanjem magistrskega dela	SLO 2008 – 01	12. 05. 2008	
		SLO 2008 – 02	03. 10. 2008	
		SLO 2008 – 03	03. 10. 2008	
	Intervjuji, ki smo jih izvedli v okviru projekta »Posledice OMK«	SLO 2009 – 03	17. 12. 2009	
		SLO 2009 – 04	17. 12. 2009	
		SLO 2009 – 05	25. 08. 2010	
		SLO 2010 – 06	15. 01. 2010	
		EU 2010 – 01	13. 01. 2010	
		EU 2010 – 02	13. 01. 2010	
		EU 2010 – 03	13. 01. 2010	
		EU 2010 – 04	13. 01. 2010	
		EU 2010 – 05	14. 01. 2010	
		EU 2010 – 06	14. 01. 2010	
		EU 2010 – 07	14. 01. 2010	
		EU 2010 – 08	15. 01. 2010	
		EU 2010 – 09	15. 01. 2010	
		EU 2010 – 10	15. 01. 2010	
		Intervjuji v okviru projekta »Posledice OMK«, ki so jih izvedli pridruženi mednarodni člani projekta	EU 2007 – 08	15. 05. 2007
			EU 2007 – 02	15. 05. 2007
	EU 2007 – 11		15. 05. 2007	
	EU 2007 – 12		15. 05. 2007	
	EU 2007 – 13		16. 05. 2007	
	EU 2007 – 14		16. 05. 2007	
	EU 2007 – 15		16. 05. 2007	
	EU 2007 – 16		11. 06. 2007	
	EU 2007 – 17		11. 06. 2007	
	EU 2007 – 18		11. 06. 2007	
	ŽE OBSTOJEČI OZ. IZVEDENI USMERJENI SKUPINSKI INTERVJUJI	Prvo srečanje deležnikov v okviru projekta »Posledice OMK«	SLO 2009 – 07	10. 12. 2009
			SLO 2009 – 08	
Četrto srečanje deležnikov v okviru projekta »Posledice OMK«		SLO 2011 – 09	21. 11. 2011	
		SLO 2011 – 10		
		SLO 2011 – 11		
		SLO 2011 – 01		
		SLO 2011 – 12		
		SLO 2011 – 13		
		SLO 2011 – 14		
		SLO 2011 – 15		
		SLO 2011 – 04		
SLO 2011 – 16				
Peto srečanje deležnikov v okviru projekta »Posledice OMK«	SLO 2012 – 18	17. 04. 2012		
	SLO 2012 – 19			
	SLO 2012 – 20			
	SLO 2012 – 21			
	SLO 2012 – 16			
NOVI INTERVJUJI	Intervjuji, ki smo jih izvedli izključno za pripravo doktorske disertacije	SLO 2012 – 17	31. 05. 2012	
		SLO 2012 – 18	01. 06. 2012	
		SLO 2012 – 19	01. 06. 2012	
		SLO 2012 – 20	24. 10. 2012	
		SLO 2012 – 21	29. 10. 2012	
SLO 2012 – 01	08. 11. 2012			



## Priloga B: Seznam opazovanih dejavnosti v okviru metode z opazovanjem

DEJAVNOST	DATUM
Tiskovna konferenca ob objavi rezultatov PISA v Sloveniji (v organizaciji Pedagoškega inštituta)	7. 12. 2010
Kritična tiskovna konferenca ob poročilu OECD o slovenskem šolstvu (v organizaciji Pedagoškega inštituta)	16. 03. 2011
Strokovni posvet Mednarodne raziskave znanja učencev in dejavnosti za izboljšanje pismenosti učencev (v organizaciji Pedagoškega inštituta)	07. 06. 2011
Regijski posveti Ukrepi za izboljšanje bralne pismenosti pri pouku (v organizaciji Pedagoškega inštituta in ZRSŠ)	
Kranj	15. 11. 2011
Celje	29. 11. 2011
Slovenj Gradec	30. 11. 2011
Kidričevo	13. 12. 2011
Miklavž na Dravskem polju	14. 12. 2011
Dobrovlje	11. 01. 2012
Grosuplje	16. 01. 2012
Ljubljana	19. 01. 2012
Preska pri Medvodah	23. 01. 2012
Brezovica pri Ljubljani	06. 02. 2012
Seminar šolskega polja Analiza besedišča in skladnje v besedilih testa bralne pismenosti (v organizaciji Centra za študij edukacijskih politik na Pedagoški fakulteti Univerze v Ljubljani)	24. 10. 2012
Okrogla miza Pogledi na raziskavo PISA (v organizaciji Slovenskega šolskega foruma)	25. 10. 2012

**Priloga C: Razvoj in ključni mejniki skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževalnih politik**

Leto	Dokument oz. dogodek	Sporočilo	Obdobja razvoja			
1948	Haaški kongres	Več kot tisoč odposlancev iz okoli 20 evropskih držav razpravlja o novih oblikah sodelovanja v Evropi. Odposlanci izrazijo svojo podporo ustanovitvi Evropske skupščine. Poudarjen je prost pretok idej, dobrin in ljudi.				
1951	<b>Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo</b>	Izobraževanje ni omenjeno.				
1957	<b>Rimska pogodba</b>	Čeprav izobraževanje v Rimski pogodbi ni eksplicitno omenjeno in je predpostavljeno le sodelovanje na področju poklicnega usposabljanja v smislu zaposlovanja na enotnem trgu in prostega pretoka delovne sile, Evropska komisija (2006, 22) navaja, da je bilo že v Rimski pogodbi posejano seme skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja, saj si je uresničevanje naslednjih členov težko predstavljati brez vloge izobraževanja: preambule (»oblikovati vedno bližjo unijo med ljudmi Evrope«); 57. člen (»zagotavljati svobodo gibanja, nediskriminacije ter vzajemno priznavanje diplom, certifikatov in drugih dokazov formalnih kvalifikacij«); 117. člen (»spodbujati izboljšane delovne pogoje in izboljšane standarde življenja«); 118. člen (»spodbujati sodelovanje, v osnovnem in nadaljnjem poklicnem usposabljanju«). Izobraževanje ni omenjeno. V 128. členu je predlagana skupna politika poklicnega usposabljanja v smislu skupnega trga, zaposlovanja in prostega pretoka delovne sile.				
1958	Rimska pogodba (začne veljati)	Vzpostavitev Ekonomskega in socialnega odbora na ravni EU Ustanovitev IEA				
1963	Prvo srečanje ministrov za usposabljanje na ravni EU	Odločitev Sveta o načelih izvajanja skupne politike usposabljanja, ki že nakaže povezavo med poklicnim usposabljanjem in splošnim izobraževanjem.				
1968	Protesti maja 1968	Obsežni študentski protesti, ki so se začeli maja v Franciji, so se razširili po vsem svetu. Z njimi so študenti opomnili na potrebo po družbenih spremembah.				
1969	Resolucija Evropskega parlamenta (oktober) Haaški vrh (december)	Evropski parlament pozove k evropeizaciji univerz kot temelju kulturne skupnosti. Evropski komisiji predlaga vzpostavitev Odbora ministrov za izobraževanje. Oživi idejo politične skupnosti in pozove k EU, da zaščiti izjemne vire za razvoj, napredek in kulturo.	Pojav politične intervencije Skupnosti na področju izobraževanja	Graditev evropskega sodelovanja na temelju akcijskih programov skupnosti	Predzgodovna (pojasnjuje okoliščine in dejavnike intervencije EU na področje izobraževanja)	Začetna (otvoritvena) faza
1971	Prvo srečanje ministrov za izobraževanje na ravni EU	Janne Report – Spoznanje, da je sodelovanje na področju izobraževanja mogoče, graditev zaupanja, oživi ideja o medsebojnem priznavanju diplom. Rimska pogodba naj se dopolni tako, da se evropsko sodelovanje ne okrepi zgolj na področju poklicnega, temveč tudi splošnega izobraževanja.				
1972	Pariški vrh Ustanovitev The European University Institute	Vrh v Parizu poudarja, da gospodarska rast ni cilj sam po sebi, opredeljuje nova področja delovanja Skupnosti (regionalne, okoljske in socialne politike) in se odloči za vzpostavitev prvega socialnega akcijskega programa. Posledica pogajanj od leta 1955 dalje.				
1974	Oblikovanje Odbora za izobraževanje, resolucija, ki opredeli področja in načela skupnega sodelovanja	Kot področja skupnega sodelovanja so opredeljena medkulturno izobraževanje, spodbujanje tesnejših odnosov med sistemi, dokumentacija in statistike; okrepljeno sodelovanje med visokošolskimi zavodi, akademsko priznavanje diplom in študijskih obdobj; mobilnost učiteljev, študentov in raziskovalcev; tuji jeziki; enake možnosti.				
1976	Sprejem prve resolucije o sodelovanju na področju izobraževanja, ki oznanja akcijski program, vključujoč študije, raziskave	Sodelovanje temelji predvsem na posodobitvi statistike, graditvi znanja o nacionalnih izobraževalnih sistemih, ključna akterja sta Eurydice in Eurostat. Določenih je šest prioritarnih področij sodelovanja: – izobraževanje učencev migrantskih delavcev – tesnejši odnosi med izobraževalnimi sistemi v Evropi, primerjava dokumentov in statistike, visokošolsko izobraževanje, učenje tujih jezikov, enake možnosti				
1978	Odpoved Sveta ministrov za izobraževanje	Pomanjkanje osnove v pogodbah povzroči institucionalno krizo; blokada štirih sporočil Komisije.				
1981	Svet ministrov	Oblikovanje Direktorata za zaposlovanje, socialne zadeve in izobraževanje, izobraževanje je vedno bolj povezano s socialnimi in z ekonomskimi vidiki integracije ter še posebej z zaposlovanjem.				
1984						
1985	The Single European Act in Evropa ljudi Evropski svet v Milanu (Adonnino report on People's Europe)	Začetek programov skupnosti (Erasmus, Comett, sledijo PETRA, Youth for Europe, FORCE, Lingua, Eurotecnet, večanje sredstev; vključevanje vedno večjega števila držav; poudarjen je pomen človeških virov za ekonomski uspeh in socialno kohezijo. Poudari pomen izobraževanja in kulture.				
1989	Komisija pod vodstvom Delorsa vzpostavi ločeno strukturo »task force za človeške vire, izobraževanje, usposabljanje in mlade«	Pomemben je korak k samostojnosti področja.				
1992	<b>Maastrichtska pogodba</b>	Maastrichtska pogodba (1192) prikazuje, da je Evropska skupnost imela le omejene pristojnosti pri razvoju izobraževalnih politik EU. V Maastrichtski pogodbi (veljavni od leta 1993) 126. člen in pozneje 149. člen jasno opredeljujeta pristojnost EU na področju izobraževanja in usposabljanja: »Unija naj prispeva k razvoju kakovostnega izobraževanja s spodbujanjem sodelovanja med državami članicami in, če je treba, s podpiranjem in z dopolnjevanjem njihovih dejavnosti s polnim spoštovanjem do odgovornosti držav članic za vsebino poučevanja in organiziranost izobraževalnega sistema ter njihovo kulturno in jezikovno raznolikost.« Pomemben je tudi 5. člen, ki se nanaša na subsidiarnost. Določa, da na področjih, ki niso v ekskluzivni pristojnosti EU (tudi izobraževanje), Evropska skupnost lahko ukrepa le, če države članice ne morejo učinkovito doseči predvidenih ciljev, nima pa moči s formalno zakonodajo posegati na področje izobraževanja. Dejavnosti skupnosti na področju izobraževanja naj bi se skladno s cilji pogodbe osredinjale na razvoj evropske dimenzije v izobraževanju, spodbujanje mobilnosti študentov in učiteljev, promocijo sodelovanja med izobraževalnimi ustanovami, izmenjavo informacij in izkušenj, spodbujanje razvoja izobraževanja na daljavo (Hingel 2001, 3).  Izobraževanje prvič vključeno v pogodbo, začetek socialnega dialoga. Evropski parlament postane soodločevalec o prihodnjih ukrepih na področju izobraževanja. Odboru regij je priznana vloga v razvoju izobraževanja in usposabljanja.	Grajenje politike Skupnosti na področju izobraževanja in evropskega prostora izobraževanja in usposabljanja	Razvoj evropskega sodelovanja na temelju akcijskih programov skupnosti	Ustanovno obdobje – ključno obdobje, ki pomembno določa značilnosti današnjega sodelovanja	Začetek aktivistične faze
1993	Bela knjiga o rasti, konkurenčnosti in zaposlitvi (t. i. Delorsova bela knjiga)	Poudari pomen izobraževanja, izrazi potrebo po sprejetju skupnega sistema izobraževanja ter poklicnega usposabljanja (7. poglavje), umesti izobraževanje v središče novih oblik razvoja (10. poglavje). Izobraževanje ima dvojno pomembno vlogo pri podpori posameznikovega razvoja in vrednot državljanstva, hkrati pa podpira razvoj, ki temelji na zaposlovanju.				
1994		European Training Foundation, vzpostavitev programa Socrates, Izobraževanje in usposabljanje v luči tehnoloških, industrijskih in družbenih izzivov: Prve misli.				
1995	Uvedba prvega programa Socrates Ustanovitev samostojnega direktorata Komisije					

1996	Evropsko leto vseživljenjskega učenja Bela knjiga »Poučevanje in učenje – proti učeči se družbi«, sprejeta na pobudo komisarjev, odgovornih za izobraževanje in zaposlovanje	Glede na izzive sodobnega sveta (internacionalizacijo, informacijsko družbo, znanstveni in tehnološki napredek) je poudarjena potreba po vseživljenjskem učenju ter spretnostih, ki ne morejo biti več deljene na izobraževanje in usposabljanje. Priznavanje znanja, približevanje izobraževanja in gospodarstva, preprečevanje izključenosti, izenačevanje investicij v znanje z investicijami v gospodarstvu Druga generacija programov (Socrates, Leonardo da Vinci), povezava z gospodarskim razvojem in s socialno kohezijo, odpiranje državam Srednje in Vzhodne Evrope				
1997	<b>Amsterdamska pogodba</b>	<u>Amsterdamska pogodba (1997)</u> poudarja, da mora EU »ustvarjati možnosti za pridobivanje čim višje ravni znanja svojih narodov s širokim dostopom do izobraževanja in z njegovim stalnim posodabljanjem«.				
1997	Luksemburški proces – zaposlitvena strategija	Vloga znanja pri povečanju zaposlenosti – razvoj sposobnosti za nov trg delovne sile v kontekstu vseživljenjskega učenja, začetek rednega letnega spremljanja Delovni dokument Komisije (Izobraževanje in usposabljanje v zaposlitveni politiki); izobraževanje je dokončno postavljeno v središče zaposlitvene politike.				
1998	Delovni dokument Komisije (Izobraževanje in usposabljanje v zaposlitveni politiki)	Izobraževanje je dokončno postavljeno v središče zaposlitvene politike.				
1999	»Rolling« agenda	Poziv k stalni agendi, ki jo bodo oblikovale Komisija in države članice (ne pod vplivom menjujočih se predsedstev Sveta).				
2000	Memorandum vseživljenjskega učenja	Predstavlja skupno osnovo za razumevanje in izvajanje vseživljenjskega učenja.				
2000	Socialna agenda	V akcijskih načrtih držav članic se zahteva tesno sodelovanje med socialno in izobraževalno politiko.				
2007	<b>Lizbonska pogodba</b>	Lizbonska pogodba ne predstavlja bistvenih sprememb na področju: Člen 2e (»Unija je pristojna za izvajanje ukrepov za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic. Taki ukrepi na evropski ravni se nanašajo na naslednja področja: /.../ izobraževanje, poklicno usposabljanje, mladino in šport /.../; Člen 5a (»Pri opredeljevanju in izvajanju svojih politik in dejavnosti Unija upošteva zahteve, ki so povezane s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti, z zagotavljanjem ustrezne socialne zaščite, bojem proti socialni izključenosti in visoko stopnjo izobraževanja in usposabljanja ter z varovanjem človekovega zdravja«; Naslov XI. poglavja Socialna politika, izobraževanje, poklicno usposabljanje in mladina se spremeni v IX. poglavje z naslovom Socialna politika. Med <b>cilji</b> dejavnosti Unije na tem področju je med drugim izpostavljeno še »razvijanje izmenjave informacij in izkušenj glede vprašanj, ki so skupna izobraževalnim sistemom držav članic«. Predvideva se sprejemanje <b>ukrepov</b> in <b>priporočil</b> (Evropski parlament in Svet sprejmeta spodbujevalne ukrepe po rednem zakonodajnem postopku ter po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij, pri čemer je izključeno kakršno koli usklajevanje zakonov in drugih predpisov držav članic. Svet sprejme priporočila, o katerih odloča na predlog Komisije).				
			Antunes (2006)	Hingel (2001)	Evropska komisija (2006b)	Shaw (1998)

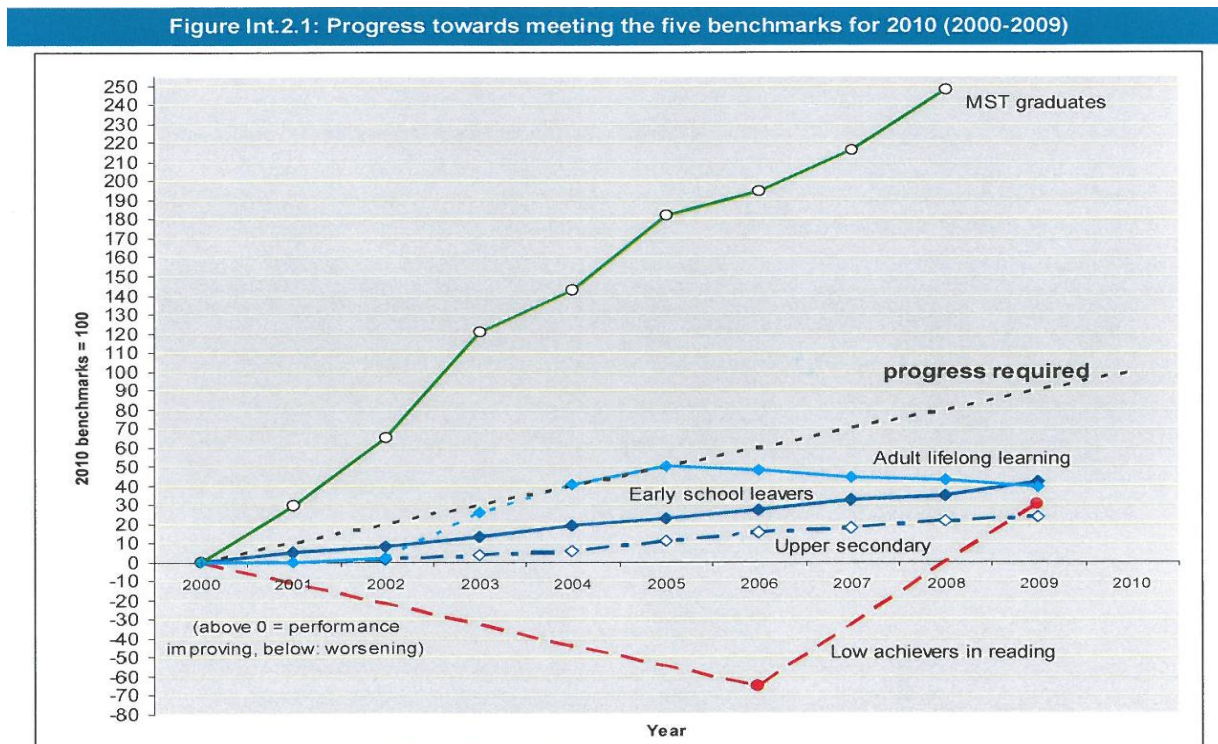
## Priloga Č: Sodelovanje Slovenije v mednarodnih raziskavah znanja

<i>Raziskava</i>	<i>Ime v angleščini</i>	<i>Ime v slovenščini</i>	<i>Vsebinska področja</i>	<i>Ciljne populacije</i>	<i>Glavno zbiranje podatkov</i>
<i>PISA</i>	OECD PISA – Programme for International Student Assessment	Program mednarodne primerjave dosežkov učencev	bralna, matematična in naravoslovna pismenost; novo: finančna pismenost, reševanje problemov	15-letniki (v Sloveniji 1. letnik SŠ)	2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015, 2018 na 3 leta
<i>TIMSS</i>	IEA TIMSS – Trends in International Mathematics and Science Study	Mednarodna raziskava trendov znanja matematike in naravoslovja	matematika in naravoslovje	4. razred OŠ, 8. razred OŠ	1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015 na 4 leta
<i>TIMSS ADV</i>	IEA TIMSS – Trends in International Mathematics and Science Study - Advanced	Mednarodna raziskava trendov znanja matematike in naravoslovja za maturante	matematika in fizika	4. letnik programov SŠ za splošno maturo	1995, 2008, 2015
<i>PIRLS</i>	IEA PIRLS – Progress in International Reading Literacy Study	Mednarodna raziskava bralne pismenosti	bralna pismenost	4. razred OŠ	2001, 2006, 2011, 2016 na 5 let
<i>ICILS</i>	IEA ICILS – International Computer and Information Literacy Study	Mednarodna raziskava računalniške in informacijske pismenosti	računalniška pismenost	8. razred OŠ	2013, prej raziskava SITES 2006
<i>ICCS</i>	IEA ICCS – International Civic and Citizenship Education Study	Mednarodna raziskava državljanske vzgoje	državljska vzgoja	8. razred OŠ	2009, 2016, prej raziskava CIVICS 2009
<i>ESLC</i>	EC ESLC – European Study on Language Competences	Evropska raziskava jezikovnih kompetenc	tuji jeziki: angleščina, nemščina	9. razred OŠ	2011, 2013 preverjanje govorne zmožnosti

Vir: Pedagoški inštitut

## Priloga D: Poročilo o napredku držav članic (kazalniki in ciljne vrednosti)

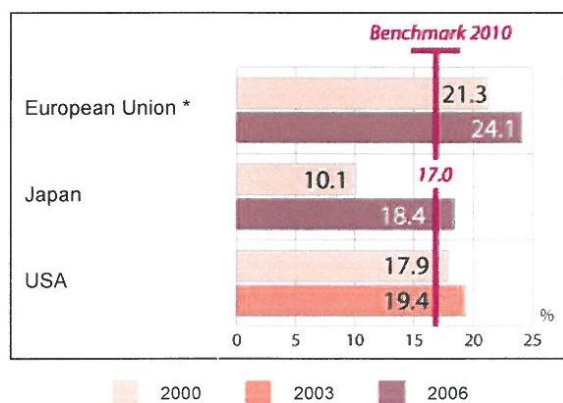
Prikaz št. 1: Napredek pri doseganju ciljnih vrednosti I&U 2010 na ravni EU v obdobju od leta 2000 do 2010



Source: European Commission DG EAC

Vir: Evropska komisija (2011, 11)

Prikaz št. 2: Primerjava deleža učencev, ki ne dosegajo temeljne ravni bralne pismenosti v EU, na Japonskem in v ZDA



Data source: OECD, PISA 2003 and 2006 database.

Vir: Evropska komisija (2008, 92)

Prikaz št. 3: Države članice, ki dosegajo najboljše dosežke pri posameznih ciljnih vrednostih I&U 2010

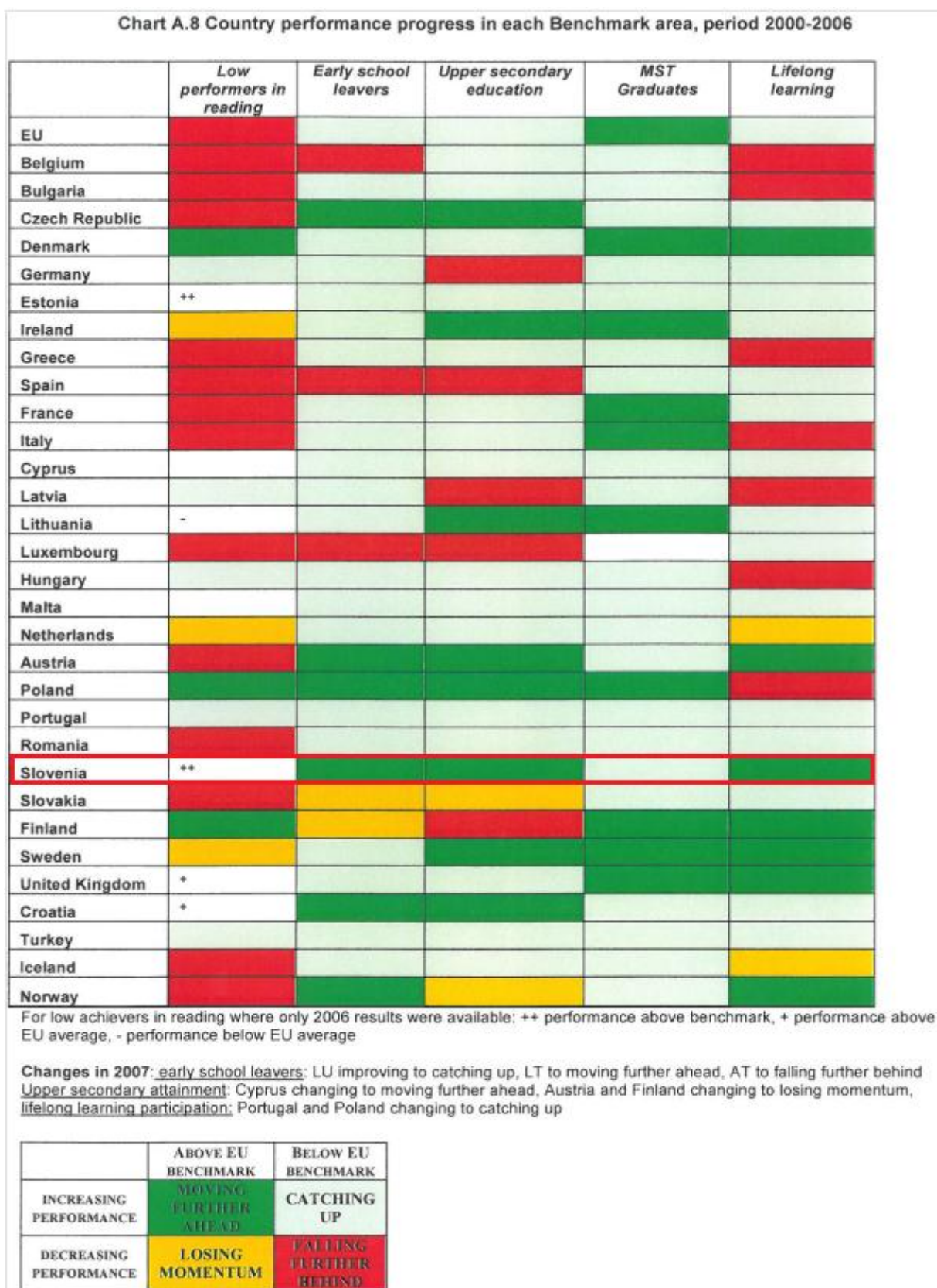
Figure Int. 2.10: Best performing countries on benchmarks relating to school education

	Target for 2010/2020	Best performing countries in the EU			EU	USA	Japan
Participation in early childhood education (4 years-start of comp. primary), %	2020: 95%	2008					
		France 100	Netherlands 99.5	Belgium 99.5	92.3	69.2 (2007)	96.4 (2007)
2010: Low-achievers in reading (15-year-olds, %)  2020: Low-achievers in reading, maths and science.	2010: At least 20% Decrease  2020: no more than 15%	Change in the percentage of low achievers in reading % (2000-2009)					
		Latvia -41.5	Poland -35.3	Portugal -33.1	-6.1	-1.1	+34.7
		Share of low achievers in reading, maths and science, 2009, %					
		Finland 7.3	Estonia 11.4	Netherlands 13.6	19.8	19.7	12.3
Early school leavers (18-24) %	2010/2020: No more than 10%	2009					
		Slovakia 4.9	Poland 5.3	Czech Rep. 5.4 <sup>a</sup>	14.4	-	-
Upper secondary attainment (20-24, %).	2010: At least 85%	2009					
		Slovakia 93.3	Czech Republic 91.9	Poland 91.3	78.6	-	-

Source: DG Education and Culture  
Data sources: Eurostat (UOE data collection and LFS); OECD/Pisa

Vir: Evropska komisija (2011, 20)

Prikaz št. 4: Doseganje ciljnih vrednosti I&U 2010 po posameznih državah članicah



Vir: Evropska komisija (2008, 15)

Prikaz št. 5: Dosežki držav članic v raziskavi PISA (2000, 2006, 2009)

**Figure III.2.1: Low achievers in reading and average score**

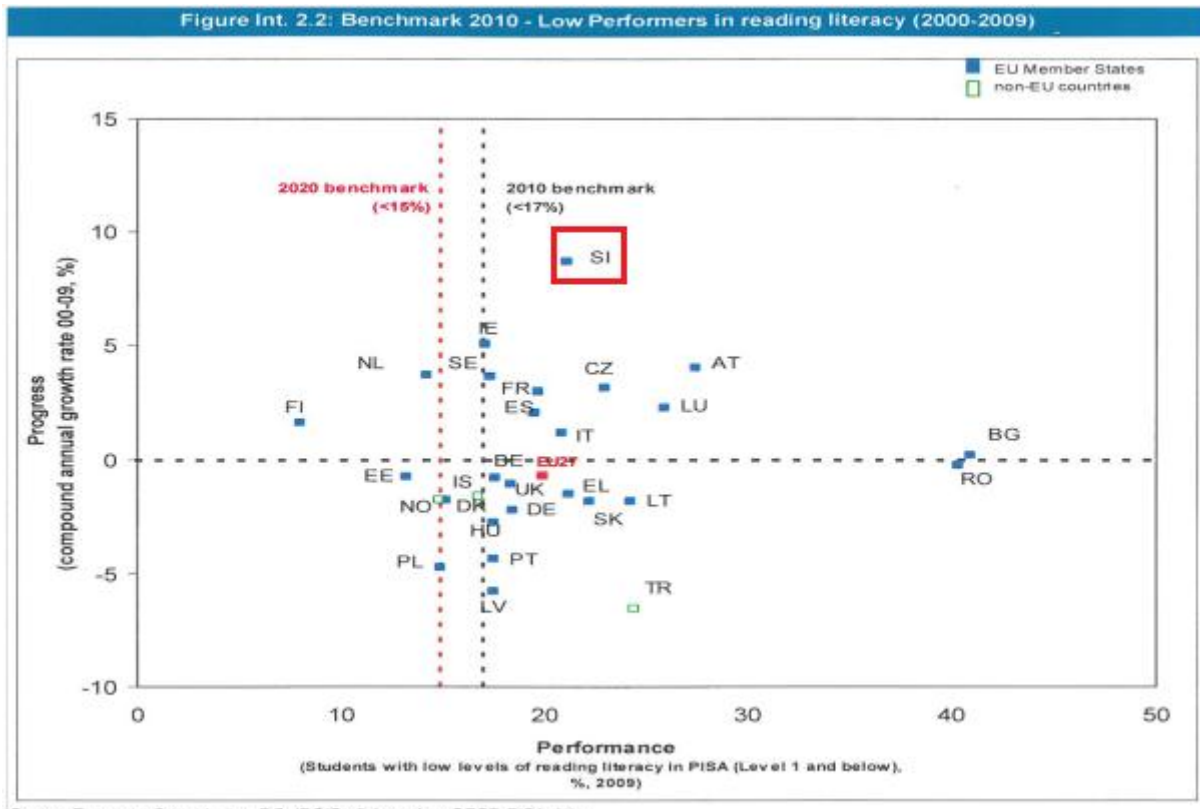
	Low achievers in reading. %						Average score
	All				Boys	Girls	All
	2000	2003	2006	2009	2009	2009	2009
<b>EU 18 countries</b>	<b>21.3</b>	:	<b>24.1</b>	<b>20.0</b>	<b>26.6</b>	<b>13.4</b>	<b>493</b>
<b>EU 25 countries</b>	:	:	<b>23.1</b>	<b>19.6</b>	<b>26.9</b>	<b>13.3</b>	
Belgium	19.0	17.9	19.4	17.7	21.5	13.8	506
Bulgaria	40.3	:	51.1	41.0	52.0	29.1	429
Czech Republic	17.5	19.4	24.8	23.1	30.8	14.3	478
Denmark	17.9	16.5	16.0	15.2	19.0	11.5	495
Germany	22.6	22.3	20.0	18.5	24.0	12.6	497
Estonia	:	:	13.6	13.3	18.9	7.3	501
Ireland	11.0	11.0	12.1	17.2	23.1	11.3	496
Greece	24.4	25.2	27.7	21.3	29.7	13.2	483
Spain	16.3	21.1	25.7	19.6	24.4	14.6	481
France	15.2	17.5	21.7	19.8	25.7	14.2	496
Italy	18.9	23.9	26.4	21.0	28.9	12.7	486
Latvia	30.1	18.0	21.2	17.6	26.6	8.7	484
Lithuania	:	:	25.7	24.3	35.5	13.0	468
Luxembourg	(35.1)	22.7	22.9	26.0	32.9	19.1	472
Hungary	19.0	17.9	19.4	17.7	23.6	11.4	494
Netherlands	(9.5)	11.5	15.1	14.3	17.9	10.7	508
Austria	19.3	20.7	21.5	27.5	35.2	20.3	470
Poland	23.2	16.8	16.2	15.0	22.6	7.5	500
Portugal	26.3	22.0	24.9	17.6	24.7	10.8	489
Romania	41.3	:	53.5	40.4	50.7	30.4	424
<b>Slovenia</b>	:	:	<b>16.5</b>	<b>21.2</b>	<b>31.3</b>	<b>10.7</b>	<b>483</b>
Slovakia	:	24.9	27.8	22.3	32.0	12.5	477
Finland	7.0	5.7	4.8	8.1	13.0	3.2	536
Sweden	12.6	13.3	15.3	17.4	24.2	10.5	497
United Kingdom	(12.8)	:	19.0	18.4	23.1	14.0	494
Croatia	:	:	21.5	22.5	31.2	12.6	476
Iceland	14.5	18.5	20.5	16.8	23.8	9.9	500
MK*	:	:	:	:	:	:	:
Turkey	:	36.8	32.2	24.5	33.4	15.0	464
Liechtenstein	22.1	10.4	14.3	15.6	21.2	9.4	499
Norway	17.5	18.2	22.4	14.9	21.4	8.4	503
USA	17.9	19.4	:	17.7	21.4	13.6	500
Canada	9.6	9.6	11.0	10.3	14.5	6.0	524
Japan	10.1	19.0	18.4	13.6	18.9	7.9	520
Korea	5.8	6.8	5.7	5.8	8.8	2.5	539
Shanghai (China)	:	:	:	4.1	6.6	1.5	556

Source: OECD (PISA)  
\*MK: The former Yugoslav Republic of Macedonia; see Annex 2

Vir: Evropska komisija (2011, 93)

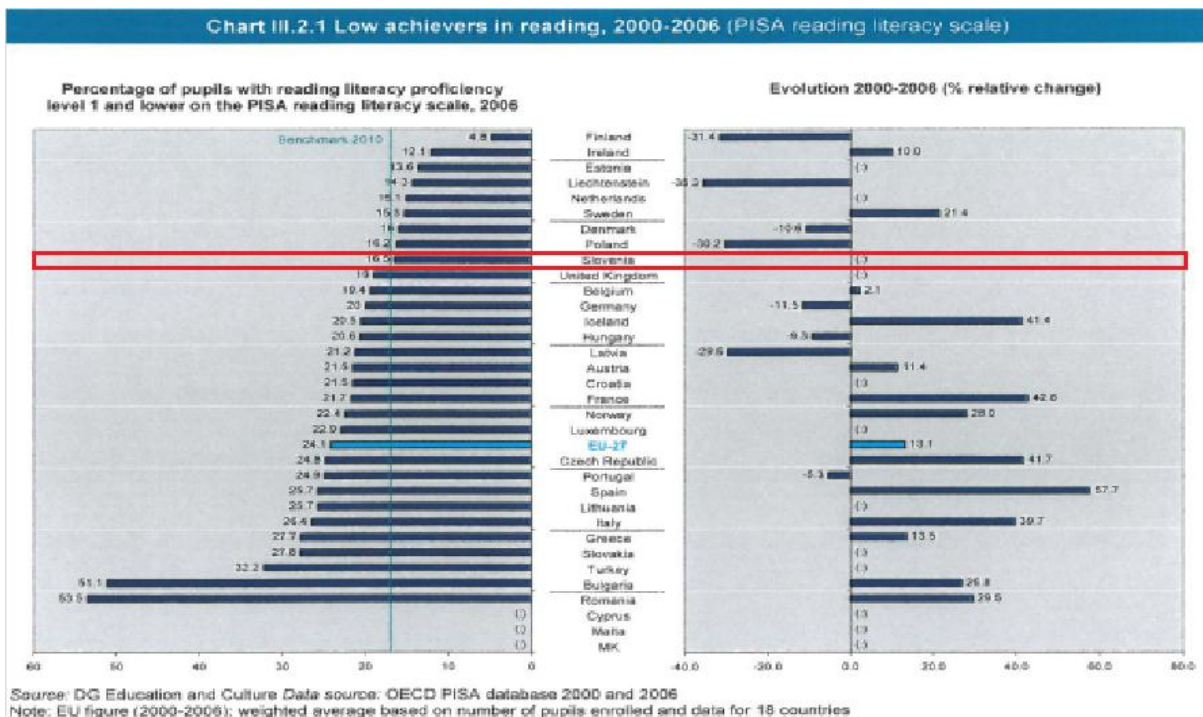


Prikaz št. 6: Napredek držav članic pri doseganju ciljne vrednosti »bralna pismenost« (2000–2009)



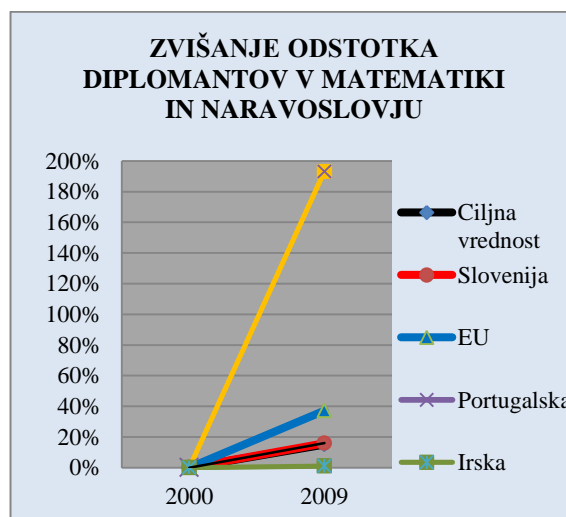
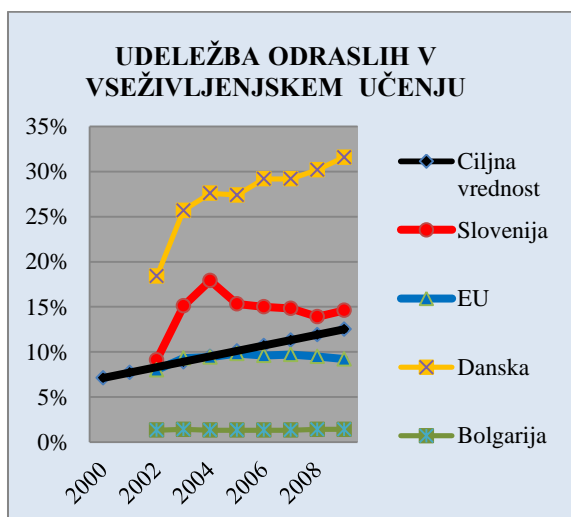
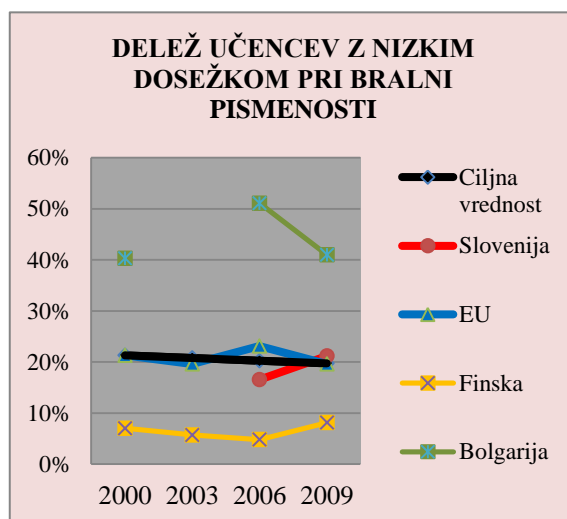
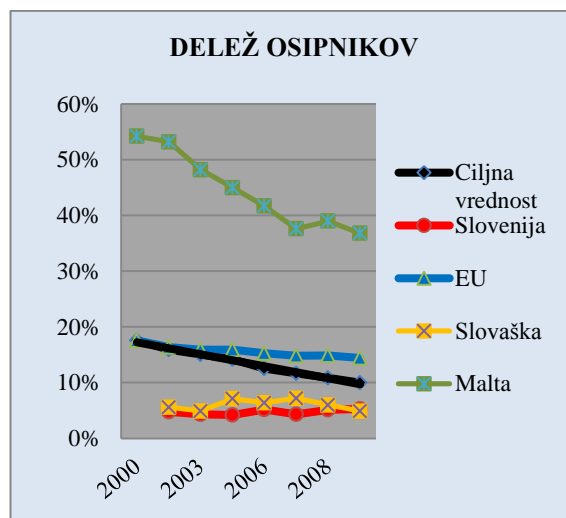
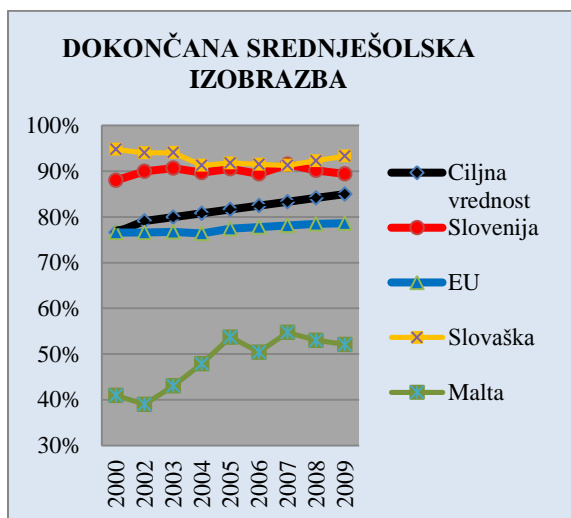
Vir: Evropska komisija (2011, 12)

Prikaz št. 7: Napredek držav članic pri doseganju ciljne vrednosti »bralna pismenost« (2000–2006)



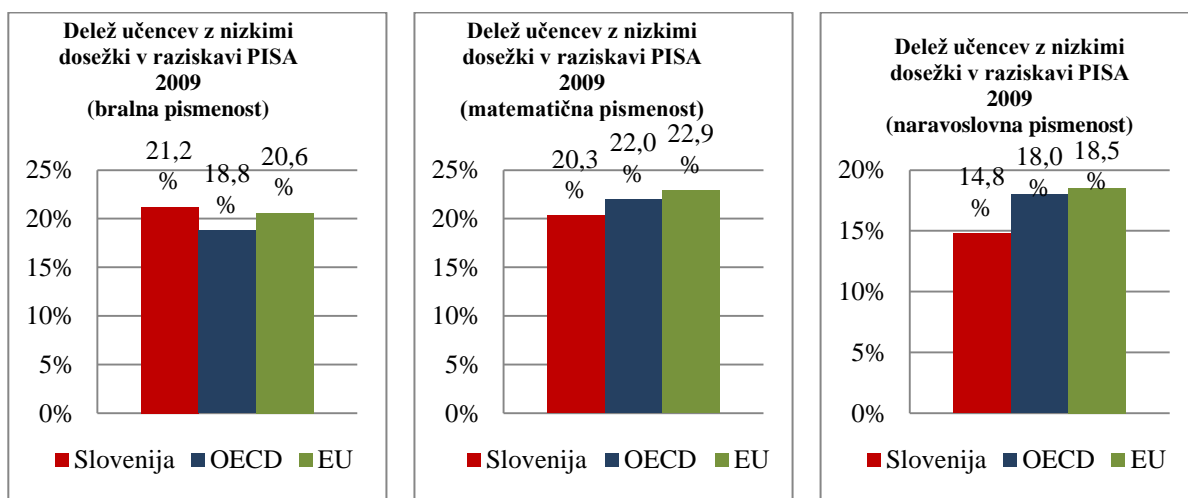
Vir: Evropska komisija (2009, 74)

## Priloga E: Analiza dosežkov Slovenije pri doseganju ciljnih vrednosti I&U 2010

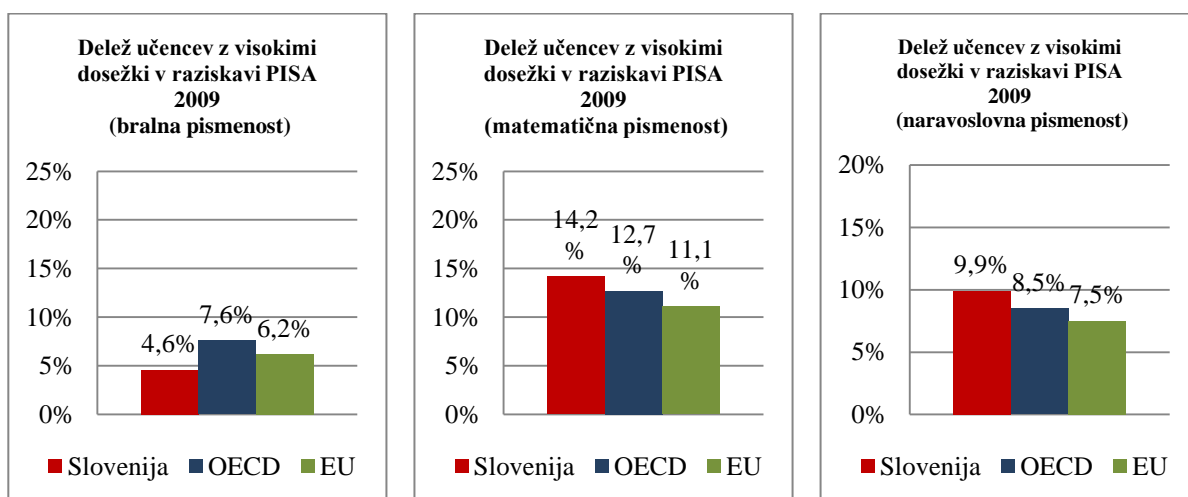


## Priloga F: Analiza dosežkov Slovenije v raziskavi PISA

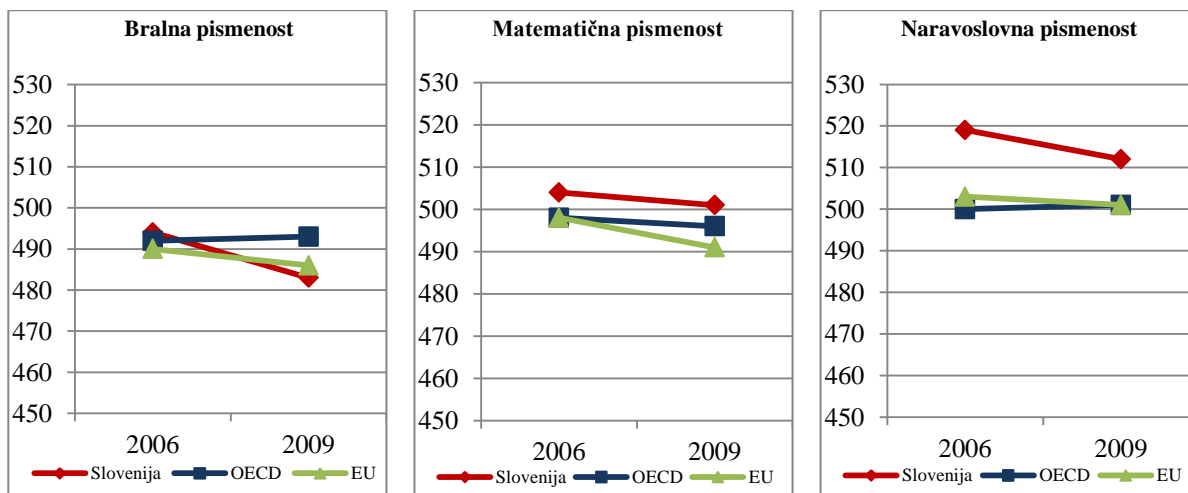
Prikaz št. 1: Deleži učencev, ki ne dosegajo temeljne ravni pismenosti v raziskavi PISA 2009



Prikaz št. 2: Deleži učencev, ki dosegajo najvišje ravni pismenosti v raziskavi PISA 2009



Prikaz št. 3: Trendi v dosežkih slovenskih učencev v raziskavi PISA v primerjavi s povprečji EU in OECD



## Priloga G: Struktura kvalitativnih poročil o napredku držav članic

### Leto 2005: Posodobitev izobraževanja in usposabljanja: bistven prispevek k blaginji in socialni koheziji v Evropi

1. INTRODUCTION: DEVELOPMENT OF NATIONAL POLICIES AND THE LISBON AGENDA
1.1. Report in this section on whether the Lisbon strategy has been an explicit factor in the overall development of education and training policies and systems, and which mechanisms are put in place to follow/monitor and measure progress achieved at national level, against the Lisbon objectives:
<i>1.1.1 Have national targets been set for increasing overall levels of investment in human resources, as requested at Lisbon?</i>
<i>1.1.2 Have the “European reference levels of European average performance” in education and training (Benchmarks), key instruments in the Lisbon strategy, been translated into national/regional targets, or otherwise explicitly been taken into account in framing national policy initiatives?</i>
<i>1.1.3 Have the Concrete Objectives of education and training systems agreed by the Council, and/or the priorities agreed under the Copenhagen and Bologna processes been used explicitly to guide/inform the development of policies and systems in your country?</i>
<i>1.1.4 Have inter-ministerial structures or other such bodies been set up in order to coordinate the implementation of the education and training elements of the Lisbon strategy in your country?</i>
<i>1.1.5 To what extent have quantitative international comparative data, for example OECD studies, been influential in shaping national education and training policy initiatives that are relevant to the Lisbon strategy?</i>
1.2. Express any difficulties you might have faced in trying to associate more closely the Education and Training 2010 priorities with national education and training policy development.
2. INVESTING MORE AND MORE EFFICIENTLY IN HUMAN RESOURCES: FOCUSING REFORM ON THE KEY AREAS
2.1. Identification of National Priorities for Reform and Investment
<i>2.1.1. Which are currently the top priority areas for modernisation/reform in your country’s education and training systems?</i>
<i>2.1.2. The extent to which more/more efficient investment is a key factor in confronting these reforms, and progress made and specific difficulties encountered in adapting investment patterns accordingly.</i>
<i>2.1.3. Whether EU funds (e.g. from the ERDF, ESF or EIB) were a significant factor in supporting these reforms.</i>
2.2. Extent of Correlation between Member States Priority Areas and the Common European Objectives
<i>2.2.1 Reforms in the structure of education/training institutions, e.g. administrative structure reforms such as decentralisation; public/private initiatives such as private provision of (non)academic services, e.g. research contracts or accommodation services; or organisational changes such as school reforms targeted at pupils from disadvantaged backgrounds.</i>
<i>2.2.2 The development of incentives to invest more in education and training, e.g. using tax and benefit systems as the Lisbon conclusions suggest; and incentives to enhance the efficiency and attractiveness of the education and training systems (concerning public and private institutions, learners and their families, teachers and trainers etc.): either financial (e.g. various wage and reward systems for teachers and trainers) or non-financial (e.g. guidance and quality frameworks to guarantee and assess performance).</i>
<i>2.2.3 Funding mechanisms to increase private investment from enterprises, households and individuals, particularly in the sectors of higher education, vocational training and adult education.</i>
2.3. Monitoring and Evaluation of Educational Policies
3. PUTTING IN PLACE TRULY COHERENT AND COMPREHENSIVE LIFELONG LEARNING STRATEGIES
3.1. Main Policies/Measures
<i>3.1.1. The state of development of your country vis-à-vis the design and implementation of such a coherent and comprehensive lifelong learning strategy.</i>
<i>3.1.2. Your general approach and policy and how you have designed (or intend to design) such a strategy in your country. Please provide any relevant references (web sites; legislative/strategic documents).</i>
<i>3.1.3. Identify the priority reforms (ongoing or planned) engaged by your country to support lifelong learning implementation across the systems, especially as regards investment in the crucial dimensions of lifelong learning policies:</i>
<i>3.1.4. Please give details of the extent of use and implementation of the results and instruments that have been</i>

<i>developed under the European work programme (Objectives, Copenhagen process) in the context of putting in place your lifelong learning policies/strategies.</i>
<b>3.2. Obstacles and Areas for Further Progress</b>
<b>4. REFORMING HIGHER EDUCATION</b>
<b>4.1. Main Policies/Measures</b>
<i>4.1.1. Enhancing the European compatibility in the structure and organisation of degrees (changes in degree system, ECTS credits, Diploma Supplement) with a view to limiting the negative impact of fragmentation in European higher education.</i>
<i>4.1.2. Enhancing the competitiveness and attractiveness of European higher education in the rest of the world.</i>
<i>4.1.3. Promoting advanced learning and innovation (e.g. through poles of excellence, regional development strategies, brain gain measures).</i>
<i>4.1.4. Promoting structural changes at universities with a view to enhance learning and innovation processes as well as internal management capacities.</i>
<i>4.1.5. Promoting quality assurance and/or accreditation at institutional and system levels (as part of the accountability of education/training institutions to society).</i>
<i>4.1.6. Making higher education more responsive to the needs of LLL learners and nontraditional students (by offering adapted courses, including foundation courses, building bridges with other levels of education and between the various types of higher education institutions, by validating prior learning, providing non-degree courses etc.)</i>
<i>4.1.7. Developing technological partnerships between higher education and research institutions and the economy, and the participation of higher education institutions in learning cities and regions and their cooperation with enterprises and social partners.</i>
<b>4.2. Obstacles and Areas for Further Progress</b>
<b>5. INCREASING THE QUALITY AND ATTRACTIVENESS OF VET</b>
<b>5.1. Main Policies/Measures</b>
<i>5.1.1. The implementation at national level of the tools developed under the Copenhagen process (Europass, common quality assurance framework, common principles for validation of non-formal learning, guidance resolution and handbook etc.).</i>
<i>5.1.2. The needs of low-skilled and disadvantaged groups.</i>
<i>5.1.3. The image and attractiveness of the vocational route (in order to increase participation in VET).</i>
<i>5.1.4. Linking VET with the requirements of the labour market.</i>
<i>5.1.5. The competence development of older workers (given the need to promote active ageing).</i>
<i>5.1.6. The reduction of barriers between VET and general education and increased progression into higher education.</i>
<i>5.1.7. The specific learning needs and changing role of vocational teachers and trainers.</i>
<i>5.1.8. Early identification of skills needs and planning of VET provision.</i>
<b>5.2. Obstacles and Areas for Further Progress</b>
<b>6. CONSOLIDATING THE EUROPEAN DIMENSION OF EDUCATION AND TRAINING</b>
<b>6.1. Increase Mobility through Removing Obstacles and Active Promotion</b>
<i>6.1.1. Administrative and legal obstacles to mobility, especially in relation to the transparency of competences and qualifications and, where appropriate, their recognition.</i>
<i>6.1.2. Have the main measures been taken, including both EU and other programmes, to develop an adequate organisational framework to improve the quality of mobility and develop virtual mobility in particular in primary and secondary schools?</i>
<i>6.1.3. Policies aimed at increasing the mobility of teachers and trainers as part of their career development and of student teachers during their initial teacher education.</i>
<i>6.1.4. The promotion of mobility of people in vocational education and training.</i>
<i>6.1.5. The main obstacles met in the implementation of policies in the above-mentioned main areas, and in which areas progress still remains to be achieved.</i>
<b>6.2. Consolidation of the European Dimension of Education</b>
<i>6.2.1. What are the main measures/policies put in place in your country to encourage a European dimension of learning and to ensure that pupils have by the end of their secondary education the knowledge and competences they need to play their role as future citizen of their country, Europe and the wider world?</i>
<i>6.2.2. What measures have been implemented (or planned) to strengthen the European and inter-cultural dimension in the training of teachers and in the primary and secondary level curriculum?</i>
<i>6.2.3. Which are the main areas of progress in which you consider your country still has to achieve in this field and what are the main obstacles met in the implementation of such policies?</i>

## Leto 2007: Prispevek vseživljenjskega učenja k znanju, ustvarjalnosti in inovacijam

1. NATIONAL LIFELONG LEARNING STRATEGY
1.1. Current state of play
<i>1.1.1. Planning the Slovenian lifelong learning strategy</i>
<i>1.1.2. Plans for adjustment, completion or modification of the strategy</i>
<i>1.1.3. Possible obstacles in establishing the strategy</i>
1.2. Comprehensiveness, coherence and relevance
<i>1.2.1. Systems and levels of education and training covered by the strategy</i>
<i>1.2.2. Challenges addressed by the strategy</i>
<i>1.2.3. Priority measures and policy development directions for LLL</i>
1.3. Main policy measures
<i>1.3.1. Main policy measures in the strategy</i>
<i>1.3.2. Measures for monitoring progress towards the EU benchmarks</i>
<i>1.3.3. Allocation of resources to main policy measures</i>
<i>1.3.4. Measures for changing attitudes to learning and knowledge</i>
<i>1.3.5. Strengthening evidence-based policy making</i>
<i>1.3.6. Measures targeting the needs of disadvantaged groups</i>
1.4. Development, implementation and dissemination of the strategy
<i>1.4.1. Coordination and consultation mechanisms involving all relevant stakeholders</i>
<i>1.4.2. Implementation and dissemination of the strategy</i>
2. IMPLEMENTATION OF TRANSVERSAL POLICY OBJECTIVES AND MEASURES IN SUPPORT OF EU PROCESSES
2.1. National qualifications framework
2.2. Non-formal and informal learning
2.3. Policies and systems of lifelong guidance – career orientation
2.4. Transnational mobility
3. IMPLEMENTATION OF POLICY OBJECTIVES IN SCHOOLS, HIGHER EDUCATION, VOCATIONAL EDUCATION AND TRAINING AND ADULT EDUCATION
3.1. Schools
<i>3.1.1. Governance and leadership of education and training institutions</i>
<i>3.1.2. Stimulating private investment</i>
<i>3.1.3. Access and equity of participation, treatment and outcomes</i>
<i>3.1.4. Gender equity</i>
<i>3.1.5. The use of learning outcome based approaches for the definition and designing of education and training objectives, standards and curricula, and their relevance to the needs of society and the economy</i>
<i>3.1.6. Quality assurance systems</i>
<i>3.1.7. Developing learning partnerships with stakeholders</i>
<i>3.1.8. Strengthening pre-primary education</i>
<i>3.1.9. Modernising curricula and assessment arrangements</i>
<i>3.1.10. Education and training of teachers</i>
<i>3.1.11. Achieving EU benchmarks</i>
3.2. Higher education
<i>3.2.1. Governance and leadership of higher education institutions</i>
<i>3.2.2. Stimulating private investment</i>
<i>3.2.3. Access and equity of participation, treatment and outcomes</i>
<i>3.2.4. Gender equity</i>
<i>3.2.5. Use of study outcome based approaches for the definition and design of objectives, standards and curricula and their relevance to the needs of society and the economy</i>
<i>3.2.6. Quality assurance systems</i>
<i>3.2.7. Developing learning partnerships with stakeholders</i>
<i>3.2.8. Reinforcing the knowledge triangle between education, research and innovation</i>
<i>3.2.9. Participation targets and measures to achieve them</i>
<i>3.2.10. Measures for increasing excellence</i>
<i>3.2.11. Measures for increasing the number of graduates in mathematics, science and technology (EU benchmark)</i>
3.3. Vocational education and training and adult education
<i>3.3.1. Governance and leadership of education and training institutions</i>

3.3.2. <i>Stimulating private investment</i>
3.3.3. <i>Access and equity of participation, treatment and outcomes</i>
3.3.4. <i>Gender equity</i>
3.3.5. <i>Use of learning outcome based approaches for the definition and design of objectives, standards and curricula and their relevance to the needs of society and the economy</i>
3.3.6. <i>Quality assurance systems</i>
3.3.7. <i>Developing learning partnerships with stakeholders</i>
3.3.8. <i>Measures for improving quality and attractiveness of VET and adult education</i>
3.3.9. <i>Measures to reinforce the link between VET and labour market needs</i>
3.3.10. <i>Opening up pathways to further and higher education</i>
3.3.11. <i>Education and training of teachers and trainers</i>
3.3.12. <i>Reinforcing the social partner involvement in training</i>
3.3.13. <i>Enhancing access and opportunities for learning among the disadvantaged</i>
3.3.14. <i>Increasing the rate of adult participation in lifelong learning and reinforcing key competencies among adult learners</i>

## Leto 2009: Ključne kompetence za spreminjajoči se svet

1. KEY COMPETENCES FOR LIFELONG LEARNING AS PART OF COHERENT AND COMPREHENSIVE LIFELONG LEARNING STRATEGIES
1.1. Provision for key competences
1.2. Inclusion of key competences in the national framework curricula
1.2.1. <i>Communication in the mother tongue (language of instruction)</i>
1.2.2. <i>Communication in foreign languages</i>
1.2.3. <i>Mathematical competence and basic competences in science and technology</i>
1.2.4. <i>Digital competence</i>
1.2.5. <i>Learning to learn</i>
1.2.6. <i>Social and civic competences</i>
1.2.7. <i>Sense of initiative and entrepreneurship</i>
1.2.8. <i>Cultural awareness and expression</i>
1.3. Key competences for all young people
1.3.1. <i>Development of key competences for all young people in general education (ISCED 1, 2 and 3A)</i>
1.3.2. <i>Development of key competences for all young people in VET (ISCED 3A, 3B and 3C)</i>
1.4. Key competences for all adults
1.4.1. <i>Progress in the development of key competences for all adults</i>
1.4.2. <i>Current adult target groups and specific provisions for them</i>
1.4.3. <i>National data on the participation of adults</i>
1.4.4. <i>Collaboration with representatives of other policy areas, social partners and other stakeholders</i>
1.5. Teacher education for a competence-based approach
1.5.1. <i>Initial teacher education</i>
1.5.2. <i>CPD of teachers</i>
1.6. Transversal key competences
1.6.1. <i>Transversal key competences in general education (ISCED 1, 2 and 3A)</i>
1.6.2. <i>Transversal key competences in VET (ISCED 3A, 3B and 3C)</i>
1.6.3. <i>Transversal key competences in adult education</i>
1.6.4. <i>Transversal key competences in education of teachers and trainers</i>
1.7. Summative and formative student assessment
1.8. Evaluation of the outcomes of education and training systems
2. TRANSVERSAL LIFELONG LEARNING ISSUES
3. VOCATIONAL EDUCATION AND TRAINING
3.1. Increasing the attractiveness of VET
3.2. Getting information on VET
3.3. Expert public with the key role in vocational orientation
4. HIGHER EDUCATION
4.1. Plans and measures to diversify the income streams of higher education institutions
4.2. Lifelong learning in higher education

**Priloga H: Grozdi in delovne skupine I&U 2010 ter AVU v okviru grozdov ključne kompetence ter matematika, naravoslovje in tehnologija**

GROZD	DELOVNO PODROČJE	NAMENI IN CILJI	POVEZAVA	SODELUJOČE DRŽAVE	EVROPSKI AKTERJI	NAJPOMEMBNEJŠI DOKUMENTI
<b>MODERNIZACIJA VISOKOŠOLSKEGA IZOBRAŽEVANJA</b>	kakovost visokošolskega izobraževanja (kurikuluma), upravljanja in sistema financiranja	odkritje poti podpore modernizaciji visokošolskega izobraževanja		Belgija (BEfr in BEnl), Bolgarija, Češka, Danska, Finska, Grčija, Hrvaška, Islandija, Latvija, Madžarska, Malta, Nizozemska, Norveška, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Španija, Švedska, Velika Britanija	Business Europe ETUCE EURYDICE	Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy'
<b>DELOVNA SKUPINA ZA IZOBRAŽEVANJE ODRASLIH</b>	analiza nacionalnih reform izobraževanja odraslih, omogočanje dostopa odraslim do vseživljenjskega učenja in do ene stopnje višje izobrazbe, pospešitev procesa ocenjevanja, priznavanja neformalnega izobraževanja, izboljšanje spremljanja sektorja za izobraževanje odraslih	povečanje sodelovanja odraslih v izobraževanju z namenom večanja gospodarske rasti, socialne kohezije, dejavnega državljanstva in osebnega izpopolnjevanja  prispevek k veščinam in spretnostim evropske delovne sile in manj izobraženih		Avstrija, Belgija (BEfr in BEnl), Bolgarija, Ciper, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Grčija, Hrvaška, Irska, Islandija, Italija, Liechtenstein, Latvija, Luksemburg, Litva, Madžarska, Malta, Nemčija, Nizozemska, Norveška, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Švedska, Velika Britanija	CEDEFOP ETF EURYDICE ETUC UEAPME Business Europe EAEA EUCEN	'Commission Communication on Adult Learning, It is always a good time to learn' Action Plan on Adult Education 'Commission Communication on Adult Learning, It is always a good time to learn'
<b>INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKA TEHNOLOGIJA (IKT)</b>	uporaba novih tehnologij v I&U, njihova dodana vrednost h kakovostnemu in k inovativnemu učenju, motiviranje rizičnih skupin, razvoj kazalnikov	razvoj digitalne pismenosti v formalnem in neformalnem izobraževanju, promoviranje IKT kot osnovnega učnega pripomočka	grozdi učitelji in poučevalci, matematika, znanost in tehnologija, ključne kompetence  Tesno sodeluje z DG za podjetništvo pri digitalni pismenosti ter DG za informacijsko družno pri digitalni vključenosti.	Avstrija, Bolgarija, Ciper, Estonija, Grčija, Finska, Francija, Islandija, Luksemburg, Madžarska, Malta, Nemčija, Norveška, Poljska, Slovaška, Slovenija, Turčija, Velika Britanija	CEDEFOP ETF	European policy making around digital competences Provide evidence on the added-value of ICT for learning The Use of ICT for innovation and lifelong learning for all
<b>KLJUČNE KOMPETENCE</b>	analiza prisotnosti ključnih kompetenc v kurikulumu, analiza spreminjanja materialov za poučevanje z namenom spodbujanja pridobivanja ključnih kompetenc	prehod od učenja znanja k širšemu pridobivanju kompetenc, spretnosti in vrednot, zagotavljanje medpredmetnih kompetenc, razvoj socialnih, podjetniških, digitalnih in kulturnih kompetenc, učenje učenja	politike za izboljšanje bralne pismenosti in drugih pismenosti (matematične, naravoslovne) v okviru obveznega izobraževanja	Avstrija, Belgija (BEnl), Bolgarija, Ciper, Češka, Francija, Grčija, Hrvaška, Irska, Italija, Latvija, Luksemburg, Madžarska, Portugalska, Španija, Velika Britanija	ETF CEEP ETUC	Recommendation on key competences for lifelong learning and the European Framework of eight key competences
<b>BOLJŠA IZRABA VIROV</b>	učinkoviti, pravični in trajni mehanizmi financiranja  na podatkih temelječa politika in praksa		učinkovitost in enakost v evropskem sistemu izobraževanja in usposabljanja	Avstrija, Belgija (BEfr), Danska, Estonija, Grčija, Finska, Irska, Italija, Latvija, Litva, Nemčija, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Slovaška, Slovenija, Velika Britanija	ETF EURYDICE CEEP ETUC	Communication on Efficiency and Equity in European Education and Training Systems and Staff working document "Towards more knowledge-based policy and practice in E&T
<b>MATEMATIKA, ZNANOST IN TEHNOLOGIJA</b>	modernizacija pedagoških metod, izboljšanje profesionalnega profila učiteljev, zagotovitev prehoda od sekundarnega k terciarnemu izobraževanju, spodbujanje partnerstva med šolami, univerzami in gospodarstvom	povečati delež študentov na navedenem področju, predvsem žensk, izpopolniti znanstveno kulturo prebivalcev	cilj Sveta v Barceloni (doseči triodstotni delež BDP za znanost in raziskovanje)	Ciper, Danska, Francija, Islandija, Latvija, Malta, Nemčija, Nizozemska, Norveška, Portugalska, Slovaška, Švedska, Velika Britanija	EURYDICE EC (DG Research)	
<b>PRIZNAVANJE DOSEŽKOV UČENCEV</b>	premik k osredinjenosti na izide politike in prakse I&U  premik kot spodbujevalec vseživljenjskega učenja (dostopa, prenosa in napredka)	podpora priznavanju neformalnega izobraževanja, vzpostavljanje povezave med nacionalnimi in evropskimi okviri kvalifikacij	evropski okvir kvalifikacij  nacionalni okviri kvalifikacij	Avstrija, Belgija (BEfr and BEnl), Bolgarija, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Grčija, Hrvaška, Islandija, Irska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Nemčija, Nizozemska, Norveška, Poljska, Portugalska, Romunija, Španija, Švedska, Slovaška, Turčija, Velika Britanija	CEDEFOP CEEP ETF ETUCE UEAPME Business Europe	
<b>UČITELJI IN POUČEVALCI</b>	profesionalni razvoj učiteljev, usposabljanje učiteljev za poučevanje v kulturno raznovrstnih razredih, uvajanje novih učiteljev	omogočiti uvajanje in nadaljnje izobraževanje učiteljev, njihov nadaljnji skladen, kakovosten, koordiniran in zadostno financiran profesionalni razvoj, izboljšati kakovost izobrazbe učiteljev, učitelj kot zanimiv poklic		Avstrija, Belgija (BEfr and BEnl), Ciper, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija (od l. 2008), Irska, Islandija, Italija, Litva, Madžarska (od l. 2008), Nemčija, Nizozemska, Norveška, Portugalska, Romunija, Slovenija, Španija, Švedska, Turčija	CEDEFOP ETF EURYDICE CEEP ETUCE	Common European Principles for Teacher Competences and Qualifications'.
<b>UČITELJI IN POUČEVALCI V POKLICNEM IZOBRAŽEVANJU (podgrozd)</b>	profesionalni razvoj učiteljev v poklicnem izobraževanju, priznavanje formalnega in neformalnega izobraževanja učiteljev, partnerstvo med šolami in podjetji, učitelji kot akterji avtonomije šol poklicnega izobraževanja			Avstrija, Estonija, Islandija, Irska, Italija, Nemčija, Portugalska, Slovenija, Romunija, Španija	CEDEFOP ETF	
<b>DOSTOPNOST IN SOCIALNA VKLJUČENOST</b>	Enakost v izobraževanju učinkovite politike in sredstva, ki omogočajo, da rezultati izobraževanja niso odvisni od socialno-ekonomskega in etničnega ozadja učencev	osipniki izobraževanje in migranti	izobraževanje odraslih, pismenost, predšolska vzgoja	Avstrija, Belgija (BEfr), Češka, Grčija, Španija, Francija, Irska, Italija, Litva, Luksemburg, Latvija, Madžarska, Nemčija, Nizozemska, Romunija, Švedska, Turčija	ETF ETUC UEAPME	Green paper on "Migration and mobility: challenges and opportunities for EU education and systems" (KOM, Jul 2008)

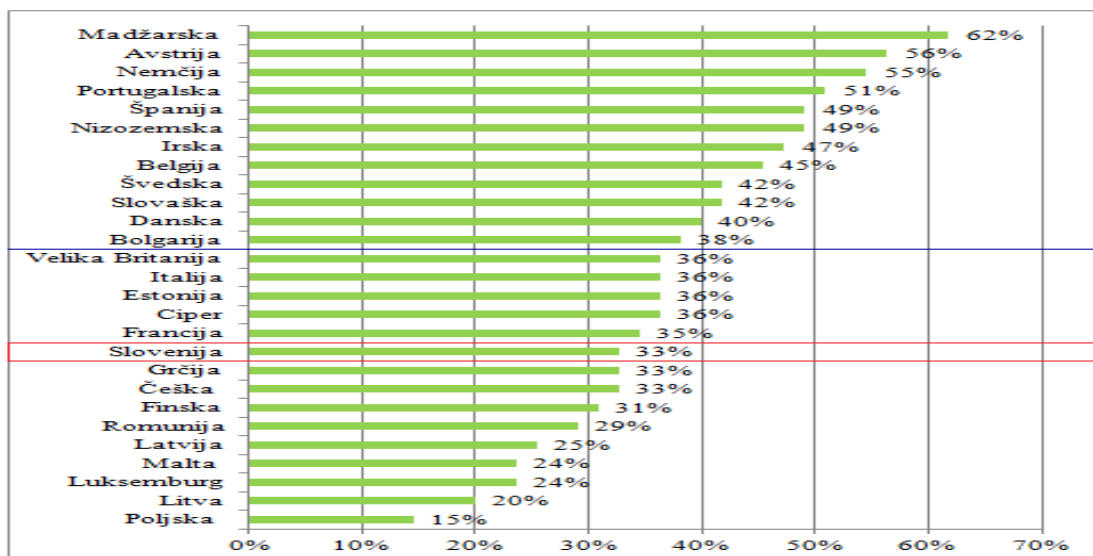


KLJUČNE KOMPETENCE	Naslov aktivnosti	Datum	Kraj, predsedujoča država	Druge države udeleženke	Drugi udeleženi akterji	Poročilo srečanja
	Peer Learning Activity on Key Competences for Life Long Learning	29.–31. januar 2007	Flanders, Belgija	Avstrija, Belgija, Ciper, Španija, Grčija, Madžarska, Litva, Luksemburg, Hrvaška	ETF	<a href="http://www.kslll.net/Documents/PLA_Key%20Competences%20for%20LLL_Jan.%2007.pdf">http://www.kslll.net/Documents/PLA_Key%20Competences%20for%20LLL_Jan.%2007.pdf</a>
	The supporting system for curricular reform	17.–19. september 2007	Budimpešta in Veszprém, Madžarska	Avstrija, Bolgarija, Ciper, Češka, Španija, Grčija, Madžarska, Litva, Velika Britanija, Hrvaška	/	<a href="http://www.kslll.net/Documents/PLA_Supporting%20system%20for%20curricular%20reform_sept.%2007.pdf">http://www.kslll.net/Documents/PLA_Supporting%20system%20for%20curricular%20reform_sept.%2007.pdf</a>
	Peer Learning Activity on Key Competences for lifelong Learning	9.–13. december 2007	Atene, Grčija	Avstrija, Bolgarija, Ciper, Češka, Španija, Grčija, Madžarska, Irska, Velika Britanija, Hrvaška	/	<a href="http://www.kslll.net/Documents/PLA_Key%20competences%20for%20LLL_Dec.%2007.pdf">http://www.kslll.net/Documents/PLA_Key%20competences%20for%20LLL_Dec.%2007.pdf</a>
	Fostering Cross-curricular Key Competences for Creativity and Innovation	10.–12. november 2008	Dunaj, Avstrija	Avstrija, Belgija, Bolgarija, Hrvaška, Ciper, Madžarska, Irska, Litva in Španija	ETUCE	<a href="http://www.kslll.net/Documents/PLA_Cross">http://www.kslll.net/Documents/PLA_Cross</a>
	Implementation and Assessment of key competences	8.–11. december 2009	Praga, Češka	Avstrija, Belgija, Hrvaška, Češka, Ciper, Danska, Irska, Madžarska, Španija	CEDEFOP ETUCE	PLA_KC_Prague_final report.pdf

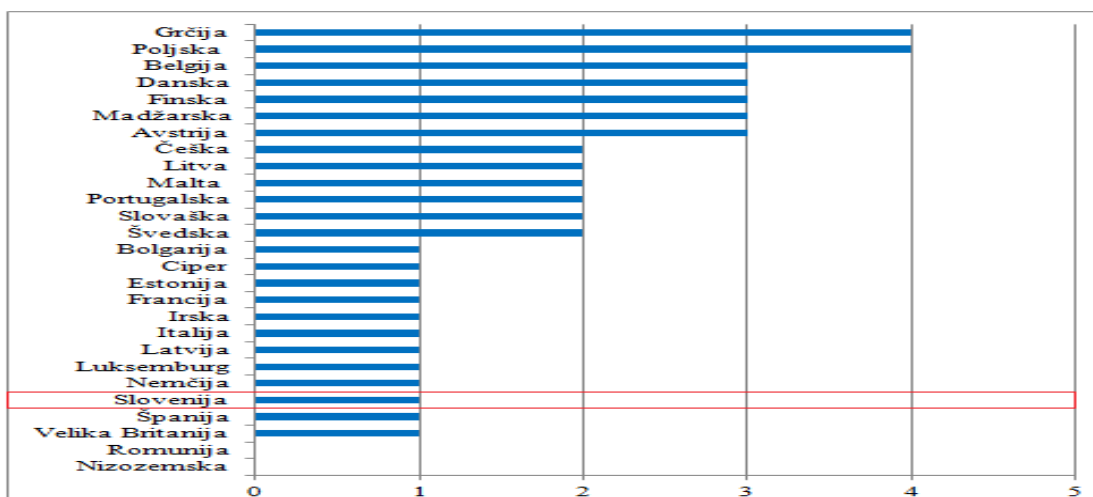
MATEMATIKA, NARAVOSLOVJE, TEHNOLOGIJA	Naslov aktivnosti	Datum	Kraj, predsedujoča država	Druge države udeleženke	Drugi udeleženi akterji	Poročilo srečanja
	The Dutch Delta Plan	13.–17. november 2006	Amsterdam, Nizozemska	Ciper, Danska, Francija, Islandija, Latvija, Norveška, Portugalska, Švedska	/	<a href="http://www.kslll.net/Documents/PLA_The%20Dutch%20Delta%20Plan_Nov.%2006_final%20report.pdf">http://www.kslll.net/Documents/PLA_The%20Dutch%20Delta%20Plan_Nov.%2006_final%20report.pdf</a>
	Mathematic education	21.–24. maj 2007	NCM, Univerza v Gothenburgu, Švedska	Ciper, Danska, Francija, Nemčija, Islandija, Nizozemska, Norveška, Portugalska, Švedska	/	<a href="http://www.kslll.net/Documents/PLA_Mathematics%20education_May">http://www.kslll.net/Documents/PLA_Mathematics%20education_May</a>
	Renovation in science education: an inquiry-based approach	8.–12. oktober 2007	Sèvres, Pariz, Francija	Ciper, Danska, Francija, Nemčija, Islandija, Norveška, Portugalska, Slovaška, Švedska	/	<a href="http://www.kslll.net/Documents/PLA_Renovation%20in%20science%20education_Oct.%2007_final%20report.pdf">http://www.kslll.net/Documents/PLA_Renovation%20in%20science%20education_Oct.%2007_final%20report.pdf</a>
	The action plan for mathematics, the action plan for science and the promotion of scientific culture in Portugal	13.–16. oktober 2008	Vila do Conde, Portugalska	Ciper, Danska, Francija, Nemčija, Latvija, Nizozemska, Portugalska, Slovaška, Švedska	/	<a href="http://www.kslll.net/Documents/PLA_Action%20Plan%20for%20Mathematics_Oct.%2008_final%20report.pdf">http://www.kslll.net/Documents/PLA_Action%20Plan%20for%20Mathematics_Oct.%2008_final%20report.pdf</a>
	Increased recruitment and better quality instruction in MST. A joint promotion of MST in Norway	14.–17. april 2008	Oslo, Norveška	Ciper, Danska, Francija, Islandija, Latvija, Norveška, Portugalska in Švedska	/	<a href="http://www.kslll.net/Documents/PLA_University%20Governance_final%20report_May">http://www.kslll.net/Documents/PLA_University%20Governance_final%20report_May</a>
	The Science and Mathematics reform in Latvia (2005 – 2011)	1.–4. december 2009	Rīga, Latvija	Ciper, Latvija, Nemčija, Nizozemska, Portugalska, Švedska	/	<a href="http://www.kslll.net/Documents/PLA%20Report%20Latvia_Dec%2009.pdf">http://www.kslll.net/Documents/PLA%20Report%20Latvia_Dec%2009.pdf</a>



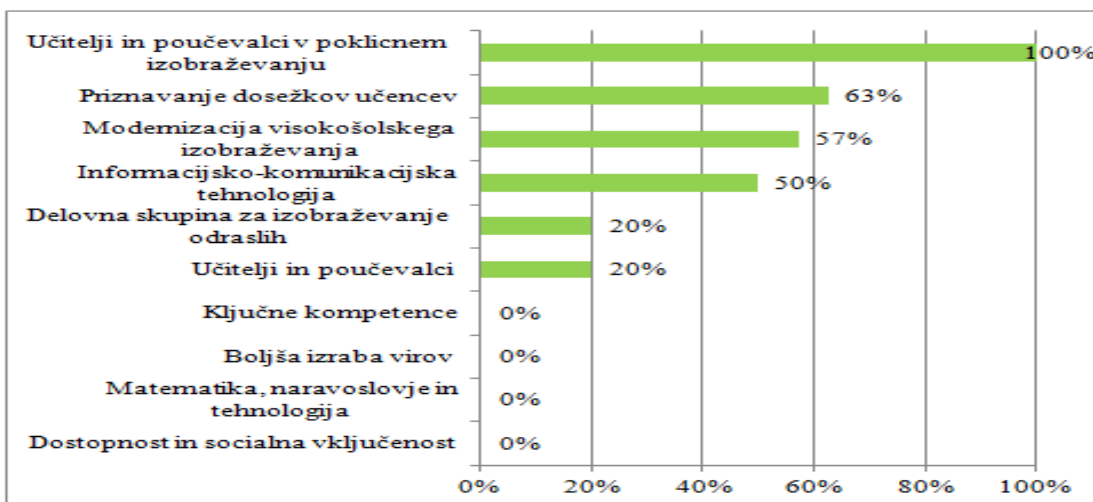
Prikaz udeležbe posameznih držav v AVU v okviru I&U 2010



Prikaz vodenja posameznih AVU



Udeležba Slovenije v posameznih AVU v okviru I&U 2010



## **Priloga J: Analiza anketnega vprašalnika**

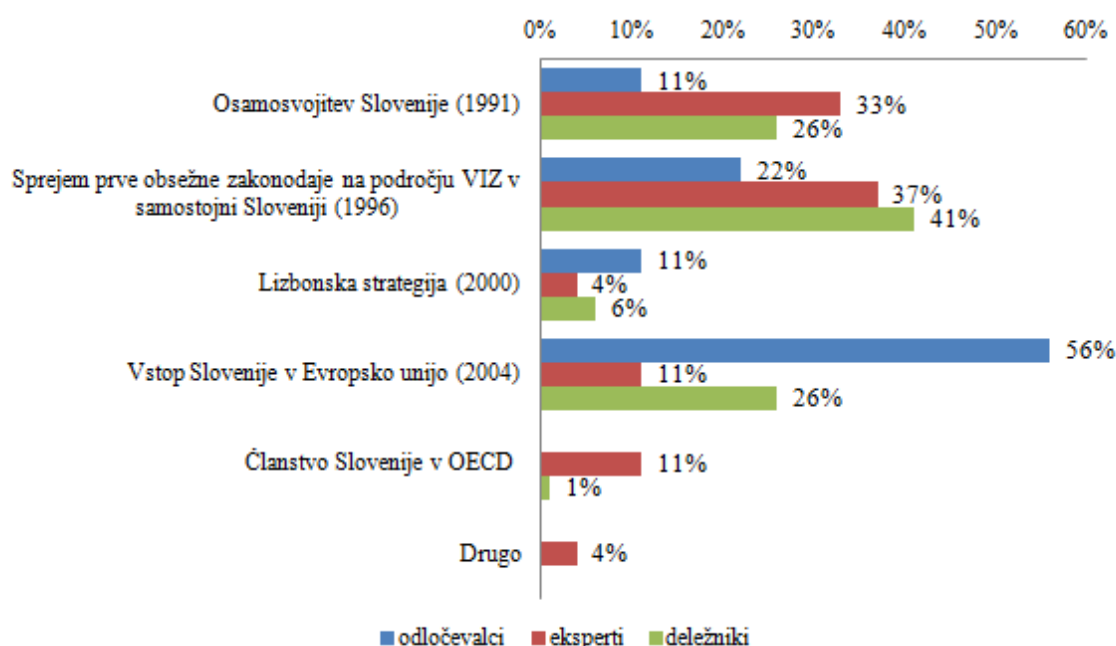
Anketni vprašalnik smo pripravili z orodjem za izdelavo spletnih anket Ika (EnKlikAnketa), ki nastaja v okviru programa družboslovne informatike na Fakulteti za družbene vede, skupaj z osrednjim globalnim portalom metodologije spletnih anket (WebSM). Vprašalnik sestavlja 31 vprašanj s 135 spremenljivkami. Zaradi večje preglednosti so posamezna vprašanja strukturirana v sedem različnih sklopov (mednarodni vplivi v slovenskem izobraževalnem prostoru, evropsko sodelovanje na področju izobraževanja, vloga posameznih akterjev v OMK, seznanjanje z rezultati mednarodnih raziskav znanja, vpliv mednarodnih raziskav znanja na slovenski izobraževalni prostor, na podatkih temelječe oblikovanje politik in izobraževalne prakse slovenskih šol). Natančna struktura in vsebina posameznih vprašanj sta razvidni iz analize odgovorov respondentov, ki jo predstavljamo v nadaljevanju.

Vprašalnik smo pred glavnim zajemom podatkov pilotno testirali pri treh naključno izbranih deležnikih (SLO 2012 – 17; SLO 2012 – 18; SLO 2012 – 19) in dveh javnopolitičnih odločevalcih (SLO 2012 – 1; SLO 2012 – 21). Spletni vprašalnik smo 5. 6. 2012 po elektronski pošti posredovali 629 deležnikom (ravnateljem vseh 450 osnovnih in 179 srednjih šol v Sloveniji) ter 5. 11. 2012 prav tako po elektronski pošti 49 ekspertom, ki se pri svojem delu neposredno ali posredno ukvarjajo z mednarodnimi raziskavami na področju izobraževanja, in 18 javnopolitičnim odločevalcem z MIZKŠ, ki se pri svojem delu ukvarjajo z mednarodnimi in evropskimi zadevami in razvojem izobraževanja.

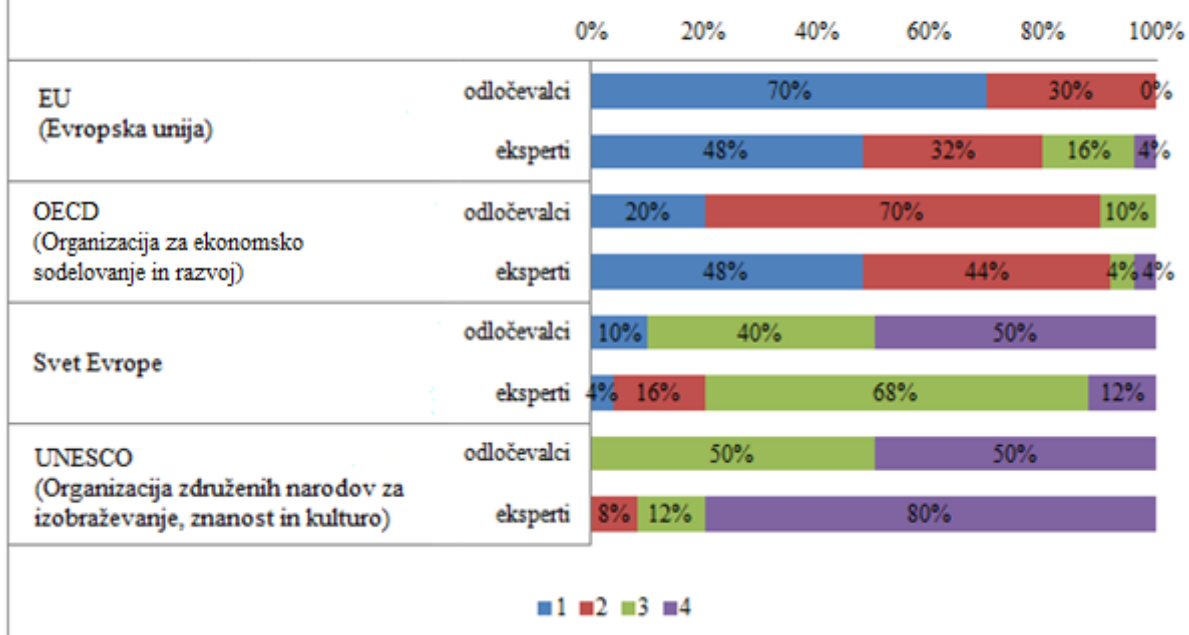
Kot je prikazano v nadaljevanju, je na posamezna vprašanja odgovorilo 8–10 javnopolitičnih odločevalcev (oziroma 45–55 % naslovljenih javnopolitičnih odločevalcev), 22–27 ekspertov (oziroma 45–55 % naslovljenih ekspertov) in 84–144 deležnikov (oziroma 13–23 % naslovljenih deležnikov). Kot je bilo že uvodoma pojasnjeno v razdelku I.1.6, smo vprašalnik v disertaciji uporabili v skladu s kvalitativno paradigmo, zato število respondentov zadostuje za empirično ilustracijo preučevanega pojava.

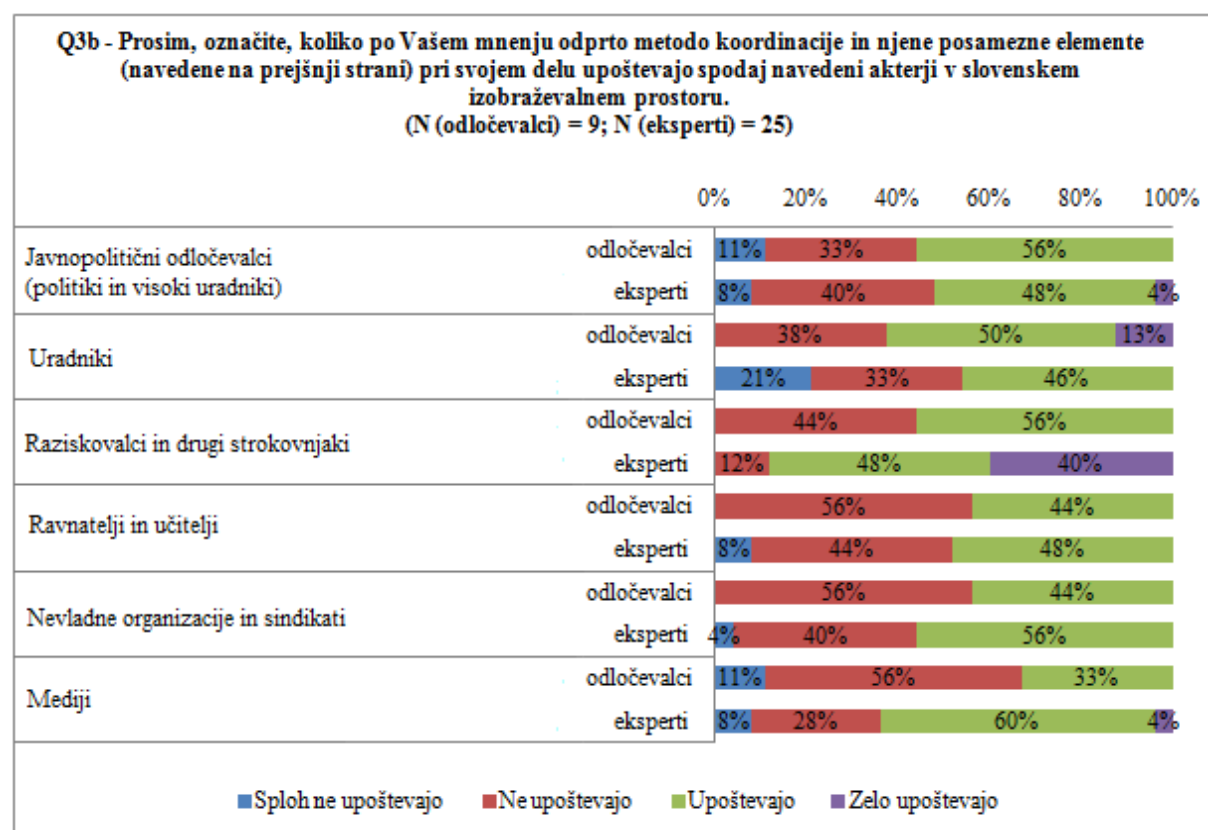
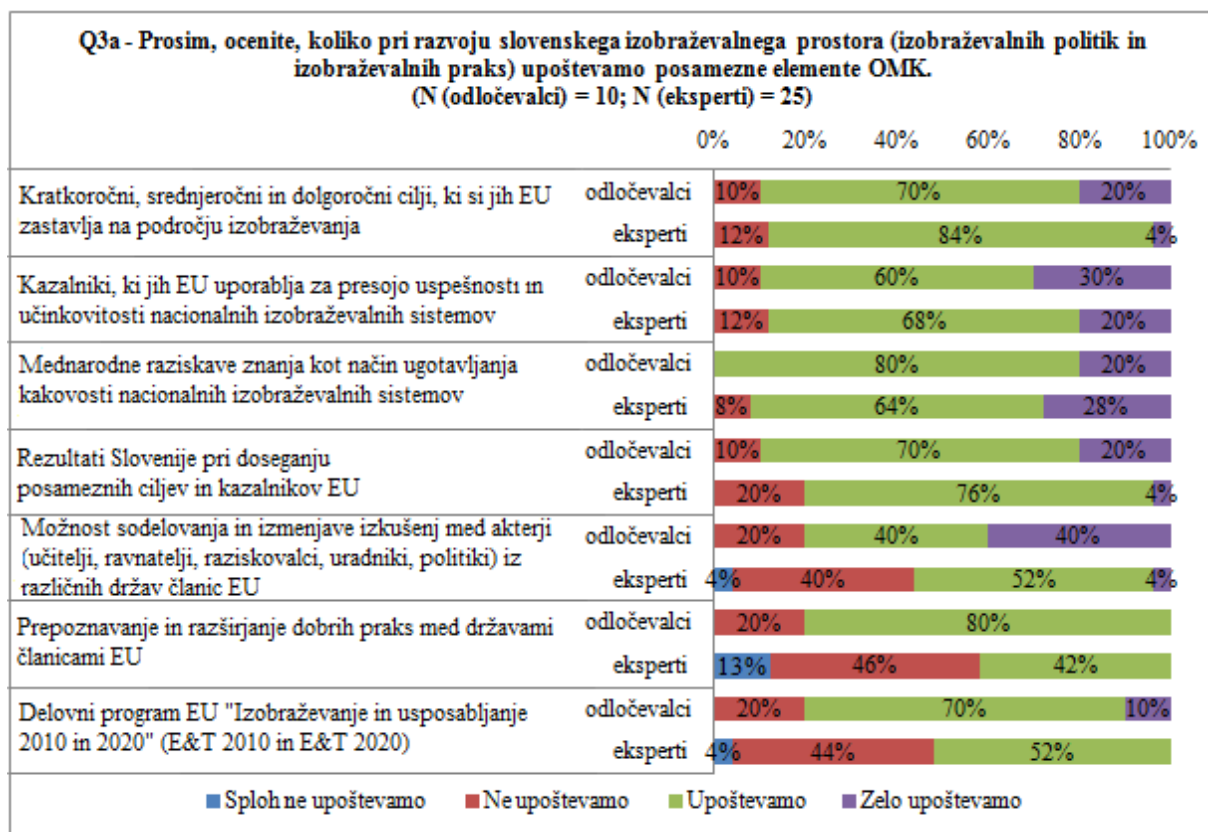
Zaradi večje preglednosti odgovore posameznih skupin akterjev v nadaljevanju označujemo z naslednjimi oznakami: odločevalci = javnopolitični odločevalci; eksperti = eksperti; deležniki = deležniki.

**Q1 - Kaj po Vašem mnenju in izkušnjah predstavlja vsebinski mejnik, po katerem lahko govorimo o mednarodnih vplivih v slovenskem izobraževalnem prostoru (pri oblikovanju slovenske izobraževalne politike in izobraževalnih praks začnemo upoštevati mednarodne zglede, ideje, smernice)?**  
 (N (odločevalci) = 9; N (eksperti) = 27; N (deležniki) = 144)

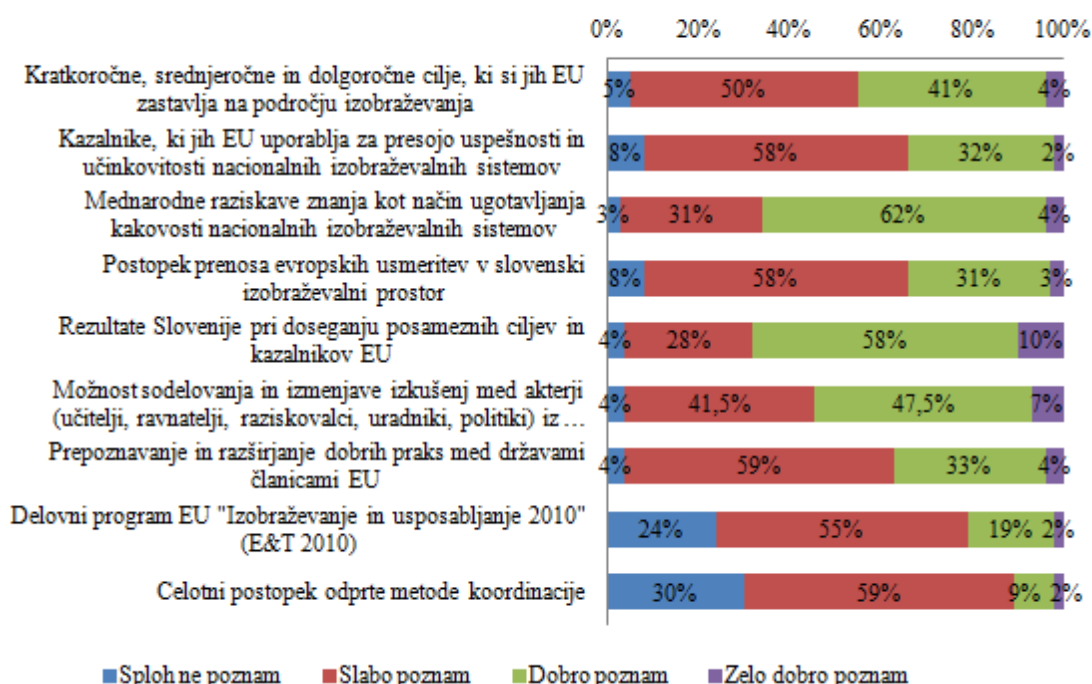


**Q2 - Katera izmed navedenih mednarodnih organizacij / integracij ima po Vašem mnenju največji vpliv na slovenski izobraževalni prostor?**  
 (N (odločevalci) = 10; N (eksperti) = 25)

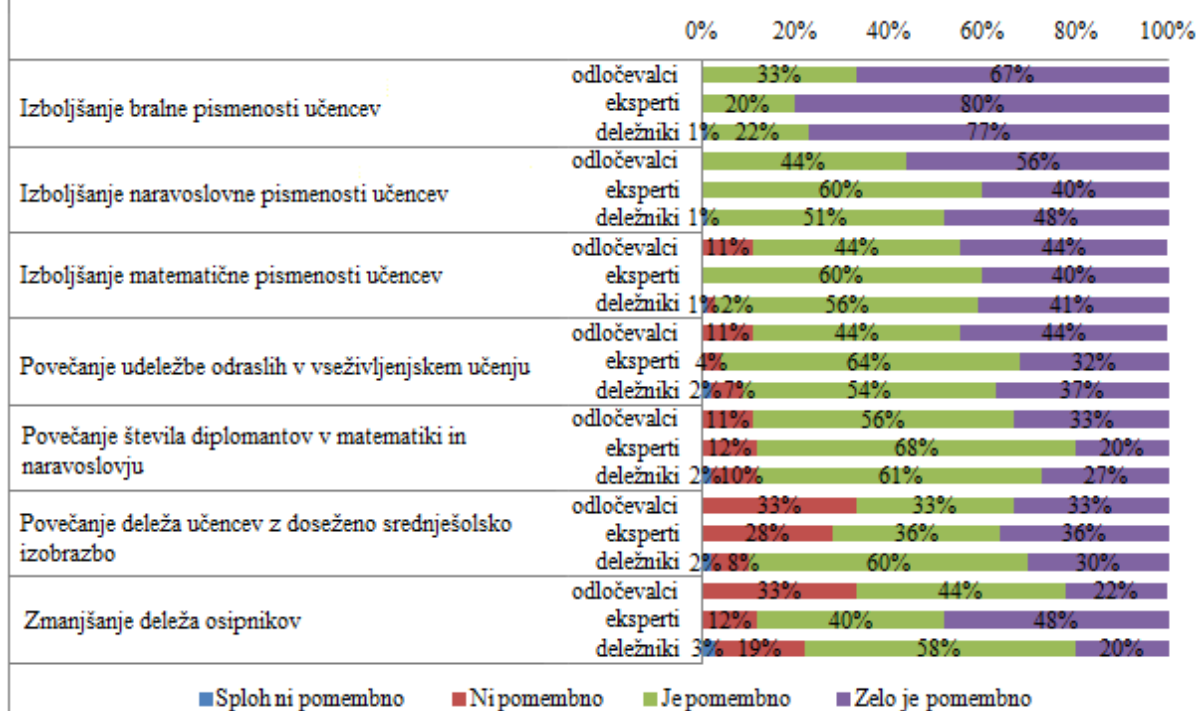




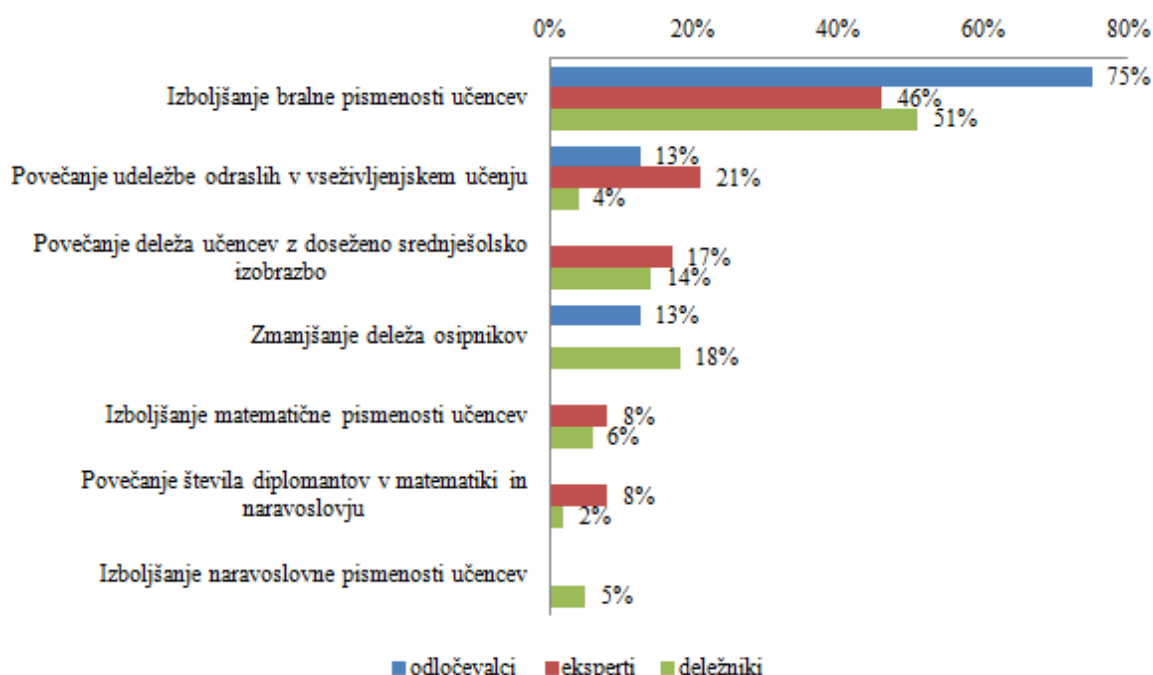
**Q3c - Prosim ocenite, kako dobro poznate posamezne elemente OMK?**  
N (deležniki) = 102)



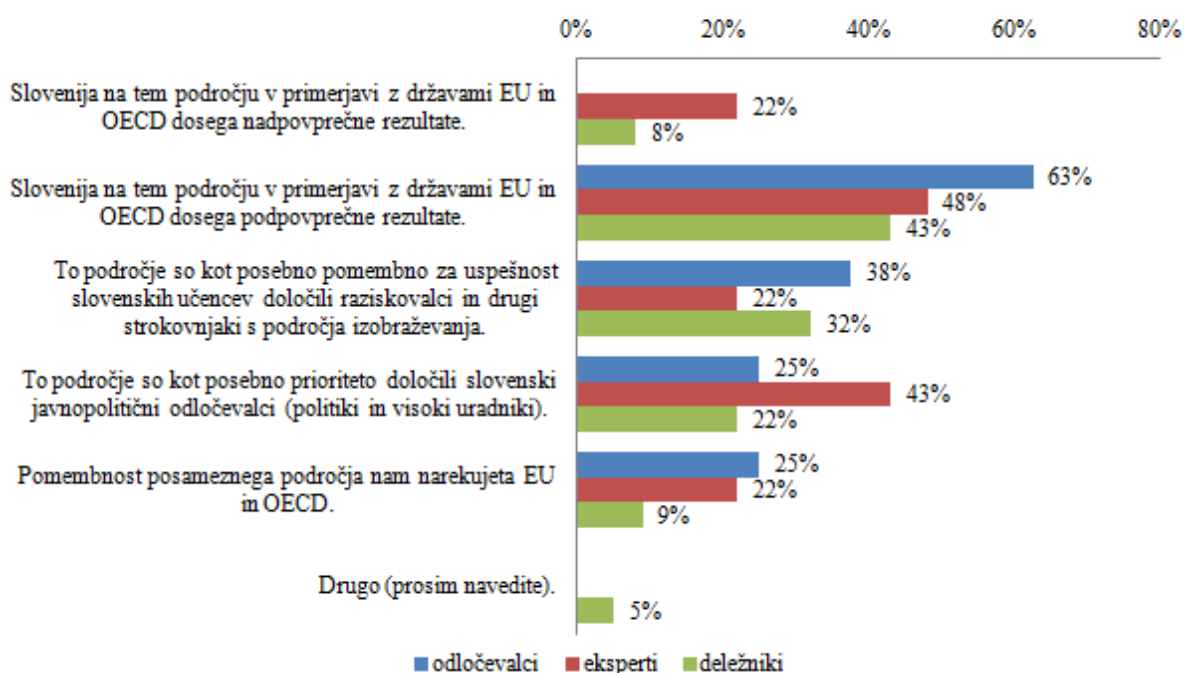
**Q4 - EU je v okviru I&U 2010 določila nekaj prednostnih ciljev skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja. Kako pomembno je po Vaši presoji posamezno izmed njih?**  
(N (odločevalci) = 9; N (eksperti) = 25; N (deležniki) = 100)



**Q5 - Kateremu izmed navedenih prednostnih ciljev EU po vašem mnenju in izkušnjah namenimo največ pozornosti v slovenskem izobraževalnem prostoru?**  
(N (odločevalci) = 8; N (eksperti) = 24; N (deležniki) = 100)

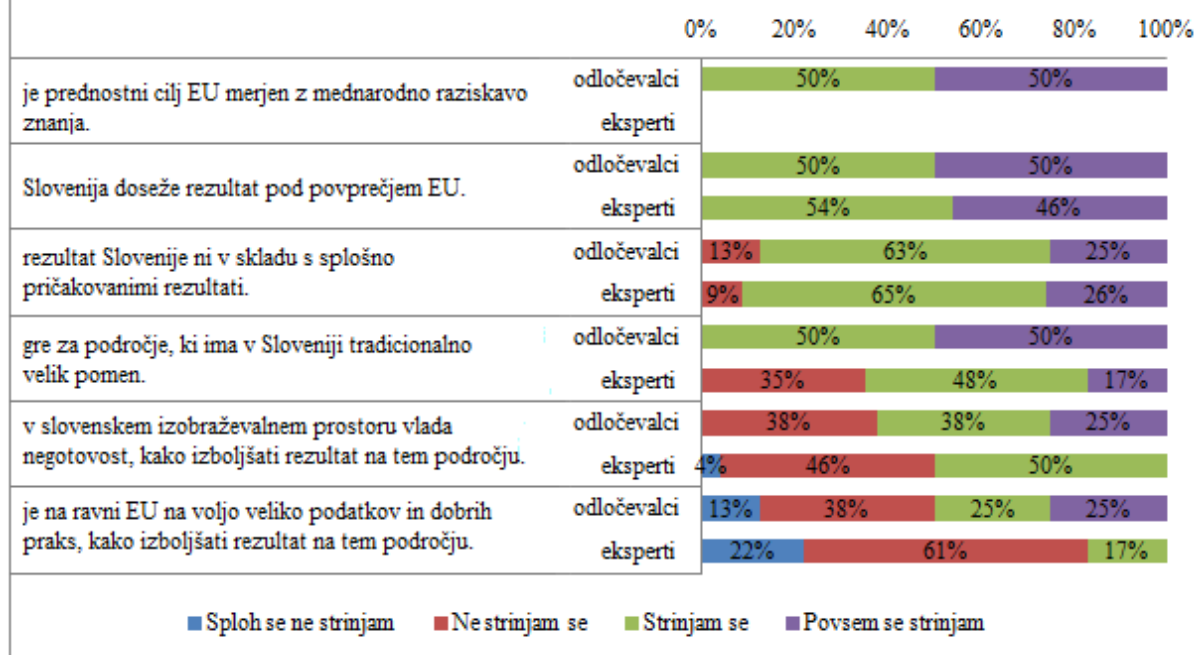


**Q6 - Zakaj je zgoraj izbranemu cilju po Vašem mnenju v slovenskem izobraževalnem prostoru namenjene največ pozornosti?**  
(N (odločevalci) = 8; N (eksperti) = 23; N (deležniki) = 100)



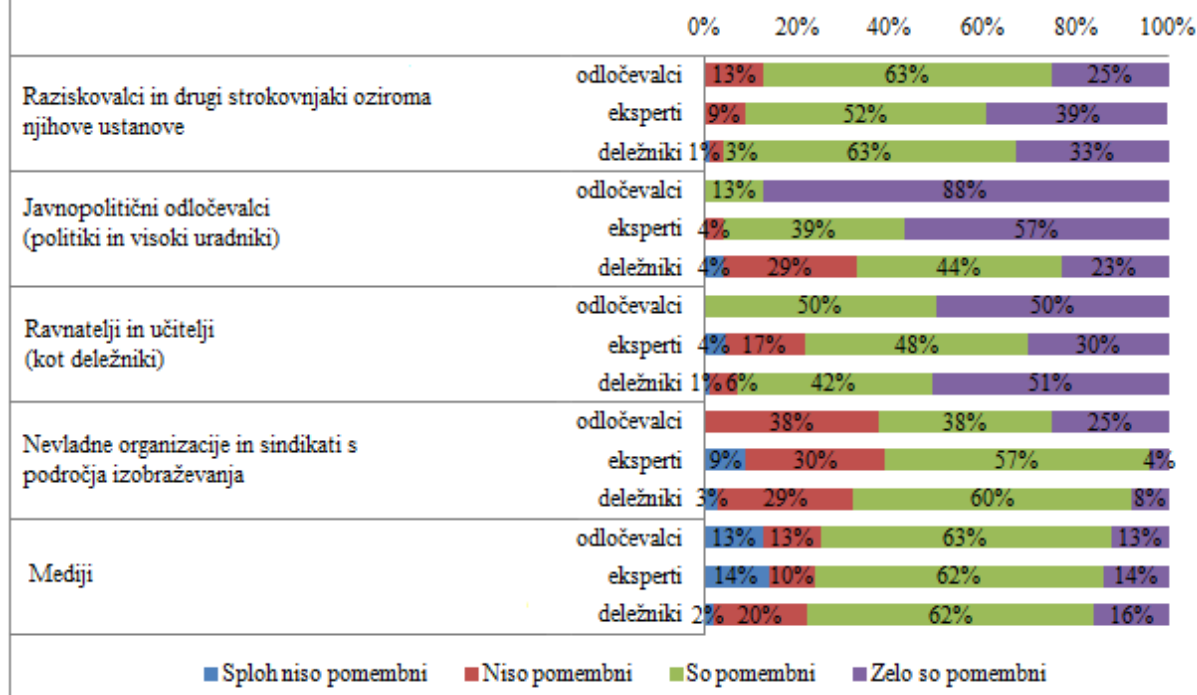


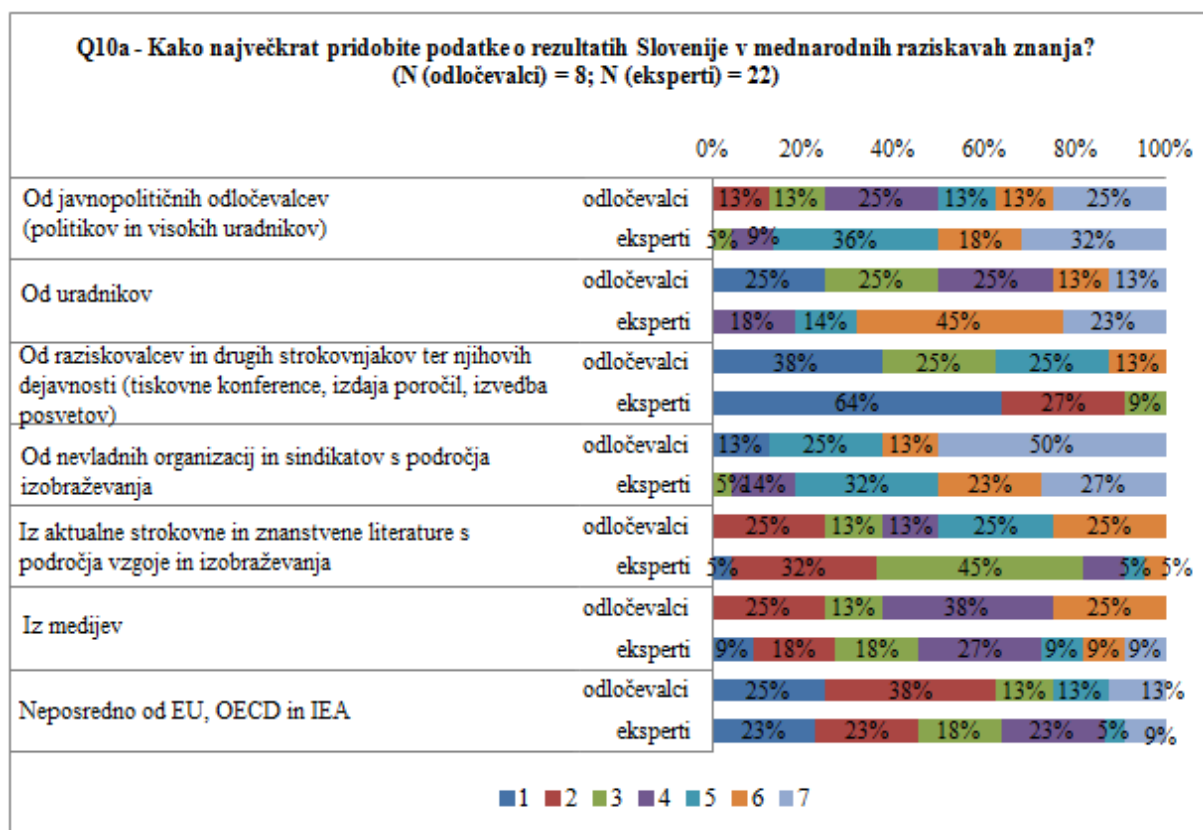
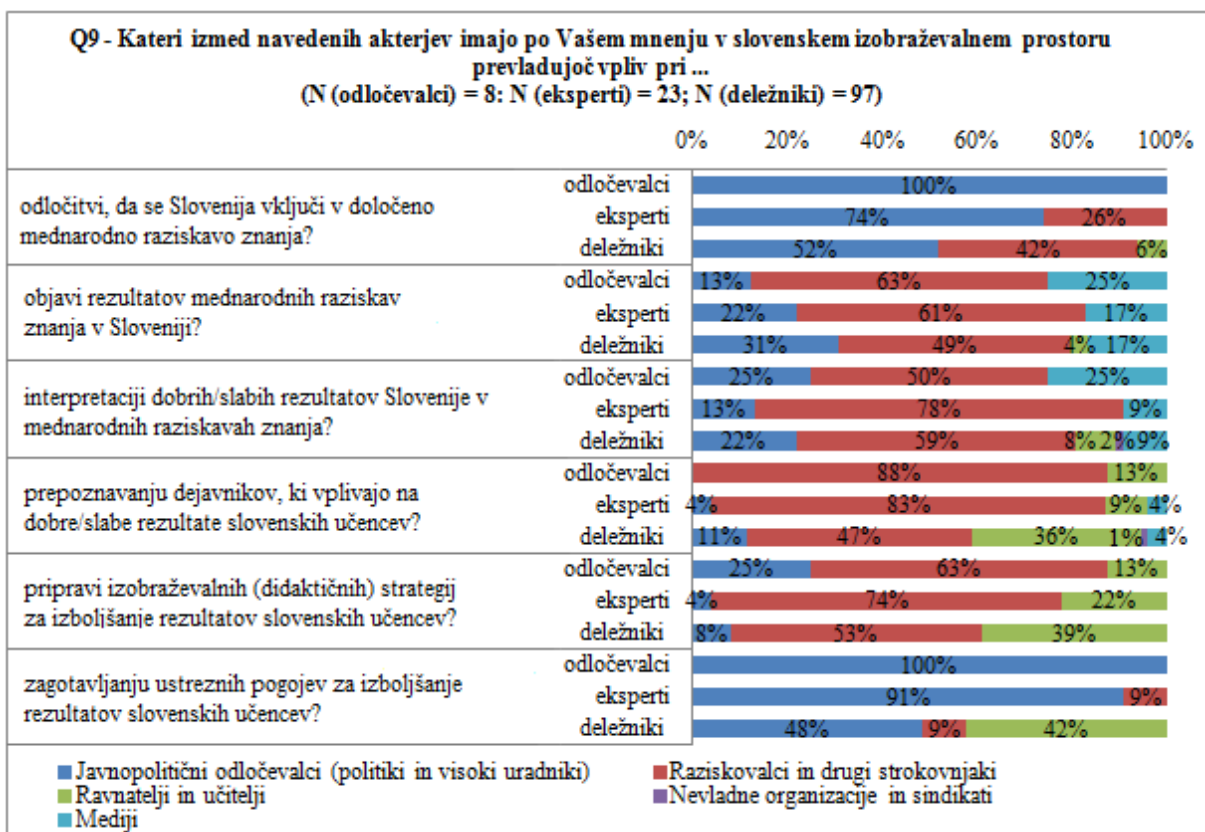
**Q7 - Prosim, označite, koliko se strinjate z naslednjimi trditvami o intenziteti odziva na prednostne cilje EU v slovenskem izobraževalnem prostoru. Odziv na posamezni prednostni cilj EU v slovenskem izobraževalnem prostoru je večji, kadar ...**  
**(N (odločevalci) = 8; N (eksperti) = 24)**



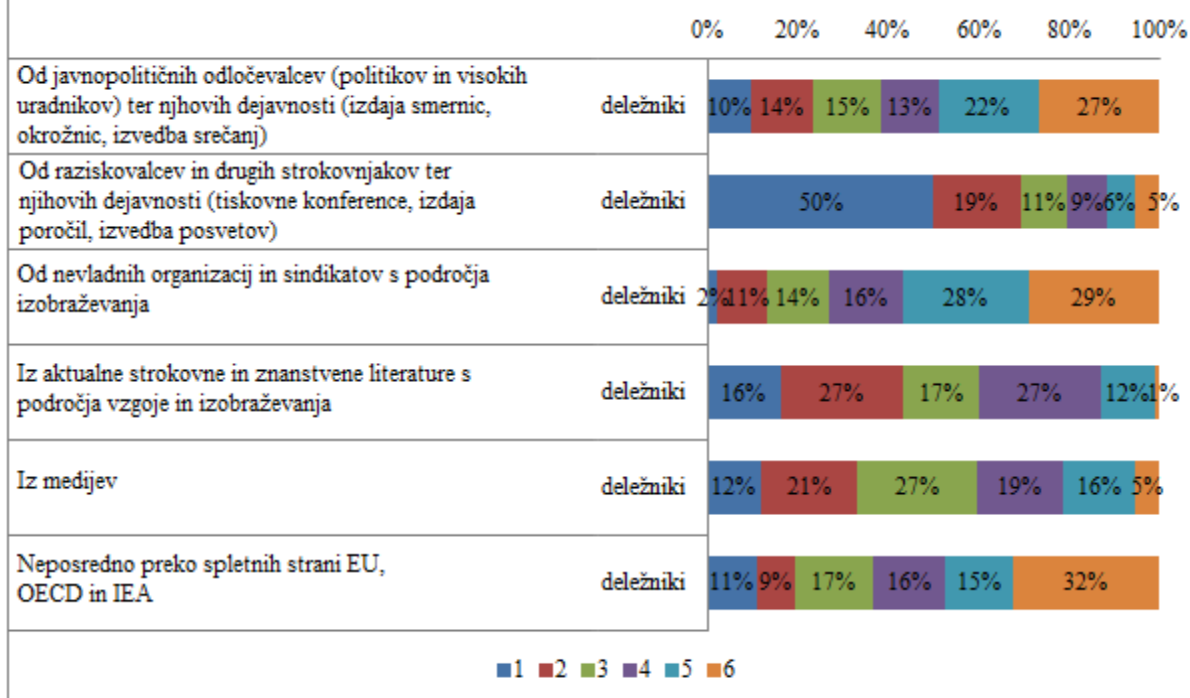
**Q8 - Kako pomembni so po Vašem mnenju pri prenosu usmeritev EU v slovenski izobraževalni prostor naslednji akterji?**

**(N (odločevalci) = 8; N (eksperti) = 23; N (deležniki) = 96)**

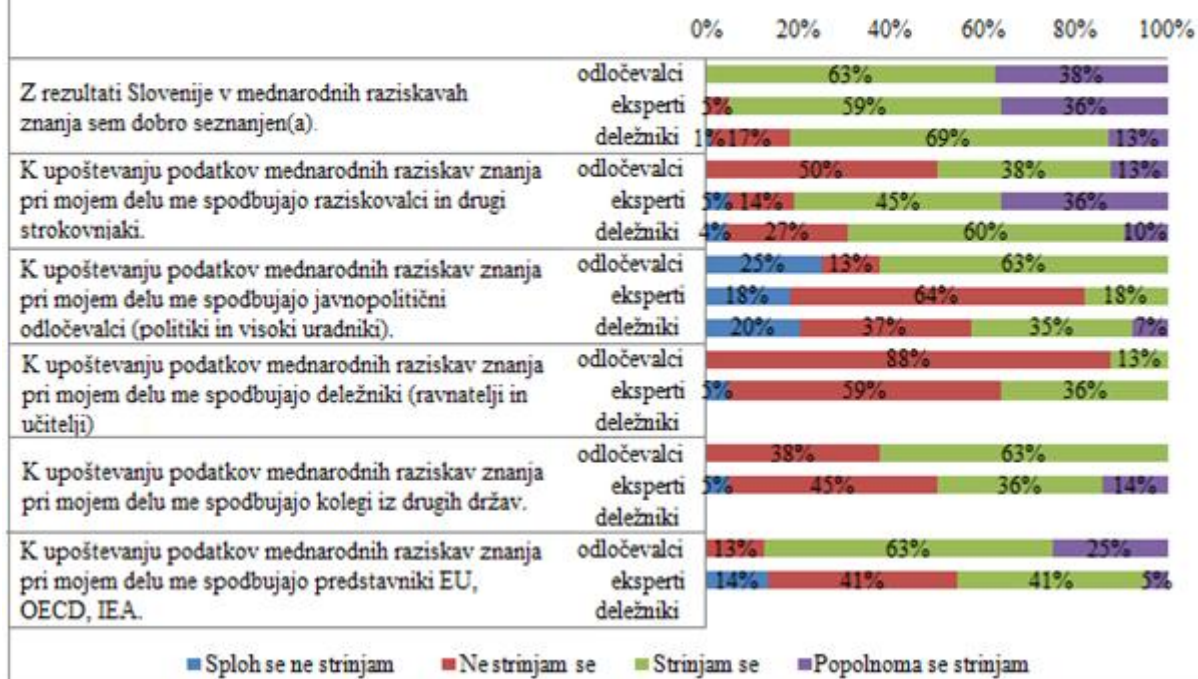


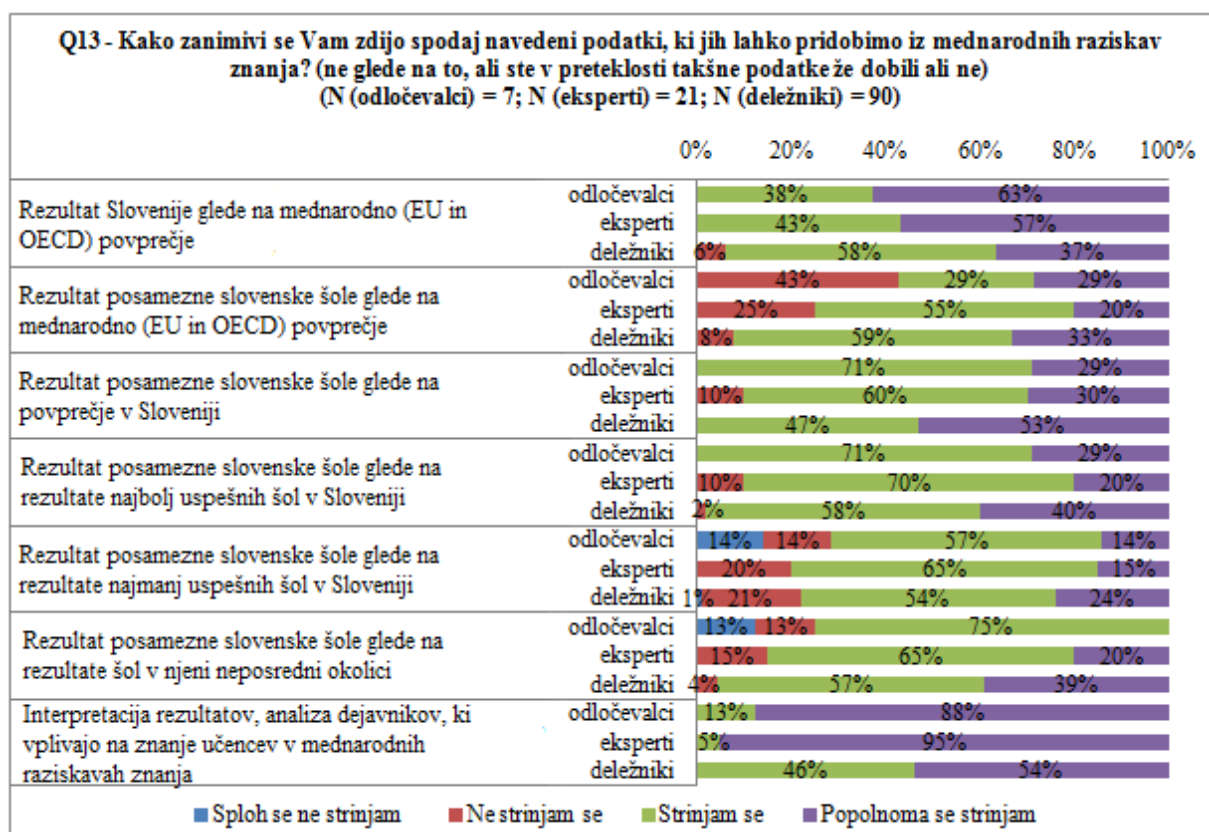
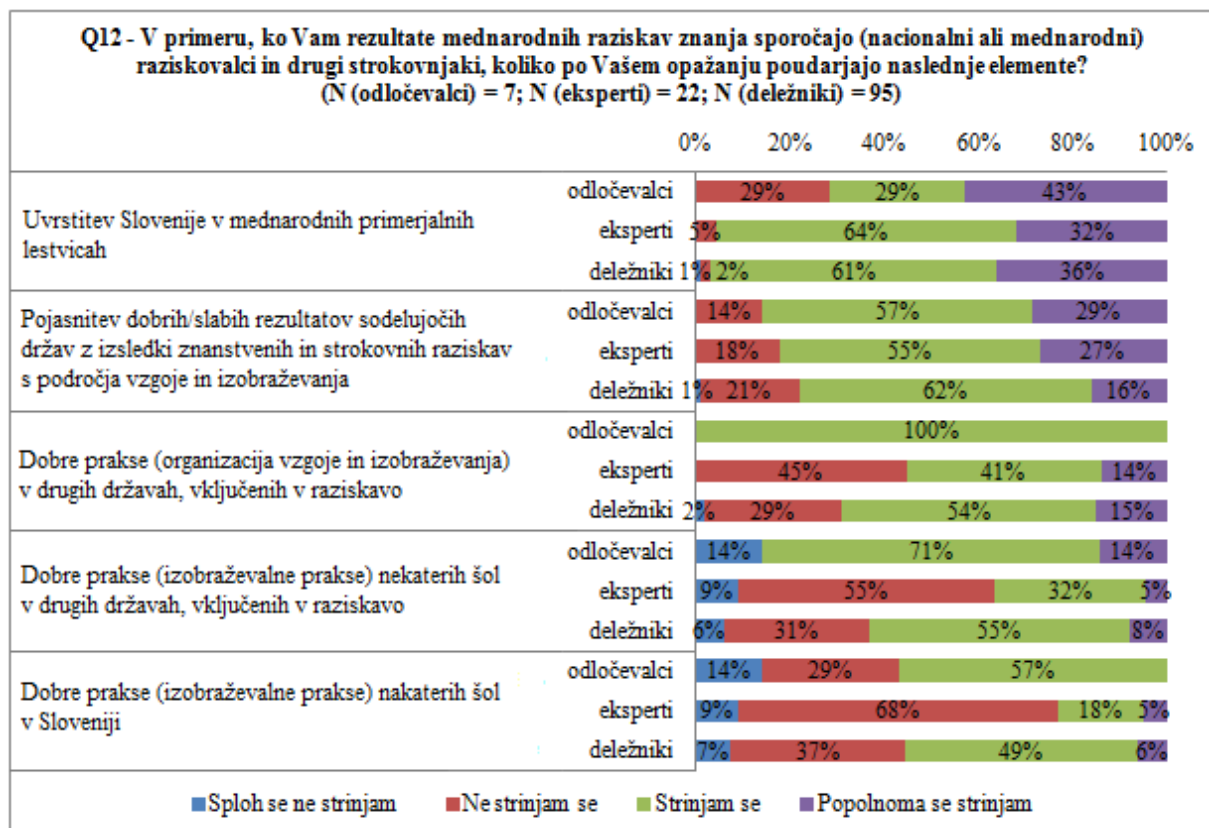


**Q10b - Kako največkrat pridobite podatke o rezultatih Slovenije v mednarodnih raziskavah znanja?  
(N (deležniki)= 94)**

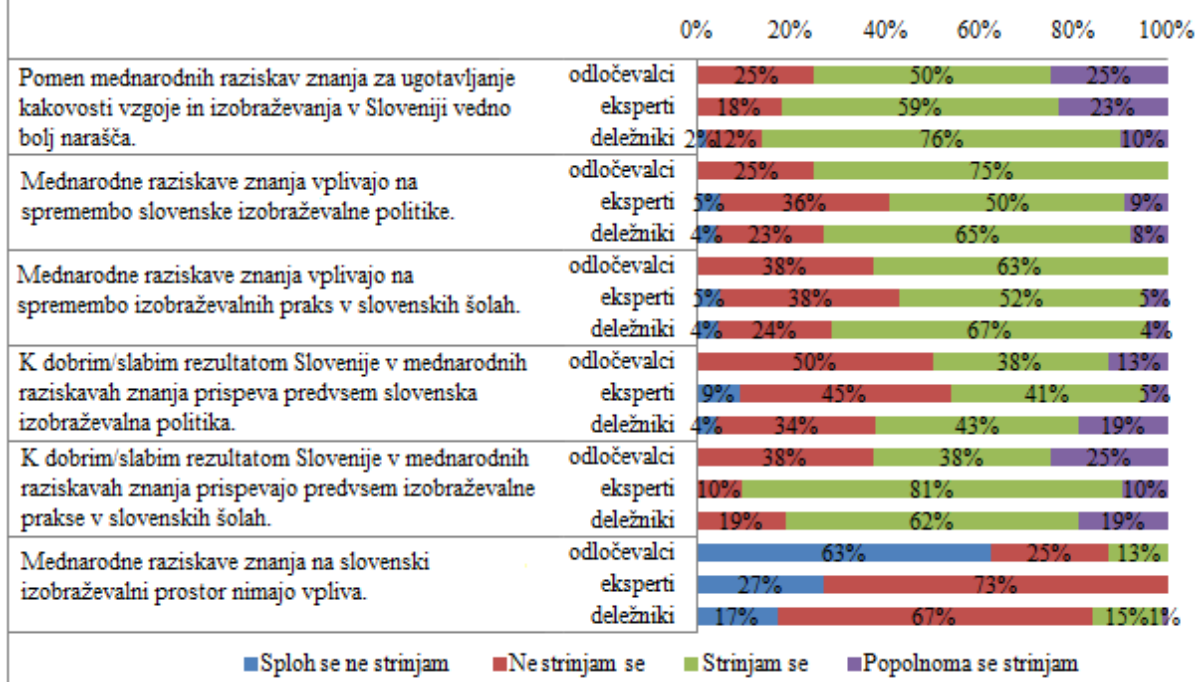


**Q11 - Prosim, označite, koliko se strinjate z naslednjimi trditvami o seznanjenosti in upoštevanju rezultatov Slovenije v mednarodnih raziskavah znanja.  
(N (odločevalci) = 8; N (eksperti) = 22; N (deležniki) = 94)**

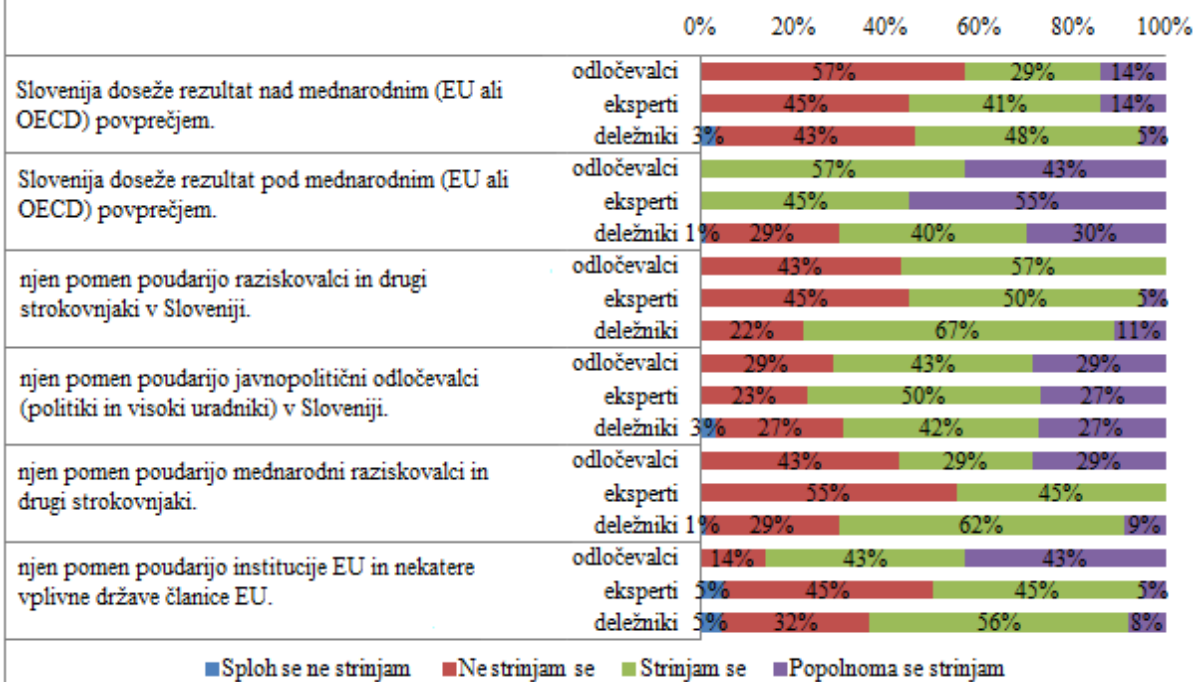




**Q14 - Prosim, označite, koliko se strinjate z naslednjimi trditvami o povezanosti mednarodnih raziskav znanja s slovensko izobraževalno politiko (zakonodajo, strategijami in smernicami, ki jih pripravi MIZKŠ) ter izobraževalnimi praksami (načinih poučevanja in učenja v slovenskih šolah)**  
(N (odločevalci) = 8; N (eksperti) = 22; N (deležniki) = 91)

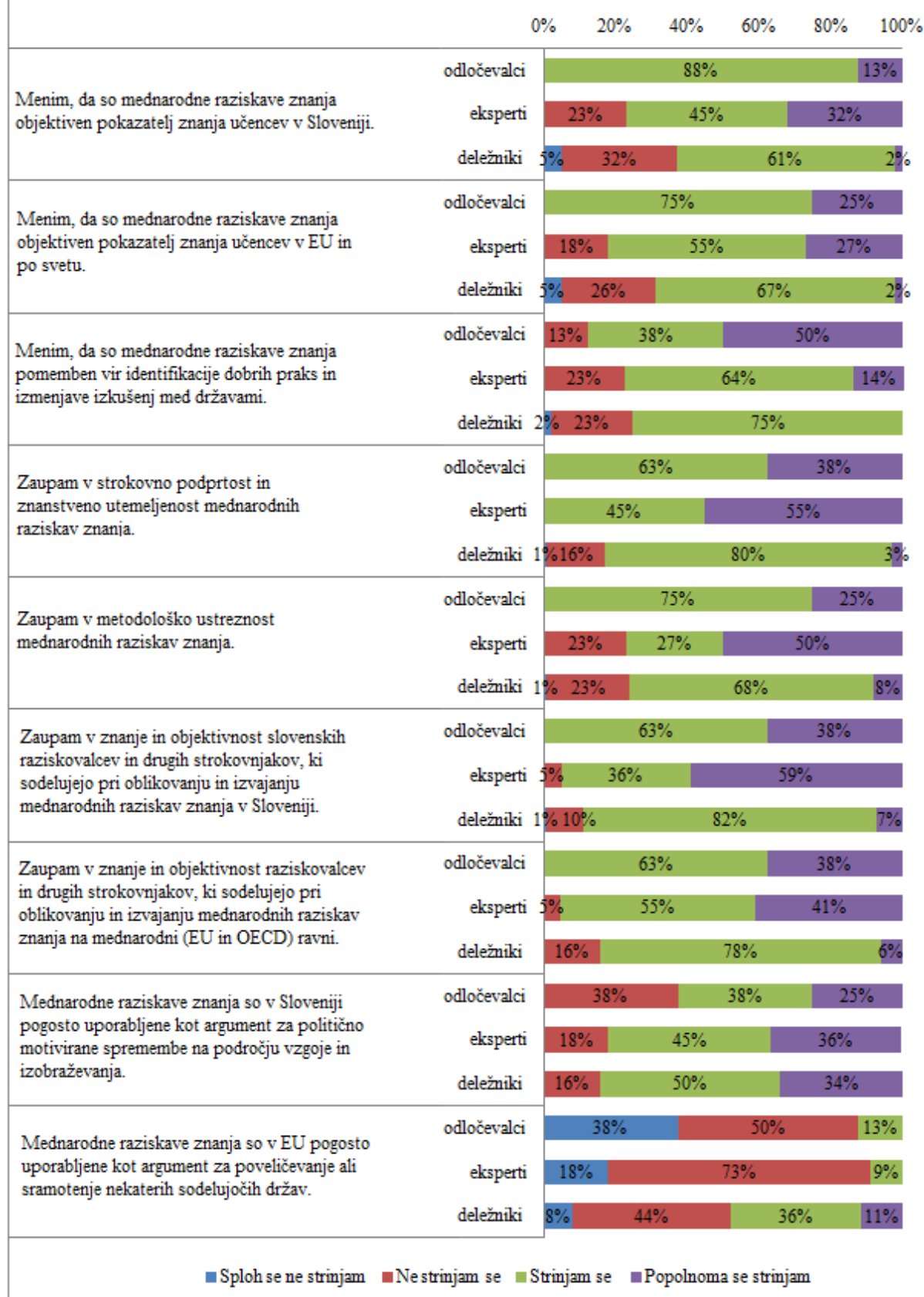


**Q15 - Prosim, označite, koliko se strinjate z naslednjimi trditvami o intenziteti odziva na mednarodne raziskave znanja v slovenskem izobraževalnem prostoru. Odziv na rezultate posamezne mednarodne raziskave znanja v slovenskem izobraževalnem prostoru je večji kadar ...**  
(N (odločevalci) = 8; N (eksperti) = 22; N (deležniki) = 91)



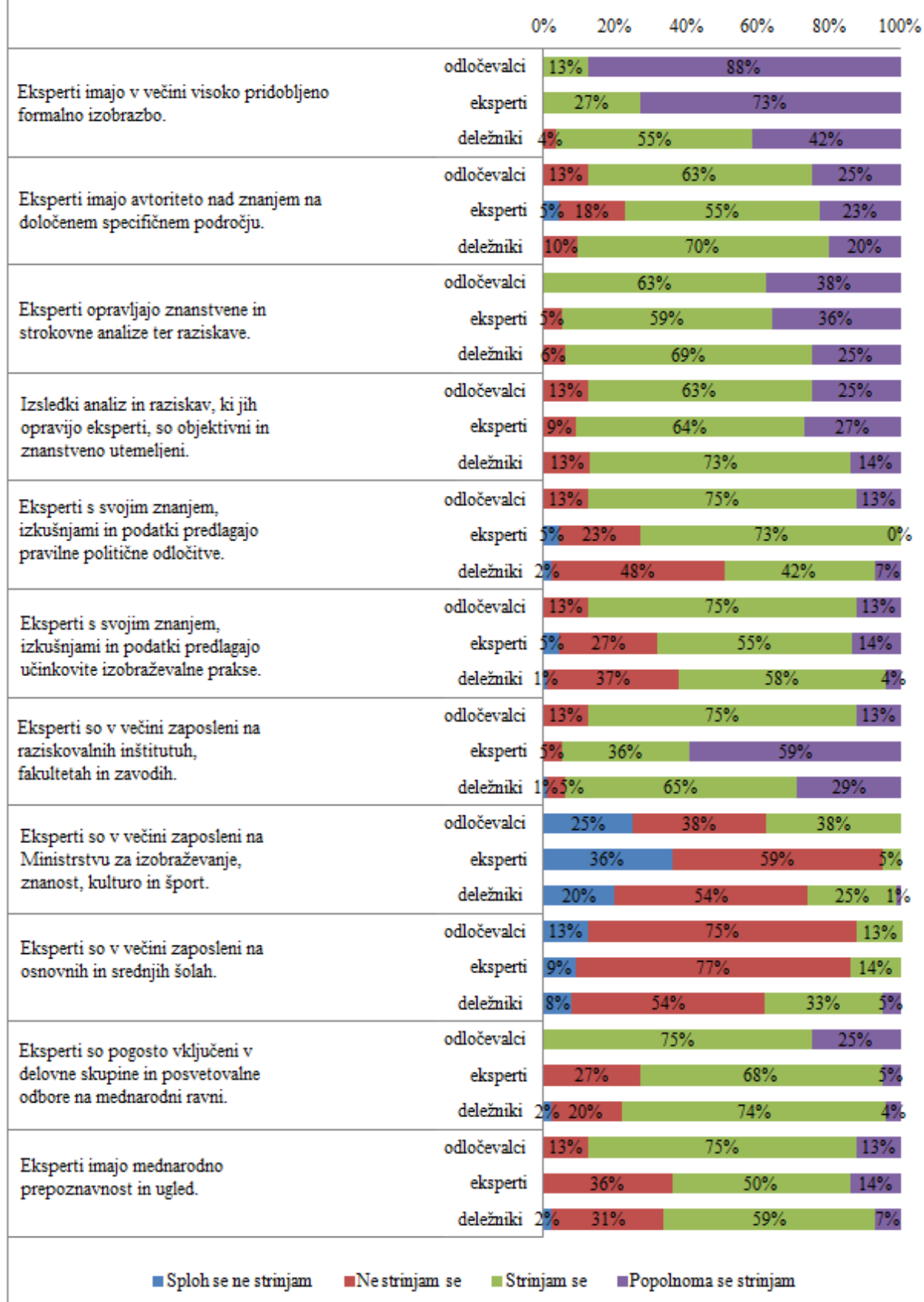
**Q16 - Prosim, označite, koliko se strinjate z naslednjimi trditvami o objektivnosti in nevtralnosti mednarodnih raziskav znanja.**

(N (odločevalci) = 8; N (eksperti) = 22; N (deležniki) = 88)



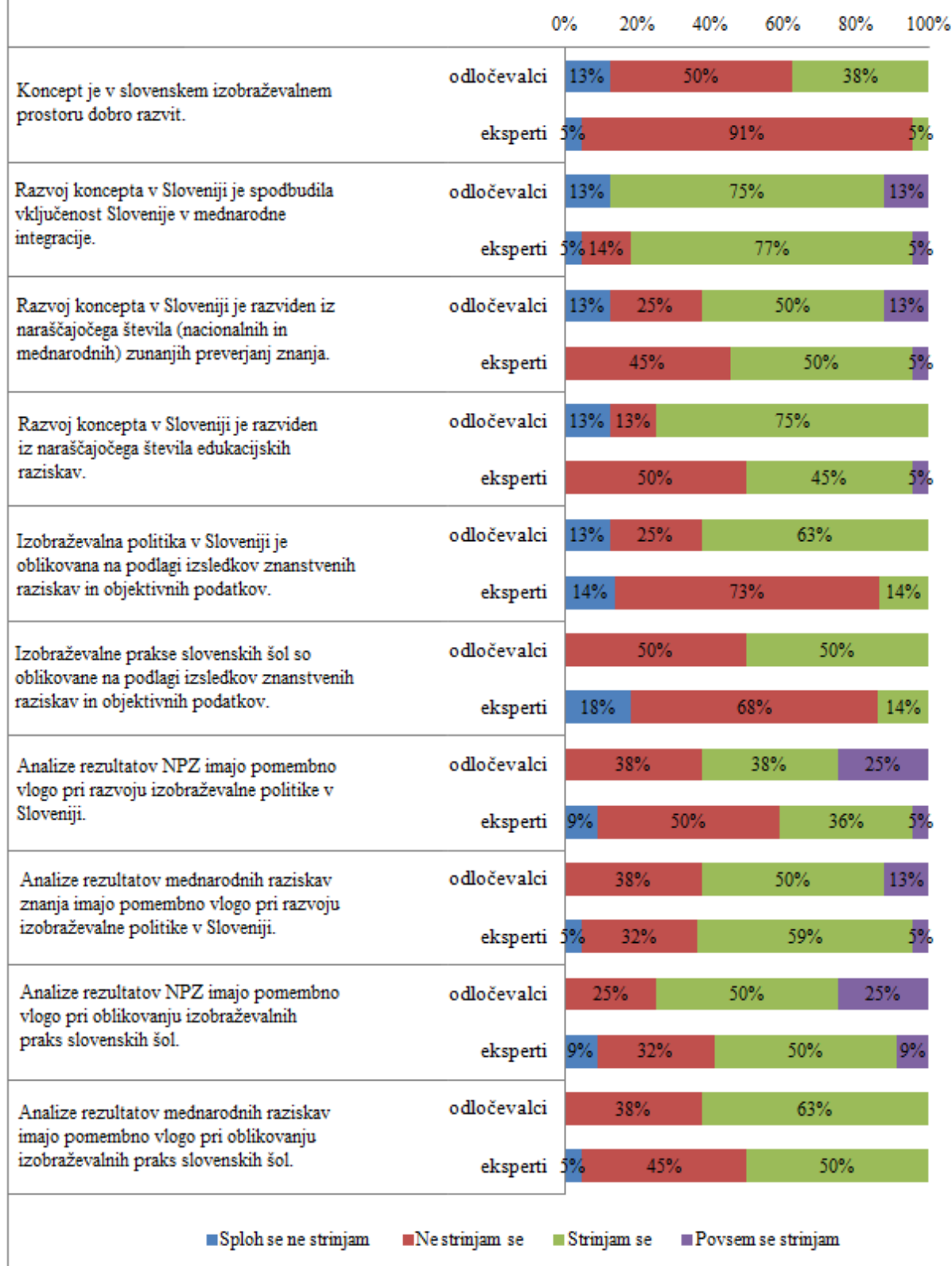
**Q17 - Prosim, označite, koliko se strinjate z naslednjimi trditvami o lastnostih ekspertov, ki delujejo na področju vzgoje in izobraževanja v Sloveniji.**

(N (odločevalci) = 8; N (eksperti) = 22; N (deležniki) = 84)



Naslednje vprašanje se nanaša na koncept t.i. na dokazih temelječega oblikovanja (izobraževalnih) politik (ang. *evidence-based policy making*). Koncept predvideva, da so izobraževalne politike in izobraževalne prakse oblikovane na podlagi znanstvenih raziskav in objektivnih podatkov.

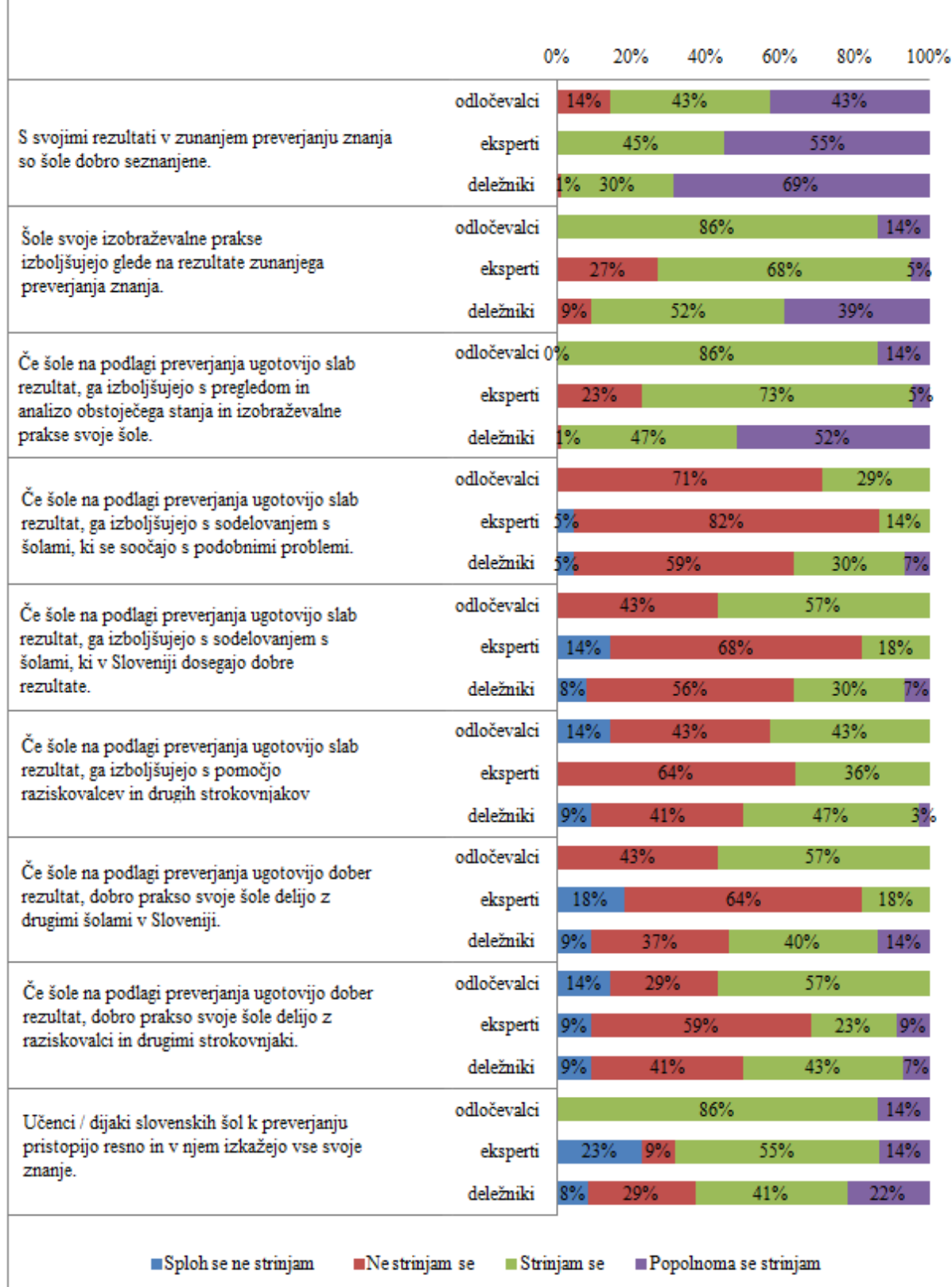
**Q 18 - Prosim, označite, koliko se strinjate z naslednjimi trditvami o razvitosti navedenega koncepta v slovenskem izobraževalnem prostoru.**  
(N (odločevalci) = 8; N (eksperti) = 22)





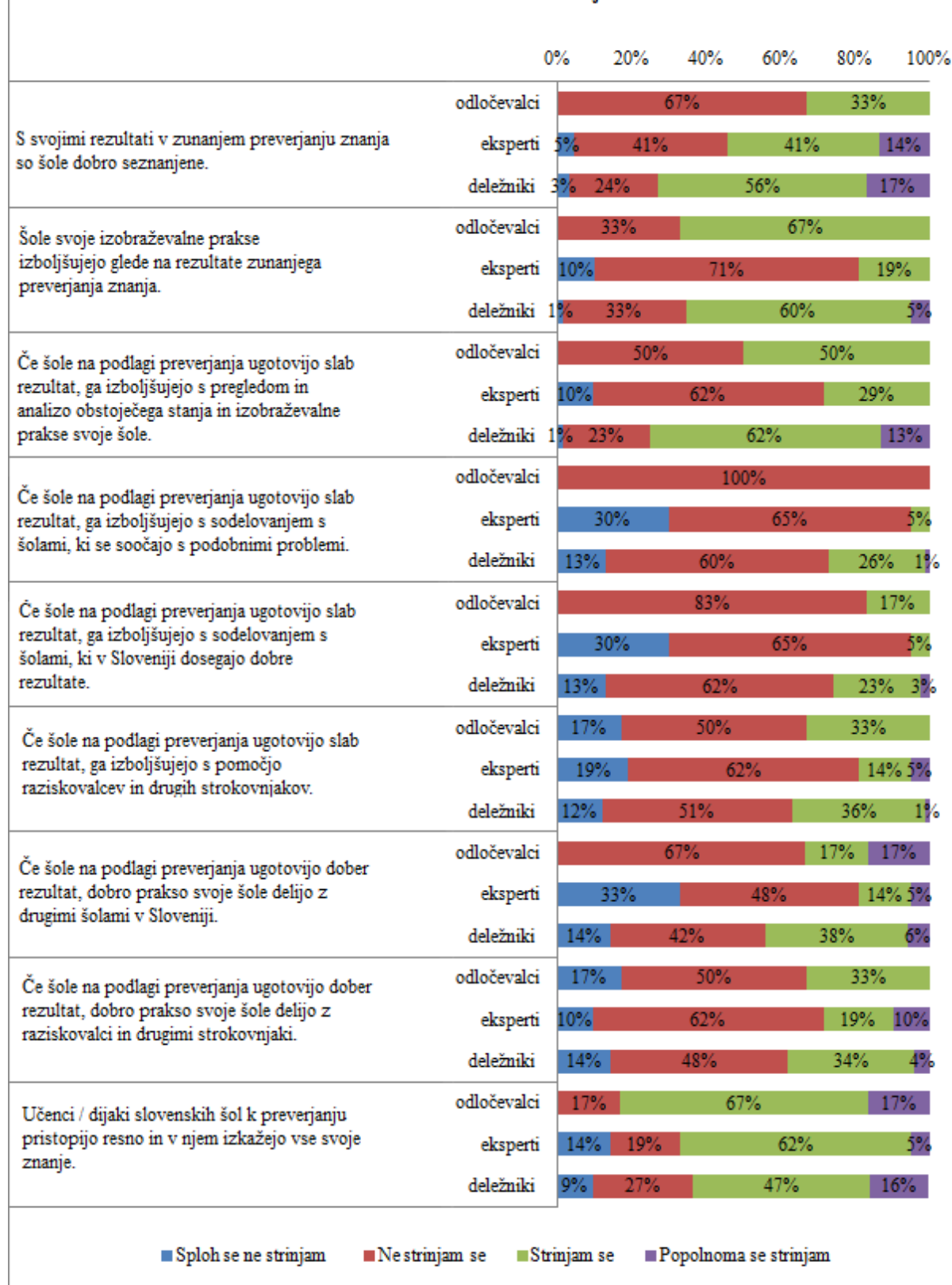
**Q19a - Prosim, označite, koliko se strinjate z naslednjimi trditvami, s katerimi skušam primerjati vlogo različnih sistemov zunanjega preverjanja znanja (NPZ ali mature ter mednarodnih raziskav znanja) pri oblikovanju izobraževalnih praks slovenskih šol.**  
**(N (odločevalci) = 7; N (eksperti) = 22; N (deležniki) = 88)**

**NPZ ali matura**



**Q19b - Prosim, označite, koliko se strinjate z naslednjimi trditvami, s katerimi skušam primerjati vlogo različnih sistemov zunanjega preverjanja znanja (NPZ ali mature ter mednarodnih raziskav znanja) pri oblikovanju izobraževalnih praks slovenskih šol.**  
 (N (odločevalci) = 7; N (eksperti) = 22; N (deležniki) = 88)

**Mednarodne raziskave znanja**



**Q20 - Prosim, označite, koliko se strinjate z naslednjimi trditvami o dejavnikih, ki vplivajo na oblikovanje izobraževalnih praks slovenskih šol.**

(N (odločevalci) = 8; N (eksperti) = 22; N (deležniki) = 89)

