

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Marko Majce

Javnopolitične spremembe na področju srednješolske izobraževalne politike v Sloveniji

Magistrsko delo

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Marko Majce

Mentor: izr. prof. dr. Damjan Lajh

Javnpolitične spremembe na področju srednješolske izobraževalne politike v Sloveniji

Magistrsko delo

Ljubljana, 2012

(izjava o avtorstvu)

Javnopolitične spremembe na področju srednješolske izobraževalne politike v Sloveniji

V sledečem besedilu podrobneje obravnavamo izobraževalno javno politiko na področju Slovenije z diahronega in sinhronega stališča. Zanima nas razvoj srednješolske izobraževalne politike v Sloveniji od utemeljitve te javne politike v razsvetljenstvu, po drugi svetovni vojni in po osamosvojitvi Slovenije. Hkrati pa preverjamo položaj in vlogo odprte metode koordinacije na področju izobraževanja, ki se je uveljavila z lizbonsko strategijo po letu 2000 in je postala del slovenske izobraževalne politike z vstopom Slovenije v EU nekaj let kasneje, kar pa sodi v okvir mednarodnih dejavnikov na tem področju, ki so spričo zadnjega vala globalizacije vedno bolj v ospredju. V teoretičnem delu nas najprej zanima, kaj je izobraževalna javna politika, nato opredelimo pojem javnopolitične spremembe, kjer se naslanjamo na Daugbjergovo delo. Med dokumenti so za razvoj izobraževalne javne politike pomembni program za izobraževanje in usposabljanje 2010 in 2020, Lizbonska pogodba ter dokument Komisije o kompetencah za 21. stoletje. Lizbonska strategija in kasneje strategija Evropa 2020 sta povezali izobraževalno javno politiko v skupno prizadevanje večih javnopolitičnih sektorjev za na znanju utemeljeno družbo, ki je hkrati konkurenčna, z visoko gospodarsko rastjo in je socialno kohezivna. Za doseganje teh ciljev so potrebne nove oblike vladanja, ki jih v veliki meri pokriva odprta metoda koordinacije, zbirno ime za javnopolitična orodja mehke zakonodaje, ki se loči od metode skupnosti ali medvladnega sodelovanja. Pri mednarodnih dejavnikih se osredotočamo na mednarodne organizacije, mednarodne sporazume, protokole in programe ter mednarodne raziskave. V empiričnem delu preverimo začetke srednješolske izobraževalne politike, nato reforma po drugi svetovni vojni in razvoj od 90-ih let 20. stoletja. Vse tri časovne točke preverimo v smislu lastnosti vladanja, obsežnosti javnopolitične spremembe, igralcev, instrumentov ter javnopolitičnega stila. Posebno pozornost posvetimo tudi mednarodnim raziskavam na področju izobraževanja, v katere je vključena Slovenija. Poseben odsek empiričnega dela zavzema odprta metoda koordinacije, ki je na področju izobraževanja v Sloveniji slabo raziskana – prav tako pa tudi malo upoštevana, kar ob kadrovske podhranjenosti in majhni udeležbi nevladnih organizacij na področju izobraževanja ne preseneča, zato nima večjega vpliva na sodobni razvoj srednješolske izobraževalne politike.

Ključne besede: javnopolitična sprememba, odprta metoda koordinacija, srednješolsko izobraževanje, Slovenija, zgodovina

Policy changes in the field of upper secondary educational policy in Slovenia

In the following text the educational policy in the Slovenian territory is discussed in greater detail. We are interested in the development of secondary education policy in Slovenia since the founding of this particular public policy in the Enlightenment, after the Second World War and after the independence of Slovenia. At the same time we check the status and role of the OMC in the field of education, which was established by the Lisbon strategy after 2000 and became part of the Slovenian educational policy with accession of Slovenia to EU a few years later, which falls within the framework of international factors in this area that are in the face of the last wave of globalization increasingly at the forefront. In the theoretical part first of all we are interested in what is an educational public policy, and then we define the concept of policy changes, where we rely on Daugbjerg's work. Among the documents important for the development of educational policy are program for education and training 2010 and 2020, the Lisbon Treaty and the Commission's document on competencies for the 21st century. The Lisbon strategy and the strategy of Europe after 2020 have connected educational policy in a joint effort of several public-policy sectors to develop knowledge-based society, which is also competitive, with high economic growth and a socially cohesive. To achieve these objectives it requires new forms of governance, which are largely covered by the OMC, a summary name for public policy tools of soft law, which is separated from the community method or the method of intergovernmental cooperation. For international factors, we focus on international organizations, international agreements, protocols and programs and international studies. In empirical work, we check the beginnings of upper secondary educational policy, and then reform after the Second World War and the development of 90-s of the 20th century. All three time points are checked in terms of governance characteristics, the scale of policy change, players, instruments and policy styles. Special attention is paid to international educational studies, where Slovenia is included. A special section of the empirical part takes the OMC, which in the field of education in Slovenia is poorly researched – and also poorly considered, what is not surprising concerning staff shortage and low participation of NGOs in the field of education; therefore, it has no significant impact on the contemporary development of secondary education policy.

Key words: policy change, open method of coordination, upper secondary education, Slovenia, history

Kazalo

KAZALO	4
SEZNAM SLIK IN TABEL	5
SEZNAM KRATIC	5
1 UVOD	6
1.1 RAZISKOVALNI PROBLEM	7
1.2 RAZISKOVALNA RELEVANTNOST TEME	9
1.3 DELOVNA HIPOTEZA OZIROMA RAZISKOVALNO VPRAŠANJE	10
1.4 STRUKTURA	13
2 TEORETIČNI DEL: JAVNOPOLITIČNE SPREMEMBE NA PODROČJU IZOBRAŽEVALNIH POLITIK	15
2.1 IZOBRAŽEVALNA JAVNA POLITIKA IN SREDNJEŠOLSKO IZOBRAŽEVANJE	15
2.2 JAVNOPOLITIČNA SPREMEMBA	17
2.3 JAVNOPOLITIČNE SPREMEMBE NA PODROČJU (SREDNJEŠOLSKEGA) IZOBRAŽEVANJA V KONTEKSTU EVROPSKEGA POVEZOVANJA	21
2.3.1 <i>Institucionalna struktura in dokumenti</i>	21
2.3.1.1 Lizbonska strategija in strategija Evropa 2020.....	28
2.3.2 <i>Nove oblike vladanja v kontekstu evropskega povezovanja</i>	33
2.3.2.1 Javнопolitična omrežja	41
2.3.2.2 Odprta metoda koordinacije	46
2.3.2.2.1 Izobraževanje in odprta metoda koordinacije.....	52
2.4 DRUGI MEDNARODNI DEJAVNIKI IN JAVNOPOLITIČNE SPREMEMBE NA PODROČJU (SREDNJEŠOLSKEGA) IZOBRAŽEVANJA	55
2.4.1 <i>Mednarodni dejavniki v izobraževalni politiki</i>	55
2.4.2 <i>Druge mednarodne organizacije</i>	58
3 EMPIRIČNI DEL: JAVNOPOLITIČNE SPREMEMBE NA PODROČJU SREDNJEŠOLSKE IZOBRAŽEVALNE POLITIKE V SLOVENIJI	61
3.1 IZOBRAŽEVALNA JAVNA POLITIKA NA PODROČJU SLOVENIJE	61
3.1.1 <i>Začetki</i>	61
3.1.2 <i>Po drugi svetovni vojni</i>	64
3.1.3 <i>Po letu 1991</i>	67
3.2 ANALIZA JAVNOPOLITIČNIH SPREMEMB NA PODROČJU SREDNJEŠOLSKE IZOBRAŽEVALNE POLITIKE V SLOVENIJI	68
3.2.1 <i>Mednarodni dejavniki v slovenski srednješolski izobraževalni politiki</i>	77

3.3 NOVE OBLIKE VLADANJA NA PODROČJU SREDNJEŠOLSKE IZOBRAŽEVALNE POLITIKE V SLOVENIJI	81
4 SKLEP	87
4.1 PREVERJANJE VELJAVNOSTI HIPOTEZ IN ODGOVORI NA RAZISKOVALNO VPRAŠANJE	87
4.2 IZGLEDI	89
5 LITERATURA	91
<u>PRILOGA</u> : BESEDILO ČLENOV 165 IN 166 LIZBONSKE POGODBE.....	98

Seznam slik in tabel

TABELA 2.1: JAVNOPOLITIČNE REFORME PRVEGA, DRUGEGA IN TRETJEGA REDA.....	18
TABELA 2.2: PRIMERJAVA MODELA TIPOV SPREMEMB PO HOGWOODU, PETERSU IN GUNNU TER MODELA REFORM PO DAUGBJERGU	19
TABELA 2.3: KONCEPT JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ.....	43
TABELA 2.4: SKRAJNOSTI NA KONTINUUMU JAVNOPOLITIČNIH OMREŽIJ	45
TABELA 3.1: TEMELJNE JAVNOPOLITIČNE SPREMEMBE V RAZVOJU IZOBRAŽEVANJA NA SLOVENSLEM IN ZNAČILNOSTI VLADANJA	71
TABELA 3.2: TEMELJNE JAVNOPOLITIČNE SPREMEMBE V RAZVOJU IZOBRAŽEVALNE POLITIKE NA SLOVENSLEM Z VIDIKA IGRALCEV, INSTRUMENTOV IN MODELOV VLADANJA TER JAVNOPOLITIČNEGA STILA	72
TABELA 3.3: ODMEVNEJŠE MEDNARODNE RAZISKAVE S PODROČJA IZOBRAŽEVANJA.....	79

Seznam kratic

EMU	Evropska monetarna unija
IMF	Mednarodni denarni sklad
JPO	Javnpolitična omrežja
OECD	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj
OMK	Odprta metoda koordinacije
PEU	Pogodba o Evropski uniji
VŽU	Vseživljenjsko učenje
ZOFVI	Zakon o financiranju vzgoje in izobraževanja

1 UVOD

Izobraževanje je od nekdaj predstavljalo predpogoj za dvig blaginje nekega naroda oziroma prebivalstva določene države. Seveda pa je za izobraževanje potrebno vzpostaviti neko infrastrukturo, izobraziti izobraževalce in spodbuditi prebivalstvo, da se izobražuje. Že od uvedbe obveznega osnovnega izobraževanja za časa Marije Terezije lahko govorimo o kontinuirani izobraževalni politiki na Slovenskem. Ves ta čas – če izvzamemo nacionalni naboj v smislu Aškerčevega verza *Napredek in prosveta, to naša bo osveta* – pa se izobraževalna politika giblje med želenimi učinki in uporabljenimi resursi.

V preteklih letih je slovenska izobraževalna politika postala vedno bolj vpeta v razne mednarodne okvire. Slovenija je postala članica OECD, je članica EU in Sveta Evrope, hkrati pa vedno bolj integralen del mednarodne ekonomije, ki nujno vpliva tudi na izobraževalno politiko. Z **lizbonsko strategijo** je Evropska unija krenila na pot pomirjanja raznih, ponekod celo nasprotujočih si tendenc kot odgovorov na vprašanje Kakšno Evropo hočemo. Na eni strani gre za socialno občutljivo, okoljsko zavedno družbo, ki spoštuje pravice manjšin, na drugi strani za globalno uspešno ekonomijo s trdno valuto in močnim gospodarstvom ter z rastočim BDP-jem. Področje, kjer se gornje silnice najbolj prepletajo, je prav izobraževanje. Liberalizem, konservativizem in socializem kot tri osnovne politične usmeritve imajo na to do neke mere nekompatibilne poglede. Prehod iz industrijske družbe v družbo, temelječo na znanju, je nekaj, kar se v Evropi še ni dovršilo (prim. velika sredstva za kmetijstvo). Dogovor voditeljev vlad na vrhu v Lizboni marca leta 2000, da EU postane »najbolj konkurenčno in dinamično na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, ki bi bilo sposobno ustvarjati trajno gospodarsko rast, več ter boljša delovna mesta in večjo socialno kohezijo« (Lizbonska strategija 2004, 1) je kompromis med temi nasprotji. Znanje je tukaj tisto, ki v ekonomskem kontekstu predstavlja največjo »dodano vrednost« (pomen človeškega kapitala) in hkrati v socialnem pogledu večja socialno kohezijo, slednja pa se večja tudi z zadostnim številom kakovostnih delovnih mest. Ob tem pa je področje izobraževanja doživelo v pogodbah o EU vedno bolj izrecno omenjanje, saj se je kljub načelu subsidiarnosti začelo gibanje iz izključnega območja nacionalne suverenosti z vključevanjem medvladnega odločanja proti določenim pristojnostim nadvladnih institucij, še posebej evropske komisije. Seveda pa tudi

po Lizbonski pogodbi na tem področju še vedno velja, da je to področje na deklarativni ravni v izključni pristojnosti držav članic. Ta premik pa se je začel »od zgoraj«, pri terciarnem izobraževanju in pri izobraževanju odraslih (tu gre predvsem za vseživljenjsko izobraževanje in ključne kompetence, kar je postalo del evropeizacije v okviru odprte metode koordinacije). Bolonjska reforma je sprožila težnjo po harmonizaciji evropskega univerzitetnega oziroma visokošolskega izobraževalnega »trga«. Nekako logično je, da bo evropeizacija postopoma posegla v srednješolsko izobraževanje (višje sekundarno izobraževanje). Leta 2004 je le dobre tri četrtine (76,4 %) EU-dvaindvajsetletnikov imelo višjo sekundarno izobrazbo – v Sloveniji gre za srednješolsko izobrazbo –, do leta 2010 pa naj bi dosegli 85 %, a je ta delež leta 2009 znašal le 78,6 (Komisija Evropskih skupnosti 2011: 20). Strategija 2020 govori o premajhnem deležu ljudi med 30 in 34 leti, ki ima terciarno izobrazbo (le 31 %). Ta delež naj bi povečali na 40 % v naslednjem desetletju. Tudi z ekonomskega stališča ima EU tu močne argumente: države konsenza (Sočan 2006) za raziskave in razvoj, izobraževanje in usposabljanje ter informacijsko-komunikacijske tehnologije namenjajo več kot 20 % svojega BDP-ja, kar nikakor ne vpliva negativno na njihovo globalno konkurenčnost in rast BDP-ja, temveč ravno nasprotno.

1.1 Raziskovalni problem

Odnos med državo in izobraževanjem je vse od uvedbe obveznega šolstva na Slovenskem zelo napet, saj je Marija Terezija v dekretu iz leta 1770, dejala da »šolstvo je in ostaja politicum« (Peček 1998, 21). S tem se je začela osamosvojitve izobraževanja od verske vzgoje in Cerkve oziroma je izobraževanje prišlo pod okrilje države. Šolstvo je bilo pogosto v funkciji nečesa izven sebe in ni služilo nekakšnemu humanističnemu idealu izobraženega in dobrega človeka, temveč je šlo za spretnosti in manjšo ali večjo ideološko nevtralnost glede na vrednostni sistem, ki prevladuje v določeni družbi. Tako je najobsežnejša šolska reforma na Slovenskem, ki se je odvijala med leti 1953–1963 in ki je v marsičem na novo definirala položaj srednjega šolstva, razmerje do gimnazij in uvedla splošno in enotno osemletno obvezno izobraževanje v vsej takratni državi, bila ravno tako polje mnogoterih političnih pritiskov v smislu *politics* in *policy*, saj so učni načrti imeli pred sabo vzgojo socialističnega človeka, srednješolsko izobraževanje pa je bilo pogosto v funkciji potreb gospodarstva, ki ni potrebovalo nekvalificiranih delavcev, ravno tako pa ne gimnazijskih maturantov, ki so

pogosto veljali za meščanske (Gabrič 2006). Srednje šolstvo doživi še enega temeljitih pretresov v osemdesetih letih z uvedbo srednjega usmerjenega izobraževanja, ki je poenotil standarde v celi državi in odpravil gimnazijo ter splošno maturo, zato se je v Sloveniji uvajala praksa, ki pogosto ni bila na ravni rešitev iz 70-ih let. To stanje je doživelo svoj počasni konec v reformnih gibanjih po osamosvojitvi z uvedbo splošne gimnazije, eksterne mature, reformo osnovne šole, ki so ji dodali še en razred in s tem podaljšali obvezno šolanje, in njeno organizacijo v triade. Zelo povedni so novi učni načrti za gimnazije, kjer je leta 1998 eden od ciljev pouka tujega jezika [...] *vzgajanje za strpnost, za spoštovanje drugačnosti in sodelovanje z drugimi, spoštovanje otrokovih in človekovih pravic ter razvijanje za sposobnost življenja v demokratični družbi*, nekaj let kasneje, leta 2008, pa je pouk tujega jezika *prispevek k večjezičnosti in razumevanju večkulturnosti tako v lastnem okolju kakor tudi v Evropi in zunaj evropskih meja*. Premik od demokratičnosti do multikulturnosti, od občečloveškega do evropskega ni naključen in je povezan s spremembami v družbi in razumevanjem političnih odločevalcev, kaj naj izobraževanje zasleduje. Ravno tako so vsem učnim načrtom dodali ključne kompetence za vseživljenjsko učenje (Evropski parlament 2006), kar je eden od pomembnih korakov v smeri harmonizacije srednjega šolstva, čeprav je težko ugotoviti njegovo kakovost.

Javnopolitični proces na področju izobraževanja na Slovenskem ima že dolgo zgodovino, zato je bil pogosto podvržen spremembam tako z vidika javnopolitične vsebine¹ kot tudi javnopolitičnega stila² (Parsons 1995). Zato se na tem mestu kot relevantno poraja vprašanje, kateri dejavniki so imeli vpliv na spremembe v izobraževalnem javnopolitičnem procesu. Uvedba obveznega šolanja ima v podmeni prepričanje, da izobraženi podložnik bolje služi svoji državi. Šolska reforma po drugi svetovni vojni je imela pred sabo socialističnega človeka. Reforma v 80-ih je bila vsaj deloma utemeljena z utrjevanjem starih načel v posttitovski Jugoslaviji (Gabrič 2006, Pediček 1992). V devetdesetih gre za nekakšno restavracijo in utemeljevanje na demokraciji, zadnje reforme pa imajo pred sabo evropski

¹ Gre za opis določene javne politike in za to, kako se je razvijala v odnosu do drugih prejšnjih politik, ali pa je podana informacija o teoretskem/vrednostnem okvirju, ki želi ponuditi kritiko politike (Parsons 2007, 55).

² Opis je mogoč s prikazom na oseh x in y. Na prvi osi gre za nasprotje »politični odločevalci vsiljujejo rešitve« oziroma »iščejo soglasje«; na drugi osi »politični odločevalci anticipirajo« oziroma »reagirajo«. (Parsons 2007, 186)

vidik, ki pa je v izobraževanju najbolj zastopan z lizbonsko strategijo (Eurydice 2008). Slednja pa je utemeljila odprto metodo koordinacije, ki je postala instrument za zблиževanje različnih nacionalnih politik v evropskem kontekstu, čeprav je takšen način sodelovanja in učenja od drugih bil znan že prej. Tudi njena vloga in pomen sta glede na javno politiko, v okviru katere se uporablja, zelo različna (Radaelli 2003 in 2004).

1.2 Raziskovalna relevantnost teme

Razvoj srednješolske izobraževalne politike v Sloveniji se večinoma obravnava v kontekstu pedagogike ali zgodovinopisja ter se v omejeni meri dotika politoloških vidikov (Ciperle in Vovko 1987, Schmidt 1988a in 1988b, Kovač Šebart in Milharčič Hladnik 1991, Ribarič 1998, Peček 1998, Gabrič 2006 in 2009, Okoliš 2009, Bergant 2010). S pristopom javnopolitičnih omrežij (Börzel 1998, Daugbjerg 1998) želimo pokazati na prepletenost igralcev na tem področju, ki jo lahko spremljamo tudi v pred- ali poldemokratskih okoliščinah obdobja po drugi svetovni vojni ali celo v samih začetkih izobraževalne politike v obdobju razsvetljenstva. Ta pristop pa dobi polno veljavo v obdobju po letu 1991, torej po slovenski osamosvojitvi. Hkrati pa z evropeizacijo in internacionalizacijo na tem področju naletimo na dvoje gibanj, ki danes v dobršni meri krojita usodo slovenske izobraževalne politike. Prvo je povezano z metodo odprte koordinacije, katere raba v slovenski srednješolski izobraževalni politiki do sedaj ni bila izčrpejše empirično raziskana, drugo pa je povezano s podobnim procesom, ki se odvija znotraj primerjave šolskih sistemov in njihove uspešnosti v organizaciji za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD). Ob tem si bomo pomagali z modeli za opisovanje javnih politik, predvsem z interesnoskupinskim modelom (Peters 1998, Treib, Bähr in Falkner 2005, Wallace 2010).

Cilji te magistrske naloge so torej:

- opis zgodovinsko relevantnih dejstev na področju (srednjega) izobraževanja od uvedbe obveznega šolanja v Habsburški monarhiji s poudarkom na obdobju po letu 1991 in poskus njihove analize s politološkim pojmovnim aparatom;
- pregled aktivnosti na področju srednješolskega izobraževanja v EU in vloga lizbonske strategije oziroma strategije Evropa 2020;

– analiza rabe OMK v Sloveniji in njenega vpliva v okviru izobraževalne politike ter pregled pobud in vplivov, ki izhajajo iz sodelovanja v mednarodnih organizacijah.

1.3 Delovna hipoteza oziroma raziskovalno vprašanje

Srednješolsko izobraževanje je nemogoče misliti neodvisno od osnovnošolskega izobraževanja. Zato bomo spremljali razvoj šolstva na področju Slovenije od uvedbe obveznega šolstva v obdobju razsvetljenega absolutizma, njegove spremembe v nadaljnjem obdobju Habsburške monarhije oziroma Avstro-Ogrske ter spremembe predvsem po drugi svetovni vojni do današnjega dne. Ves ta čas lahko govorimo o širjenju izobraževalne politike, povečevanju vključenosti v izobraževanje in vedno večjem številu javnopolitičnih igralcev, kar je v veliki meri vzporeden proces vedno večji demokratizaciji. Zato se osnovno raziskovalno vprašanje te magistrske naloge glasi:

Katere javnopolitične spremembe so vplivale in vplivajo na slovensko srednješolsko izobraževanje?

Šolstvo na področju Slovenije ni bilo nikoli nekaj samoniklega in izvirnega, pač pa je v veliki meri nastajalo pod vplivom tujih zgledov (Peček 1998, Gabrič 2006). Ker je slovenski izobraževalni prostor majhen, je izraziteje odvisen od inovacij in novosti, reformnih pobud in mednarodnih primerjav kot izobraževalni sistemi v večjih evropskih državah. Že ob uvedbi šolske obveznosti so imeli močan vpliv zgledi iz protestantskih nemških dežel. Največja šolska reforma na naših tleh med letoma 1953 in 1963 je predstavljala najnižji skupni imenovalc do takrat koeksistirajočih šolskih sistemov Jugoslavije. V 80-ih smo kot del Jugoslavije bili del širšega reformnega procesa, t. i. srednjega usmerjenega izobraževanja. Spremembe po letu 1991 so v delu pomenile pogled nazaj in hkrati k sosedom, hkrati pa že pred vstopom v Evropsko unijo in med procesom vključevanja v OECD vedno večje zgledovanje po uspešnih šolskih sistemih v zahodni Evropi. Tako je prišlo do uvedbe splošne gimnazije ter eksterne mature. Odkar pa je Slovenija članica EU, se reformni procesi dogajajo tudi zaradi pobud iz širšega evropskega konteksta. Slovenija je postala članica v OECD,

sodeluje v mednarodnih raziskavah kot Pisa³ ali Timss⁴, ravno tako sodeluje na področju izobraževanja v Svetu Evrope, v okviru EU pa je treba poudariti sodelovanje v izobraževalni mreži Eurydice, ki je namenjena zblíževanju in izmenjavi informacij o posameznih šolskih sistemih. Zato se prva hipoteza tega dela glasi:

Mednarodni dejavniki v obdobju po tranziciji imajo v Sloveniji vedno večji vpliv.

Ti procesi so v svojem jedru seveda del suverenosti posamezne države članice, ki jih spodbujajo številne mednarodne raziskave, hkrati pa je izobraževanje vsaj od lizbonske strategije dalje podvrženo gibanjem v smislu evropeizacije, ki jih združujemo pod nalepko odprta metoda koordinacije. V desetletnem obdobju lizbonske strategije 2000–2010 se zdi, da je OMK imela velik vpliv na slovensko srednješolsko izobraževalno politiko, ki ga je težko oceniti. Zato postavljamo pomožno raziskovalno vprašanje, kot sledi spodaj:

Kakšen razvoj slovenske srednješolske izobraževalne politike je pričakovati od procesov, ki jih sproža raba OMK na tem področju?

Spričo težavne ocene tega vpliva in množice drugih vplivov po eni strani ter po močni prepletenosti OMK na področju izobraževanja s prav temi drugimi vplivi bo na to težko odgovoriti. Zdi se, da je ta vpliv sorazmerno majhen, saj spričo stoletja dolgega razvoja te javne politike epohalnih sprememb ni moč pričakovati, k temu pa navaja tudi zaključek lizbonske strategije. Zato se druga hipoteza glasi:

OMK nima večjega vpliva na javnopolitične spremembe v srednješolski izobraževalni politiki v Sloveniji.

³ *Programme for International Student Assessment* – mednarodna raziskava o dosežkih 15-letnikov na področju splošnega in poklicnega znanja.

⁴ *Trends in International Mathematics and Science Study*– mednarodna primerjalna raziskava šolskih dosežkov na področju matematike in naravoslovja v nižji, višji osnovni in srednji šoli.

Opredelitev metod raziskovanja

Ker utemeljenost naših izsledkov korenini tudi v uporabi relevantnih metod raziskovanja (in ne ene same), v naslednjih vrsticah sledi nekaj besed o tem, katere metode in zakaj ravno te. So pretežno iz območja kvalitativnega pristopa. Opis oziroma poimenovanje metod izvira predvsem iz *Navodil za pisanje* (Bučar, Šabić in Brglez 2000), ob tem pa se sklicujemo še na druge (Toš in Hafner-Fink 1998, Neuman 2000, Ragin 2007).

Analiza formalnih in drugih dokumentov ter pravnih virov

Formalni dokumenti ter pravni viri nam bodo pomagali pri definiranju in položaju evropske izobraževalne politike, posameznih nacionalnih izobraževalnih politik, srednješolskega izobraževanja ter odprte metode koordinacije. Tovrstna analiza nam ob primerjavi z analizo relevantne literature in sekundarnih virov omogoča ugotavljanje razlik in podobnosti.

Analiza relevantne literature in sekundarnih virov

To bo zajemalo predvsem časovni prerez dogajanj v izobraževalni politiki na območju Slovenije in razvoj evropske izobraževalne politike s poudarkom na odprti metodi koordinacije. Pri OMK je spričo njene mladosti tovrstne literature relativno malo, ravno tako je evropska izobraževalna politika dokaj mlada tema, več pa je tovrstnega materiala na področju nacionalne izobraževalne politike v segmentu srednjega šolstva. Seveda pa je potrebno upoštevati, da je relevantne sekundarne literature za zadnja desetletja manj kot za oddaljenejša obdobja.

Analiza statističnih podatkov

Za opis prenosa znanja v Sloveniji in obravnavanih državah bodo uporabljeni nekateri statistični kazalci, ki bodo pojasnili prednosti, slabosti in razlike v širšem kontekstu srednješolskega izobraževanja.

Študija primera

V okviru našega ukvarjanja s srednješolsko izobraževalno politiko v Sloveniji bomo tudi izvedli študijo primera rabe OMK v tem območju, analizo pa bomo dopolnili tudi z drugimi metodami. Gre za študijo primera z vsaj dveh zornih kotov – po eni strani je OMK uporabna

tudi na drugih javnopolitičnih območjih, po drugi strani pa gre za enega od javnopolitičnih procesov, ki sprožajo spremembe v srednješolski izobraževalni politiki.

Primerjalno-zgodovinska metoda

V našem primeru bo šlo za kvalitativni pristop pri primerjanju treh stanj na časovni osi znotraj ene države. Seveda ima tovrstno primerjanje določene omejitve – recimo pomanjkanje ali težja dostopnost virov – saj se bomo pri tem sklicevali spet na sekundarno literaturo. Poseben primer seveda predstavlja tudi vprašanje primerljivosti teh časovno precej ločenih procesov, vendar se zdi, da zaključki vseeno lahko prinesejo spoznanja, pomembna za nadaljnjo analizo.

Znanstveni prispevek pričujoče magistrske naloge vidimo v tem, da se ukvarja s temo, ki s pristopom analize politik po našem vedenju ni bila obravnavana (srednješolsko izobraževanje v Sloveniji), ter da to temo postavlja v zelo aktualen kontekst lizbonske strategije in njene naslednice, strategije Evropa 2020, ki si v času nastanka tega magistrskega dela podajata roko, obenem pa se ukvarja z v marsičem novo metodo dela EU na marsikakšnem področju, kjer metoda skupnosti doslej ni pokazala rezultatov ali pa se ni uporabljala, slednje pa za področje (srednješolskega) izobraževanja nedvomno drži.

Izvirni prispevek tega dela vidimo tudi v tem, da se z uporabo pristopa javnopolitičnih omrežij ukvarja z zgodovinsko oddaljenejšimi obdobji, kjer bomo poskušali kljub poldemokratičnosti političnega sistema pokazati, da je mogoče govoriti o vsaj delnem javnopolitičnem procesu, lahko tudi na način hierarhije ali trga.

1.4 Struktura

Po uvodu sledi teoretični del, kjer v obrisih skiciramo pojmovni aparat, s katerim razpolagamo v magistrski nalogi, gre za nove oblike vladanja v EU, ki vključujejo javnopolitična omrežja in odprto metodo koordinacije, oboje v okviru koordiniranja, poseben del namenjamo pojmu javnopolitične spremembe, na kratko predstavimo modele za analizo politik in se ustavimo pri izobraževalni politiki. V nadaljevanju tega dela gre za bolj sinhron pregled institucionalne mreže in dokumentov EU, ki se tičejo srednješolskega izobraževanja, s posebnim poudarkom na lizbonski strategiji, del tega poglavja pa je posvečen vplivu

mednarodnih dejavnikov in odprti metodi koordinacije na področju izobraževanja. Pri slednjem gre predvsem za pretres literature o odprti metodi koordinacije in njenega položaja pri srednješolskem izobraževanju. Konkretnije bomo preverili mesto in vpliv odprte metode koordinacije pri srednješolski politiki. Nato pa v empiričnem delu podamo diahroničen pregled javnopolitičnih procesov na področju (srednjega) izobraževanja na območju današnje Slovenije predvsem v treh točkah. Najprej nas bodo zanimali začetki, nato reforma po drugi svetovni vojni in razvoj od 90-ih let 20. stoletja, kar vse ima največji vpliv na današnje stanje. Posebno mesto v analizi bo zavzemal pretres vloge odprte metode koordinacije. Ob koncu bomo preverili veljavnost hipoteze oziroma skušali odgovoriti na raziskovalni vprašanje, nato pa bomo podali oceno o prihodnjih dejavnikih vpliva na srednješolsko izobraževanje.

2 TEORETIČNI DEL: Javnopolitične spremembe na področju izobraževalnih politik

2.1 Izobraževalna javna politika in srednješolsko izobraževanje

V okviru Mednarodne standardne klasifikacije izobraževanja (ISCED) iz leta 1997, Unescovega instrumenta iz sedemdesetih let 20. stoletja, se pojem izobraževanje nanaša na vse zavestne in sistematične dejavnosti, ki imajo cilj zadovoljevanje učnih potreb. To vključuje ponekod posebej omenjene kulturne dejavnosti in usposabljanje. Izobraževanje se razume kot organizirano in trajnostno sporazumevanje z namenom učenja. (UNESCO 1997).

Izobraževanje se v Sloveniji omenja v isti sapi z vzgojo, zato je prevladujoča besedna zveza vzgoja in izobraževanje. Blizu je pojem šolstva, ki misli predvsem institucionalno neuniverzitetno izobraževanje, vendar vključuje tudi neformalno. Pojem šolstva ne pokriva predšolskega varstva oziroma vzgoje. V evropskem kontekstu je pogosta besedna zveza izobraževanje in usposabljanje, slednje je del poklicnega in strokovnega šolstva ter izobraževanja na delovnem mestu.

V Sloveniji izobraževanje lahko delimo glede na ciljno skupino na predšolsko vzgojo, osnovnošolsko izobraževanje, osnovno glasbeno izobraževanje, srednješolsko izobraževanje, višje strokovno izobraževanje, izobraževanje odraslih. Srednješolsko izobraževanje se nadalje deli na srednje splošno, na nižje in srednje poklicno ter na srednje strokovno in tehniško izobraževanje. Izobraževanje otrok, mladostnikov in mlajših polnoletnih oseb s posebnimi potrebami se ureja posebej ali pa v gornjih oblikah. Posebno skupino predstavljajo tudi mladostniki, vključeni v domove za učence in dijaške domove. (Zakon o financiranju vzgoje in izobraževanja, 1. čl.) Poseben zakon o visokem šolstvu pa ureja tudi visokošolsko izobraževanje.

V tem trenutku poteka široka javna razprava v zvezi z Belo knjigo o vzgoji in izobraževanju 2011 (Nacionalna strokovna skupina 2011), kjer so za nas zanimive predvsem rešitve

področne strokovne skupine za gimnazije in področne strokovne skupine za poklicno izobraževanje, okvir vsem skupinam pa dajejo rešitve področne strokovne skupine za načela v vzgoji in izobraževanju. Ta skupina je opredelila štiri splošna načela (človekove pravice in dolžnosti, avtonomija, pravičnost, kakovost), skupne cilje (kakovost izobraževanja, skladni razvoj posameznika, kakovost znanja, vseživljenjsko učenje, enake možnosti, doseganje odličnosti, sodelovanje institucij z okoljem, življenje v demokratični družbi) ter izzive in strateške usmeritve (vključenost v družbo, Evropo in svet; družba znanja in trajnostni razvoj; financiranje; kakovost izobraževanja; vzgoja; vzgojna ravnanja ter pravice in dolžnosti udeležencev izobraževanja; raba jezika; spol; poklici; vseživljenjsko učenje; trajnostni razvoj; državljanska vzgoja, etika in religija; pravičnost v praksi; kakovost dela v institucijah, prim. Nacionalna strokovna skupina 2011, Rešitve PSS za načela; več o tem v empiričnem delu).

Hogwood in Gunn (1984, 13–19) javno politiko na prvem mestu opredeljujeta kot oznako za področje dejavnosti. Vlada je dejavna na določenem področju, ki ga lahko opišemo s prilastkom. Ob tem pripominjata, da pravzaprav izrazita dejavnost oblasti ni nujno potrebna, da nekaj označimo kot javno politiko. Ta potemtakem lahko označuje tudi javnopolitični prostor. Poleg te najbolj zdravorazumske oznake izraz javna politika lahko označuje še: izraz splošnega namena ali zelenega stanja, specifične predloge, odločitve vlade, formalno potrditev, program, iznos, dosežek, teorijo ali model ter proces. Nekatere od teh oznak so specifično angleške in jih v slovenskem okolju ne najdemo, na primer formalna potrditev. Prvi pomen besedne zveze javna politika se običajno deli na posamezne ministrske resorje. Eden takih je izobraževanje, ki ga pokriva ministrstvo, pristojno za šolstvo in šport, ter vključuje tudi izobraževanje odraslih in visokošolsko izobraževanje odraslih, terciarno univerzitetno izobraževanje pa običajno pokriva ministrstvo za znanost in tehnologijo.

Pod imenom srednješolska izobraževalna politika imamo v mislih javno politiko, ki se tiče višjega sekundarnega izobraževanja. Drugače kot nižje sekundarno izobraževanje, ki je v zahodnih deželah pogosto del obveznega izobraževanja, gre tu za neobvezno izobraževanje, ki usposablja za prehod v poklic ali v terciarno izobraževanje in v slovenskem primeru zajema mladostnike od 15. leta starosti do zaključka. Ponavadi je v prisojnosti ministrstva za šolstvo in šport, seveda pa so tu področja, ki se prekrivajo z drugimi, npr. socialna politika pri štipendiranju ali zaposlovalna politika pri poklicnem usmerjanju.

2.2 Javnapolitična sprememba

Daugbjerg (1998, 68–81) razdeli enostavno klasifikacijo javnapolitičnih reform in novih javnih politik. Javna politika po njegovem mnenju sestoji iz dveh komponent: iz 1) javnapolitičnih ciljev (*objectives*), ki imajo dolgoročen značaj in o katerih se javnapolitični igralci navadno strinjajo, ter iz 2) javnapolitičnih instrumentov, ki imajo neposreden učinek in kjer pogosto vlada nesoglasje. Instrument je po njegovem »politična metoda, ki ima za cilj doseči določeno vedenje med posameznimi člani ciljne skupine preko učenja, pritiska ali spodbud« (Daugbjerg 1998, 70, primerjaj z instrumenti po Vedungu, stran 20). Izbira instrumentov je zelo politizirana.

Javne politike razdeli v skupini nizkstroškovne (*low cost policies*) in visokstroškovne (*high cost policies*). Prve javnapolitično načelo le prenašajo iz drugega območja, javnapolitični stroški ne bremenijo ciljne skupine, cilji pa so v skladu z uveljavljenimi javnapolitičnimi cilji sektorske politike. Visokstroškovne javne politike pa uvajajo nova javnapolitična načela, z javnapolitičnimi stroški obremenijo ciljno skupino, cilji pa se ne ujemajo z uveljavljenimi cilji sektorske javne politike. Po omenjenem je jasno, da slednje uveljavljajo radikalne spremembe.⁵ Ob tem pa moramo vedeti, da gre v obeh primerih za star, uveljavljen javnapolitični sektor (Daugbjerg 1998, 4).

Pri javnapolitičnih reformah se sklicuje na Halla (1993), njegovo razdelitev pa dopolni.

⁵ Z javnapolitičnimi stroški so mišljeni stroški implementacije nove politike oziroma spremembe. Ker govorimo o šolstvu, kjer so uporabniki stroškovno izredno občutljivi, so poskusi bremenjenja ciljne skupine pogosto neuspešni (npr. uvedba šolnin).

Tabela 2.1: Javnapolitične reforme prvega, drugega in tretjega reda

REFORME	Nastavitev oziroma stopnja instrumentov	Instrumenti	Cilji	Javnapolitična načela
1. REDA	+			
2. REDA	+	+	+	
3. REDA	+	+	+	+

Legenda: + sprememba

Prirejeno po: Daugbjerg (1998, 72)

Zdi se, da pomeni uvedba visokostroškovnih politik javnapolitične reforme tretjega reda, nizkostroškovne pa so reforme prvega in drugega reda. Pri tem velja omeniti, da imamo navadno opraviti z naslednjimi tipi sprememb: 1. uvedba (*innovation*), 2. zaporednost (*succession*), 3. prenovitev (*maintenance*) in 4. prenehanje (*termination*) javne politike (Hogwood in Peters 1983, 1985 v Parsons 1995/2005, 571), pri čemer je uvedba v idealnotipski obliki izredno redka in so »nove« politike pogosto reinkarnacija stare (Parsons 1995/2005, 571–574), ravno tako pa je s prenehanjem javne politike, zato pravzaprav vedno govorimo le o zaporednosti in prenovitvi, pri čemer je zaporednost bolj radikalna kot prenovitev. Prenovitev je »adaptacija politike ali prilagoditve, da politika obdrži smer«, zaporednost pa pomeni zamenjavo z drugo politiko, kar pa ne vključuje temeljnih sprememb v pristopu oziroma gre za nadaljevanje obstoječe politike, tako da tu lahko govorimo o reformah prvega in drugega reda.


Reforme tretjega reda pa so pravzaprav povezane s prenehanjem javne politike, ki – kot rečeno – idealnotipsko ne obstaja. Po Daugbjergu gre za spremembe v javnapolitičnem načelu. Če si v tem smislu ogledamo vidike prenehanja po Hogwoodu in Gunnu (1984, 242–5), bomo videli, da gre za nekakšno nadaljevanje javne politike, ki pravzaprav določa naš pogled na javnapolitični prostor oziroma služi njegovi diferenciaciji. Avtorja razlikujeta štiri vidike: 1) *funkcionalni* – gre za konec usluge ali odgovornosti, pogosto v obliki privatizacije, 2) *organizacijski* – ukinitvev, ali pogosteje, prenovitev, združevanje ali delitev organizacije, 3) *javnapolitični* – zamenjava obstoječega pristopa z novo strategijo ali definicijo problema in 4) *programski* – vključuje ukrepe ali instrumente za doseganje javnapolitičnega cilja, pogosto v obliki uvedbe, zamenjave ali prenovitve javne politike. Vidimo, da gre pri *funkcionalnem* in

javnopolitičnem vidiku za reforme tretjega reda, saj pride do sprememb v javnopolitičnih načelih. Teže je opredeliti *organizacijski* vidik, saj so organizacije »večne« in bodo tudi po spremembah izvajale določene politike, ki utemljujejo njihov obstoj, zato gre tu najbrž za reforme drugega/tretjega reda, pri *programskem* vidiku pa gre za reforme drugega reda.

Tabela 2.2: Primerjava modela tipov sprememb po Hogwoodu, Petersu in Gunnu ter modela reform po Daugbjergu

TIPI SPREMEMB (Hogwood, Peters, Gunn)	REFORME (Daugbjerg)
prenovitev	1. reda
zaporednost	2. reda
prenehanje – programski vidik	2. reda
– organizacijski vidik	2. in 3. reda
– javnopolitični vidik	3. reda
– funkcionalni vidik	3. reda
uvedba	NOVA POLITIKA

VIDIKI PRENEHANJA



Daugbjerg razlikuje med temeljnimi in zmernimi javnopolitičnimi spremembami. Prve so na ravni visokostroškovnih politik v povezavi z reformami tretjega reda, zmerne spremembe pa so na ravni nizkostroškovnih politik v povezavi z reformami drugega in tretjega reda. Na tem mestu vzpostavi povezavo z javnopolitičnimi omrežji (glej stran 44): Temeljne spremembe se dogodijo v nekohezivnih javnopolitičnih omrežjih, kjer je država pretežno centralistična in ciljna skupina nima podpore v parlamentu. Zmerne javnopolitične spremembe pa se odvijajo

v kohezivnih javnopolitičnih omrežjih, kjer je država pretežno decentralistična in ima cilja skupina, ki jo spremembe neposredno zadevajo, podporo v parlamentu.⁶ (1998, 73–74)

Daugbjerg govori o instrumentih kot o politični metodi za spremembo vedenja določene skupine preko učenja, pritiska ali spodbude. Običajno klasifikacije javnopolitičnih instrumentov govorijo o treh skupinah instrumentov. Tako na primer instrumente Vedung (1997, 123–127) deli v tri skupine: pravni predpisi (*regulations*, ki so lahko povezani s kaznijo, ki sledi, ali pa tudi ne), ekonomska sredstva (tu gre za dajanje ali odvzemanje teh sredstev določenim družbenim skupinam, sprememba v vedenju pripadnikov teh skupin je odvisna od njih samih) in informiranje (zbirni pojem za vse informacijske kampanje, širjenje pisnega gradiva, programe za usposabljanje, kontrole, inšpekcije, oglaševanje in drugo širjenje znanja in priporočil). Pravne predpise deli nadalje na brezpogojne in pogojne, slednje nadalje na tiste z izjemami, tiste z dovoljenji in tiste z obveznostjo sporočanja (*obligation to notify*). Ekonomski instrumenti so denarni (podpora; dajatve – davki in pristojbine (*fee*)⁷) in nedenarni (iste skupine kot pri denarnih) – tu gre za storitve države kot brezplačno šolanje ali odpustitev plačevanja le-tega zadevnim skupinam (Vedung 1997, 129–133). Vsi ti instrumenti (ponekod imenovani javnopolitični mehanizmi) so lahko rabljeni samostojno ali kombinirano (Majchrzak 1984, 82).

Avtorji Fink Hafner, Lajh in Deželan (v Fink-Hafner 2010, 17–32) pri javnopolitičnem sodelovanju razlikujejo štiri oblike (glej 2.3.2.2 Odprta metoda koordinacije). Pri tem imajo posamezne oblike sodelovanja lahko večjo ali manjšo stopnjo institucionalizacije in ravno takšno stopnjo nujnosti uveljavitve. Samo če sta obe lastnosti močno izraženi, se neka nacionalna politika povsem prilagodi, sicer pa govorimo o šibki uveljavitvi sprememb ali o mimikriji.

⁶ Ta utemeljitev izhaja iz premisleka, da je analizo na makroravni (na ravni države) dobro povezati z analizo na mezoravni (na ravni javnopolitičnih omrežij) le do tiste mere, ko nam množica odvisnih spremenljivk ne zamegli pogleda.

⁷ Kot pristojbino ali »*fee*« Vedung (1997, 133) opredeljuje plačila posameznika, ki so potrebna, da posameznik uživa določeno stvar (npr. vstop v muzej), medtem ko plačnik davka od tega nima neposredne koristi.

Če to prevedemo v pojme, ki se tičejo javnopolitične spremembe, dobimo takšno podobo: Polna prilagoditev vključuje reforme 3. in 2. reda – spremembe ciljev, instrumentov ali celo javnopolitičnih načel v okviru posamezne nacionalne javne politike. Mimikrija pomeni spremembo v nastavitvi oziroma stopnji instrumentov, torej reformo 1. reda, šibka prilagoditev pa prav tako (prim. Tabela 2.1). Seveda pa pri tem ne smemo izgubiti izpred oči dejstva, da tu govorimo o ravni mednarodnih odnosov in ne o mezaravni javnopolitičnih omrežij.

2.3 Javnopolitične spremembe na področju (srednješolskega) izobraževanja v kontekstu evropskega povezovanja

2.3.1 Institucionalna struktura in dokumenti

V okviru Evropske komisije se z izobraževanjem ukvarja generalni direktorat za izobraževanje in kulturo. Ob množici dokumentov izpostavljam nekateri splošne dokumente in dokumente, ki so osredotočeni predvsem na višje sekundarno izobraževanje. Tako naj naštejemo naslednje:

- člena 165 in 166 *Lizbonske pogodbe*, ki je stopila v veljavo leta 2009;⁸
- delovni program *Izobraževanje in usposabljanje 2010*, ki je stopil v veljavo leta 2001;
- Krepitev kompetenc za 21. stoletje: agenda za evropsko sodelovanje v šolstvu (Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij 2008);
- Sklepi sveta z dne 12. maja 2009 o strateškem okviru za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju (»ET 2020«, ki ga je Svet sprejel maja 2009).

Delovni program *Izobraževanje in usposabljanje 2010* so zagnali na stockholmskem vrhu leta 2001, sprejeli pa so ga naslednje leto v Barceloni. Njegova podlaga je bil Memorandum Evropske komisije o vseživljenjskem učenju, ki se na podlagi lizbonskih sklepov ukvarja z učinkovitostjo izobraževalnih sistemov držav članic. Strateški cilji delovnega programa so trije, dodatno jih podpira trinajst podciljev, in sicer izboljšanje kakovosti in učinkovitosti izobraževalnih sistemov (izobraževanje izobraževalce, ključne kompetence, IKT, večji vpis v

⁸ Za celotno besedilo obeh členov glej prilogo.

naravoslovne in tehniške programe, učinkovitost rabe virov), omogočanje dostopa do izobraževanja in usposabljanja vsem (odprto učno okolje, privlačnost izobraževanja, državljanstvo, enake možnosti, socialna kohezija) ter odpiranje sistemov izobraževanja in usposabljanja v širše okolje (povezave z delom, raziskavami, širšo družbo, podjetništvo, tuji jeziki, mobilnost in izmenjave, evropsko sodelovanje). Vsak cilj posebej se bo obravnaval z OMK oziroma ustrezno obliko.

Strateški okvir za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju (E&T 2020) vsebuje štiri strateške cilje :

- uresničevanje vseživljenjskega učenja in mobilnosti;
- izboljšanje kakovosti in učinkovitosti sistemov izobraževanja in usposabljanja;
- spodbujanje enakosti, socialne kohezije in aktivnega državljanstva;
- krepitev ustvarjalnosti in inovativnosti vključno s podjetništvom na vseh ravneh. (Evropska komisija 2009)

V razvoju Evropske unije seveda težko opazimo znamenja želje po ukvarjanju z izobraževanjem in usposabljanjem v samem začetku evropske integracije. Šlo je predvsem za gospodarske povezave, zato so tudi prvi zametki »skupne« evropske izobraževalne politike predvsem na področju usposabljanja oziroma poklicnega izobraževanja (Evropska komisija 2006, 55). Prvi pokazatelji zanimanja Skupnosti za izobraževanje so prišli z bonsko-bad-godesberskega vrha julija **1961**. Vendar so se želje po približevanju na področju kulture in izobraževanja ustavile ob francoskem nasprotovanju, povezanim z vprašanji institucij in obrambe v naslednjem letu. Pogodba EGS (1957) je že predvidevala razvoj skupne evropske politike za poklicno usposabljanje, vendar je pri tem imela v mislih predvsem odrasle delavce, in ne šolajočo se mladino. Svet je leta 1963 sprejel odločitev o desetih načelih za razvoj skupne evropske politike (Evropska komisija 2006, 56). Ta odločitev je vsebovala tudi poudarjanje vezi med usposabljanjem in splošnim izobraževanjem, čeprav iz tega izpeljane posledice niso bile obvezujoče za države članice. Tako je bila odgovornost razdeljena med države članice in komisijo, razdelitev nalog pa je bila nejasna. (Evropska komisija 2006, 57) Ustanovljen je bil Svetovalni odbor za poklicno usposabljanje, poleg tega pa kasneje Evropski center za razvoj poklicnega usposabljanja (Cedefop), v življenje je bil poklican akcijski program za poklicno usposabljanje. Poklicno usposabljanje postane del evropskega dnevnega

reda. Evropski socialni sklad v prvih letih obstoja deluje predvsem kot mehanizem za zaposlovanje, usposabljanje in geografsko mobilnost delavcev. Walkenhorst (2005, 7) ta čas imenuje obdobje iniciacije, glavna javnopolitična tema pa je po njegovem poklicno usposabljanje.

Naslednji desetletji – od konca šestdesetih do sredine osemdesetih – sta videli prva srečanja ministrov, pristojnih za izobraževanje, prvi akcijski program za področje izobraževanja, ki je vključeval migrante, medkulturnost, univerzitetno sodelovanje, izmenjavo informacij o izobraževalnih sistemih, spodbujanje jezikov, ustanovitev Izobraževalnega odbora (*Education committee*), ki je bil leta 1974 prvi te vrste in je vključeval predstavnike držav članic in komisije; institucionalno krizo konec sedemdesetih, umestitev izobraževanja med socialno politiko in zaposlovanje v okviru komisije, pri čemer je poklicno izobraževanje še vedno prednjačilo. (Evropska komisija 2006, 59–96) Walkenhorstovo poimenovanje tega obdobja je faza konsolidacije, kjer se temi poklicnega izobraževanja pridružita še priznavanje diplom in kvalifikacij ter enaka dostopnost izobraževanja za migrantske delavce (2005, 7).

Od srede osemdesetih pa do Maastrichtske pogodbe (PEU) leta 1992 sledimo razvoju programov Skupnosti vse do vključitve izobraževanja v pogodbo. Izobraževanje in usposabljanje dobi svoj generalni direktorat v okviru komisije. Na področju vseevropskega izobraževanja se pojavijo programi kot Comett, Erasmus, PETRA, Lingua, FORCE, Eurotecnet, Tempus in Mladi (*Youth*). Zunaj teh programov pa se razvija evropska dimenzija v izobraževanju, priznavanje kvalifikacij kot podlaga za mobilnost ter uveljavljanje enakih možnosti. (Evropska komisija 2006, 97–141) Poleg tega Walkenhorst še omenja novo javnopolitično temo – sodelovanje na področju višješolskega izobraževanja (2005, 7).

Z Maastrichtsko pogodbo je izobraževanje doživelo izrecno omembo v ustanovnem aktu EU in s tem dobilo jasen pravni status. To je pomenilo tudi določen korak v smeri politične in ne zgolj gospodarske unije. To najdemo v naslovu VIII v tretjem poglavju člena 126 in 127, prvi govori o izobraževanju in mladini, drugi pa o poklicnem usposabljanju. Slednje je izgubilo močan položaj, ki ga je dobilo v pogodbi o EGS.⁹ S tem je iniciativa v marsičem prešla spet k

⁹ V osrednjem delu slovenskega prevoda Pogodbe o ustanovitvi EGS se *usposabljanje* pojavi šestkrat, *izobraževanje* pa le enkrat.

državam članicam oziroma je pristop *bottom-up* dobil večjo veljavo. Tudi pri izobraževanju se besedilo pogodbe izrecno odpoveduje harmonizaciji in vztraja pri sodelovanju (*cooperation*), ukrepi Skupnosti samo podpirajo in dopolnjujejo ukrepe držav članic, torej se uveljavlja načelo subsidiarnosti. Tu gre predvsem za tekmovanje, posvetovanje, izmenjavo idej in praks, ter iskanje skupnih rešitev za skupne probleme. Tako pri izobraževanju v postopku soodločanja (*co-decision procedure*) sodelujeta Parlament in Svet, spodbujevalni ukrepi in priporočila, sprejeta s kvalificirano večino, pa nikakor ne smejo delovati v smislu harmonizacije sistemov (Evropska komisija 2006, 144).

Ukrepi na področju višjega šolstva so od leta 1985 že bili utemeljeni na odločitvah Sodišča. Resnična novost je bilo primarno in sekundarno izobraževanje. Področja, ki so za Skupnost predvsem zanimiva, so evropska dimenzija, predvsem jeziki, mobilnost učiteljev in učečih se, sodelovanje med izobraževalnimi ustanovami, izmenjava informacij in izkušenj, mladinske izmenjave, učenje na daljavo. Nekatera teh področij so v naslednjih letih naredila izjemen razvoj – če pomislimo na priznavanje akademske izobrazbe in evropski sistem prenašanja in zbiranja kreditnih točk (ECTS) (Evropska komisija 2006, 147). Pogodba pa je ustanovila novo telo, Odbor regij, ki je poleg Ekonomskega in socialnega odbora imel pri ukrepih posvetovalno vlogo.

Slabo desetletje *med PEU in lizbonsko strategijo* je zaznamovano s premiki proti ideji na znanju temelječe družbe. Belo knjigo o srednjeročni strategiji za spodbujanje rasti, konkurenčnosti in zaposlenosti je predložila Delorsova Komisija, šlo je za dotlej najambicioznejši dokument te vrste v tedaj že Uniji, v tem dokumentu pa je ideja izobraževalnega dela temeljila predvsem na konceptu vseživljenjskega učenja, ki naj bi premostilo razlike med izobrazbo posameznika in njegovimi potrebami na trgu dela. Že od sedemdesetih dalje so organizacije kot Unesco ali OECD ter vplivni posamezniki na visokih položajih v Skupnosti poudarjali, da je potrebno povezati šolo in nadaljnje oblike izobraževanja v celoto. Spricho globalizacije je to postalo jedro izobraževalne politike. Drugi izziv, ki je zaposloval Unijo v devetdesetih letih, pa je bila največja širitev do takrat. (Evropska komisija 2006, 155–157)

Leta 1995 objavljena bela knjiga *Izobraževanje in učenje – proti učeči se družbi* je bila predvsem rezultat dela stare komisije, ki se je poslovila tega leta. V letu vseživljenjskega učenja 1996 se je zainteresirana javnost seznanila s tremi temeljnimi poudarki bele knjige – gre za informatizacijo, internacionalizacijo ter tehniško in znanstveno znanje, s tem povezane kvalifikacije in družbeno enakost; povezavo z zaposlovalno, industrijsko in socialno politiko; ob tem gre velik pomen znanju jezikov. Cilji so bili dvig splošnega znanja, tesnejše povezave med šolstvom in gospodarstvom, boj proti socialni izključenosti, znanje vsaj treh jezikov EU ter izenačenje pomembnosti finančnih investicij in investicij v izobraževanje. (Evropska komisija 2006, 160–161)

Specifični ukrepi, povezani s cilji bele knjige, so bili Evropska prostovoljna služba – kasneje del programa Mladi (*Youth*) –, omogočanje druge možnosti osipnikom (šole druge možnosti), premik proti novim metodam ovrednotenja spretnosti (transparentnost priznavanja kvalifikacij, evropski življenjepis, *Europass*), evropska izobraževalna programska oprema (zagon evropskega šolskega omrežja, IKT-izobraževanja za učitelje, IKT v šoli), evropski znak za poučevanje jezikov (evropsko jezikovno priznanje). Izvedli so tudi preobrazbo izobraževalnih programov in programov za usposabljanje – šlo je za združitev šestih programov (Comett, Erasmus, Lingua, PETRA, FORCE, Eurotecnet in Tempus) v dva širša (Socrates, ki naj bi bil za šolsko in univerzitetno izobraževanje, in Leonardo da Vinci, namenjen poklicnemu izobraževanju). (Evropska komisija 2006, 166)

V okviru programa Socrates, ki je bil prvi program, potrjen s postopkom soodločanja (Evropska komisija 2006, 176), je levji delež še vedno pripadal terciarnemu izobraževanju. Pri **šolskem izobraževanju** je bila ovira njena manjša avtonomija pri vzpostavljanju transnacionalnih omrežij. Ustanovljena sta bila podprograma Comenius za šolsko izobraževanje in Grundtvig za splošno izobraževanje odraslih. (Evropska komisija 2006, 169) Delitev starih programov po kriteriju izobraževanja ali usposabljanja je ponekod sprožilo debate o meji med obojim, saj je pojmovanje usposabljanja v preteklosti bilo zelo široko, PEU pa ga je dokaj omejila. Upravljanje programov je sledilo starim metodam – šlo je za centralizirano vodenje s strani Komisije ali pa za decentralizirano s strani nacionalnih agencij. (Evropska komisija 2006, 174) Pri učinkih obeh programov je potrebno omeniti, da je izobraževanje in usposabljanje obsegalo 1 odstotek proračuna EU in tako seveda ni mogoče

trditi, da so bile pokrite vse potrebe – povpraševanje je močno presehalo ponudbo (Evropska komisija 2006, 176). (Evropska komisija 2006, 180) Po Walkenhorstu gre v obdobju institucionalizacije 1993–1999 za dosednji vrh v razvoju izobraževalne politike EU, vsaj v smislu tem – poleg poklicnega in visokošolskega izobraževanja, enakega dostopa za migrantske delavce, priznavanja diplom imamo še sekundarno izobraževanje. Za to obdobje je značilno delovanje v pravnem okviru, ob tem je bilo izobraževanje spričo širšega konteksta politične integracije postkomunističnih držav dokaj v senci (2005, 8).

Naknadno (*ex-post*) vrednotenje programov je vodilo v drugo racionalizacijo okrog leta 2000. Spričo Evrope znanja kot vodila lizbonske strategije je Komisija predlagala omejen nabor ciljev (mdr. poudarek na inovativnosti in širjenju dobrih praks), bolj osredotočene dejavnosti (fizična in virtualna mobilnost, sodelovalna omrežja, jezikovne spretnosti, inovacije in referenčni viri), bolj povezan sklop ukrepov ter bolj racionalizirano in participativno implementacijo. Metoda upravljanja (*method of management*) naj bi bila še bolj decentralizirana, kar pomeni, da nacionalne agencije dobijo večjo vlogo, saj se je bližala širitev (Evropska komisija 2006, 182). Poleg programov Socrates in Leonardo lahko govorimo še o programu Mladi, saj se mladinska politika v marsičem povezuje z izobraževanjem in usposabljanjem. Vsi trije programi skupaj so bili težki 3520 milijonov evrov za 7-letno obdobje 2000–2007. (Evropska komisija 2006, 187) Vsi so vsaj ob robu svojih ciljev, če ni šlo celo za glavne cilje, zagovarjali politiko enakih možnosti (med spoloma in v odnosu do invalidnih) ter boj proti rasizmu in ksenofobiji (Evropska komisija 2006, 190).

Okrepljeno politično sodelovanje na področju izobraževanja je za metodo dela ministrov za izobraževanje v Svetu ministrov izbralo metodo »nadaljujočega se dnevnega reda« (*rolling agenda*), kjer bi šlo za zadeve najvišje prioritete, spremljane v obdobju več predsedovanj Svetu EU, in kjer naj bi bile vključene nacionalne pobude in primeri dobre prakse. Metoda, ki sama po sebi ni bila med ambicioznejšimi, je bila kmalu zamenjana z odprto metodo koordinacije. Poleg tega je lizbonski evropski vrh (2000) od sveta ministrov zahteval mnenje k letnim smernicam za zaposlovanje Komisije, kar naj bi podpiralo luksemburški (1997) in

cardiffski proces (1998).¹⁰ Programi so bili namenjeni tudi državam članicam, zato je svet ministrov organiziral številne konference v kandidatkah za vstop. (Evropska komisija 2006, 194)

Posebno mesto zavzema ocenjevanje **kakovosti** in razvoj **kazalnikov** kakovosti. To doslej ni bil del skupne evropske politike, temveč so posamezne članice to prepuščale ekspertnim organizacijam (npr. OECD). Od Maastrichtske pogodbe je kakovost izobraževanja tema na ravni EU. Program Socrates je od leta 1995 imel to za splošni cilj, nekaj pa je naredil tudi na ravni metodologije. V zvezi s tem je komisija sprejela dve priporočili, eno povezano z visokošolskim izobraževanjem, ki je sprožilo bolonjski proces, drugo v zvezi s šolstvom, ki se je tikalo predvsem ocenjevanja kakovosti šol in šolskih sistemov. Pri poklicnem šolstvu in usposabljanju je to prevzel predvsem kölnski proces.¹¹ (Evropska komisija 2006, 196) Kazalniki kakovosti šolske izobrazbe bi lahko povedali kaj več o kakovosti celotnega šolskega sistema, vendar jih niso mogli vzpostaviti v kratkem času od 1999 do 2000. Zato je komisija ugotovila politično najrelevantnejše probleme, povezane s kakovostjo, in preverila, s katerimi obstoječimi kazalniki Eurostata, OECD, IEA in Eurydice se dajo opisati (o teh ustanovah glej podrobneje 2.4.2. Druge mednarodne organizacije). Izbrani kazalniki so bili potrjeni v Bratislavi 2002 s strani sveta ministrov, a žal se delo ni nadaljevalo. (Evropska komisija 2006, 197)

Na področju visokošolskega izobraževanja je **bolonjski proces**,¹² ki ga je zagnala Francija leta 1998 po medvladni poti privedel do evropskega območja visokošolskega izobraževanja, v

¹⁰ Namen strukturne reforme je povečanje učinkovitosti trgov blaga, storitev in kapitala, da se evropskim državljanom v globaliziranem svetu zagotovi visok življenjski standard. Napredek na tem področju se spremlja v okviru cardiffskega procesa, imenovanega po srečanju Evropskega sveta v Cardiffu, kjer je bil postopek uveden. Poseben del se ukvarja s politiko zaposlovanja.

¹¹ Novembra 2002 je bila sprejeta posebna deklaracija o močnejšem sodelovanju na področju poklicnega in strokovnega izobraževanja v Evropi, ki jo je podpisalo 31 držav, vključno s Slovenijo, ter Evropska komisija in predstavniki socialnih partnerjev na evropski ravni.

¹² Junija 1999 je bila sprejeta t. i. bolonjska deklaracija, v kateri so se podpisniki, ministri za izobraževanje iz devetnajstih držav, zavezali k skupnemu razvoju evropskega visokega šolstva, in sicer da bi do leta 2010 sodelovali pri izgradnji odprtega in konkurenčnega evropskega visokošolskega prostora, ki bi študentom in diplomantom omogočil mobilnost in zaposljivost, hkrati pa bo atraktiven tudi za študente zunaj tega prostora.

katerega je bilo sprva vključenih 30 držav in je se tem presešel okvir EU. Tristopenjski študij, evropski prenosni kreditni sistem, Erasmus so bili temeljni kamni nove evropske dimenzije v visokem šolstvu, kjer se je »harmonizacija« zgodila na osnovi minimalnih skupnih standardov, a to izida ni oslabilo. (Evropska komisija 2006, 199)

Podobno kot pri visokem šolstvu je leto kasneje nastala **firenška** pobuda. Vsebovala je zahteve po skupnih standardih znanja za obvezno šolanje, izmenjavi dobrih praks, skupnem sistemu za ocenjevanje kakovosti šol. Ta pobuda, ki se ji je pridružilo sedem članic, ni doživela nadaljevanja. Marsikaj od tega je prevzela lizbonska strategija, vendar ne v tako ambiciozni obliki. (Evropska komisija 2006, 199)

Walkenhorst čas od leta 1999 dalje imenuje obdobje funkcionalizma in transgovernmentalizma (o transgovernmentalizmu glej stran 40). Javnopolitične teme ostajajo iste, cilji se spremenijo spričo širitve EU in globalizacije – mimo komisije se začne bolonjski proces, ki danes vključuje 47 držav, lizbonska strategija pa postavi izobraževanje v gospodarski kontekst. Skupaj z odprto metodo koordinacije v tem vidi izvorno **javnopolitično spremembo**. Ta funkcionalno-ekonomski obrat je bil utemeljen z deindustrializacijo Evrope in globalizacijo izobraževanja. Evropska izobraževalna politika ni več sredstvo za utrjevanje enotnega trga in širjenje ideje evropejstva, temveč naenkrat posega v samo bistvo evropskega gospodarstva (2005, 10). Po Daugbjergu gre tu za reformo 3. reda, saj se je spremenilo javnopolitično načelo.

2.3.1.1 Lizbonska strategija in strategija Evropa 2020

Mesec dni pred objavo predloga strategije Evropa 2020, 2. februarja 2010, je Evropska komisija izdelala oceno lizbonske strategije (Evropska komisija 2010a).

V tej kratki oceni govori, da je strategija prerasla »v pretirano zapleteno strukturo s številnimi cilji in ukrepi ter nejasno razmejitvijo obveznosti in nalog, zlasti med ravni EU in nacionalno ravni« (2010a, 2), zato je doživela temeljit popravek leta 2005. Optimizem iz leta 2008 se je sprevrgel v pesimizem spričo posledic gospodarske krize, zato glavna cilja – 70-odstotna stopnja zaposlenosti in 3 % BDP-ja za raziskave in razvoj – nista bila dosežena.

Komisija hvali široko politično soglasje glede reform leta 2005, ki da je prineslo mnogo koristi na področju zaposlovanja, izboljšanja poslovnega okolja, varstva potrošnikov in trajnostnega razvoja. Strukturne reforme naj bi izboljšale odziv na gospodarsko krizo, čeprav strategija ni dosegla pravega odziva v odnosu do makroekonomskih neravnovesij in konkurenčnosti. Izvajanje reform je bilo počasno, neenakomerno, zato je soodvisnost nacionalnih gospodarstev povzročila negativne učinke prelitja ob izbruhu krize. Lizbonska strategija tudi ni bila dovolj povezana z drugimi instrumenti EU, ki so imeli podoben ali dopolnilen učinek (Pakt za stabilnost in rast, strategija za trajnostni razvoj, socialna agenda). Delovanje skladov je bilo nezadostno, koncept partnerstva med državami članicami in EU je bil dober, a je bila vključenost akterjev z nižjih ravni pogosto premajhna. Odgovornost pogosto ni bila jasno opredeljena, cilji ponekod zastavljeni neprimerno, priporočila so v posameznih državah različno učinkovala. Odprta metoda koordinacije se je izkazala za zelo uspešen instrument, ki je okrepil zanimanje držav članic za izkušnje in primere dobre prakse drugih. Komunikacija z evropskimi državljani in njihova mobilizacija je bila preslabotna, premalo je bilo tudi zanimanja za primerjavo z ostalim svetom.

Tisti del lizbonske strategije, ki je povezan z izobraževanjem, se tiče vlaganja v ljudi. Predvsem pri nezaposlenosti mladih je razvidno, da je zmanjšanje zgodnjega opuščanja šolanja (sedaj 15 %) še vedno prešibko, saj ni bilo praktično nikakršnega povečanja stopnje vključenosti v šolanje med mladimi, tisti mladi ljudje, ki pa postanejo brezposelni, pa pogosto ne dobijo »prve pomoči« v obliki prekvalifikacije v prvih štirih mesecih po izgubi zaposlitve. Politika izobraževanja in usposabljanja kot osrednji del na znanju temelječe družbe torej mora narediti še kar nekaj poti za doseganje ambicioznejših ciljev. Ravno tako se je udeležba odraslih v vseživljenjskem izobraževanju le zmerno povečala od leta 2004, v 12 članicah pa je opaziti celo zmanjšanje (2010a, 12).

Strategija Evropa 2020, s podnaslovom *Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast*, je bila kot nadaljevanje lizbonske strategije sprejeta s strani Evropske komisije 3. marca 2010. (Evropska komisija 2010b). V njej komisija predlaga povezavo treh prednostnih prvin, omenjenih v podnaslovu: 1) pametne rasti gospodarstva, ki temelji na znanju in inovacijah, 2) trajnostne rasti, ki pomeni konkurenčno in ekološko izkoriščanje naravnih virov, in 3)

vključujoče rasti, ki meri predvsem na zaposlovanje, socialno komponento ter regionalno povezovanje.

Gospodarsko okolje se je ob izteku lizbonske strategije precej spremenilo, leta 2009 je gospodarska rast padla za štiri odstotke, industrijska proizvodnja je na ravni 90-ih let, 10 % aktivnega prebivalstva je brezposelnih, javnofinančni primanjkljaj znaša 7 % BDP-ja, javni dolg pa je preko 80 % BDP-ja.

Krovni cilji, predstavljeni v strategiji Evropa 2020, ki so med seboj povezani ter reprezentativni in ne izčrpani, so 75-odstotna zaposlenost prebivalstva med 25. in 64. letom, investicije v raziskave in razvoj v višini 3 % BDP-ja, zmanjšanje emisij za 30 % in doseganje ciljev podnebnega svežnja 20/20/20,¹³ manj kot 10 % mladih, ki predčasno končajo šolanje, 40 % mladih z zaključeno terciarno izobrazbo,¹⁴ 20 milijonov manj revnih kot danes. Za podporo tem ciljem komisija predlaga sedem vodilnih pobud: 1) Unija inovacij, 2) Mladi in mobilnost, 3) Evropski program za digitalne tehnologije, 4) Evropa, gospodarna z viri, 5) Industrijska politika za dobo globalizacije, 6) Program za nova znanja in spretnosti ter nova delovna mesta, 7) Evropska platforma za boj proti revščini. Glavi akter nove strategije je Evropski svet, posamezne sestave sveta ministrov naj bi si prizadevale za izvajanje programa in izpolnitev ciljev na svojem področju, kjer naj bi šlo mdr. tudi za izmenjavo dobrih praks. Komisija je zadolžena za spremljanje na letni ravni na osnovi kazalnikov, izmenjavo, pripravo predlogov. Evropskemu parlamentu pripada vloga pri mobilizaciji državljanov in sprejemanju zakonodaje, kar se bo odražalo tudi na ravni nacionalnih parlamentov in drugih nacionalnih in regionalnih organov. Takšno partnerstvo naj bi boljše vključilo državljane v ta proces.

Problemi, ki jih omenja strategija na področju izobraževanja, usposabljanja in vseživljenjskega učenja, so problemi z branjem (četrtnina vseh učencev ima velike težave), osipništvo (vsak sedmi mladostnik), neustrezna srednješolska izobrazba (polovica jo ima, vendar pogosto neprimerno potrebam trga), premalo število univerzitetno izobraženih mladih

¹³ Gre za 20-odstotno zmanjšanje emisije toplogrednih plinov, 20 % večjo energetsko učinkovitost in 20-odstotni delež obnovljivih energetskih virov.

¹⁴ Gre za zmanjšanje osipnikov s 15 % na vsaj 10 % ter povečanje deleža prebivalstva med 30. in 34. letom z zaključenim terciarnim izobraževanjem z 31 % na 40 %.

(manj kot tretjina; v ZDA 40 %, na Japonskem več kot pol) ter slaba kakovost evropskih univerz (po šanghajski lestvici le dve med 20 najboljšimi, ostale iz ZDA).¹⁵

V okviru pobude »Unija inovacij« priporočajo spodbujanje partnerstev med gospodarstvom in univerzami, države naj bi spodbudile študij naravoslovja in tehnike ter naredile znanje davčno privlačnejše. V zvezi z izobraževanjem je največ besedi v okviru vodilne pobude »Mladi in mobilnost«: mdr. naj bi države učinkovito investirale v izobraževalne sisteme in sisteme usposabljanja na vseh ravneh, izboljšale izide izobraževanja (osredotočenje na ključne kompetence in preprečevanje osipništva), okrepile odprtost izobraževalnih sistemov in izboljšale vstop mladih na trg dela. V pobudi »Evropski program za digitalno tehnologijo« bo komisija spodbujala računalniško opismenjevanje, države pa mdr. razširitev in rabo sodobnih spletnih storitev. V zvezi z gospodarstvom, delom in zaposlitvijo velik problem predstavljajo kvalifikacije: 80 milijonov ima samo nizko ali osnovno raven, vseživljenjsko učenje je aktualno le za bolj izobražene, 16 milijonov novih delovnih mest bo zahtevalo visoko usposobljenost, nizkokvalificiranih delovnih mest pa bo za 12 milijonov manj, ob tem pa se stalno podaljšuje delovna doba. Zato se bo Evropska komisija v okviru vodilne pobude »Program za nova znanja in spretnosti ter nova delovna mesta« zavzela za uresničevanje načel vseživljenjskega učenja ter za prilagodljive učne poti, kvalifikacije pa se bodo priznavale tudi zunaj zgolj formalnega izobraževanja, kar bo naloga predvsem držav.

Vidimo torej, da se srednješolsko izobraževanje izrecno omenja predvsem pri usposabljanju (poklicno), sicer pa visokošolsko dobiva več pozornosti. Splošno srednješolsko izobraževanje ni izrecneje omenjeno, a večinoma se naravno podaljša v terciarno. Osipništvo je pojav, za katerega se zdi, da bo z bojem proti njemu nastal tudi učinek prelitja, zato najbrž ni več cilja o doseganju cilja 85-odstotnega deleža mladih z višjo sekundarno izobrazbo. Slednja naj bi bila ustrezna potrebam trga, zato je omenjeno tudi spodbujanje privlačnosti poklicnega izobraževanja, kjer se delež vpisanih večinoma zmanjšuje. Tudi vključevanje nacionalnega ogrođja kvalifikacij za spodbujanje neformalnega izobraževanja naj bi pripomoglo k temu.

¹⁵ Več o stanju v Sloveniji v empiričnem delu.

Načelo subsidiarnosti je dolgo omejevalo razvoj skupne izobraževalne politike na področju izobraževanja, saj se države niso hotele odpovedati suverenosti na tem področju, in to že vse od leta 1971, ko se je prvič sestalo vseh šest takratnih ministrov, pristojnih za to področje (glej Walkenhorst 2005). Lizbonska strategija oziroma strategija Evropa 2020 v tem pogledu predstavljata najvišjo točko dosedanjega razvoja evropskega sodelovanja na tem področju, saj je ravno tu izobraževanje doživelo svojo najjasnejšo omembo, čeprav je vloga EU na tem področju pogosto sporna, saj ne sledi linearnemu razvoju od sodelovanja preko usklajevanja (koordinacije) do polne integracije (Gornitzka 2005, 16). Lizbonska strategija po mnenju nekaterih (Radaelli 2003) predstavlja neoliberalistične tendence na področju izobraževanja, saj slednje tesno povezuje s konkurenčnostjo in gospodarsko rastjo, hkrati pa je to vsaj deloma omiljeno z umestitvijo v kontekst socialne kohezije. V ta kontekst sodi tudi premislek o oznaki družbe, v kateri živimo oziroma h kateri težimo. Postindustrijska, storitvena, informacijska ali celo inovacijska se pogosto pojavlja kot njen levi ujemalni prilastek. Lizbonska strategija pa se je oprijela besedne zveze »na znanju temelječa družba«. To je po mnenju nekaterih pravzaprav postkapitalistična družba, saj osnovno produkcijsko sredstvo ni ne kapital, naravni viri ali delo, temveč znanje (Drucker 1993).

Lizbonsko zasedanje Evropskega sveta je v sklepih predsedstva sklenilo, da je potrebno prilagoditi evropske sisteme izobraževanja in izpopolnjevanja zahtevam družbe znanja in kakovostne zaposlitve, da bi se rizičnim skupinam omogočilo priložnosti za izobraževanje in usposabljanje. Tako so določili mdr. naslednje cilje: dvigniti delež vlaganj v delovno silo, znižati delež mladih brez srednje šole, povezati šole z internetom, med seboj in z drugimi zainteresiranimi organizacijami, vzpostaviti evropski okvir za vseživljenjsko učenje ter pospeševati mobilnost študentov, učiteljev in raziskovalcev. Ob tem so naložili Svetu EU za izobraževanje, naj konkretizira te cilje in pri tem upošteva nacionalno pestrost (Sklepi predsedstva na lizbonskem Evropskem svetu 23. in 24. marca 2000). V temelju je podmena, da dvig ravni izobrazbe pomembno prispeva k socialni koheziji.

Merila uspešnosti (*benchmarks*) za leto 2010 so bila:

- vsaj 20 % manj učencev z nizkimi dosežki pri bralnem razumevanju;
- povprečna stopnja osipa pod 10 %,
- vsaj 85 % dvaindvajsetletnikov ima zaključeno srednjo šolo;

– vsaj 12,5 % odraslih naj bi se udeleževalo vseživljenjskega učenja. (Evropska komisija 2009)

Merila uspešnosti (*benchmarks*) za leto 2020 so:

- vsaj 95 % otrok od 4 leta do vključitve v šolo naj dobi predšolsko vzgojo;
- povprečna stopnja osipa pod 10 %,
- delež učencev z nizkimi dosežki pri branju, matematiki in znanosti naj bo nižji od 15 %;
- delež 30- do 34-letnikov z višjo izobrazbo vsaj 40 %,
- vsaj 15 % odraslih naj bi se udeleževalo vseživljenjskega učenja. (Komisija Evropskih skupnosti 2009).

2.3.2 Nove oblike vladanja v kontekstu evropskega povezovanja

Rhodes (1996) najde vsaj šest pomenov besede *governance* (vladanje): minimalna država, korporativno upravljanje, novo javno upravljanje (*new public management*), *good governance*, socio-kibernetski sistemi ter samoorganizirajoča se omrežja. Zanj so pomembna predvsem slednja. S pojmom opisuje več odvisnih akterjev oziroma organizacij, ki nudijo usluge tako, da izmenjujejo vire, pri doseganju svojih ciljev pa hočejo čim bolj vplivati na dosežke in ne postati odvisne od drugih akterjev (1996, 658). Vladanje naj bi bilo upravljanje teh omrežij, zato je širše od vlade in vključuje zasebne in javne igralce, saj vlada nima dovolj moči, da bi vsilila svojo voljo drugim, temveč je le eden od akterjev. Igralci se pogajajo o skupnih namenih, igrajo po dogovorjenih pravilih, temelječih na zaupanju, ob tem pa so avtonomni oziroma niso odgovorni državi.

Spričo obsežne literature o novih oblikah vladanja in novem vladanju (*new governance*) je zanimiv poskus opredelitve in omejitve teh dveh pojmov, ki so ga načrtali Treib, Bähr in Falkner (2005). Pojem vladanja so opredelili glede na *politics* (posredovanje interesov oziroma odnosi med javnim in zasebnim, npr. pluralizem, korporativizem), *polity* (sistem pravil, ki določa dejanja akterjev, npr. hierarhija in trg) in *policy* (način političnega usmerjanja, npr. spodbuda, nadzor, prepričevanje). Pri načinih vladanja so se omejili na vidike razmerja med vmešavanjem države in družbeno avtonomnostjo, s čimer so se izognili

lastnostim kot na primer glavna interakcija, ki prevladuje med akterji, ali stopnja transparentnosti, osredotočanje na administracijo in institucije ipd.

Pri javnopolitični dimenziji tako razlikujejo sledeče dihotomne dvojice:

1. pravna obveza – mehka zakonodaja (prim. uredbe in direktive);
2. rigidna – fleksibilna implementacija (manevrski prostor, ki ga imajo akterji pri implementaciji);
3. prisotnost – odsotnost sankcij;
4. materialna – proceduralna ureditev (ali gre za materialne standarde ali za nove politične procedure);
5. določene – prilagodljive norme.

Glede odnosa med javnim in zasebnim (*politics*) razlikujejo med:

6. izključno zasebnimi – izključno javnimi igralci (vmes je še nekaj oblik javnopolitičnih omrežij ali upravnih agencij v smislu *new management*).

Pri institucijah, javnopolitičnih igralcih in strukturah (*polity*) najdejo sledeče skrajnosti:

7. hierarhija – trg (vmes najdemo še omrežja);
8. centralni – razpršeni lokus oblasti (centralistična ali večravenska vlada);
9. institucionalizirane – neinstitucionalizirane interakcije (ali je odločanje in implementiranje formalno določeno ali je odprto).

Avtorji so nadalje izdelali dvodimenzionalno tipologijo načinov vladanja, kjer sta prva os obvezujočnost zakonodaje in druga os fleksibilnost implementacije, kar pomeni, da so se osredotočili na prvi dve lastnosti iz zgornjega pregleda (tu razlikujejo prisilo, voluntarizem, *targeting* in okvirno ureditev). Gornja identifikacija devetih lastnosti načinov vladanja pa bo v nadaljevanju koristen analitični pripomoček (glej 3.2 Analiza javnopolitičnih sprememb na področju srednješolske izobraževalne politike v Sloveniji).

Heriterjeva (2001) govori o governance (vladanje) v ožjem smislu kot o tipih političnega upravljanja, kjer se uporabljajo nehierarhični načini vodenja (na primer prepričevanje ali pogajanje) in/ali so javni in zasebni igralci udeleženi pri oblikovanju politike. Zasebni igralci

sami regulirajo svoje vedenje ali pa to počno skupaj z javnimi. V Evropski uniji so to po njenem mnenju oblike, ki imajo vključene zasebne igralce pri oblikovanju politik ali pa so le obrobno utemeljene na zakonodaji oziroma sploh niso. Namen je seveda premagati blokade, ki se pojavljajo v evropskem javnopolitičnem procesu. Te oblike vladanja upoštevajo načelo prostovoljnosti (neobvezujočnost, mehka zakonodaja), subsidiarnosti (o ukrepih odloča država članica) ter inkluzivnosti (gre za vključenost igralcev).

Razlikuje predvsem dva tipa, prvi tip je utemeljen v razvoju samostojnih ciljnih vrednosti (*substantive targets*), temu pa je podrejen proces, imenovan *benchmarking* (določanje meril uspešnosti). V prvem podtipu gre za doseganje ciljev preko mehanizmov slovesa (javno grajanje) in vzajemnega učenja (tu gre za OMK), v drugem podtipu pa se cilje razvija preko prostovoljnega soglasja. Drugi tip se ukvarja predvsem z določanjem proceduralnih norm oziroma norme dobrih praks.

Pri udeležbi je opazno večja motivacija tistih, ki nosijo stroške pri implementaciji, zato so za nove oblike vladanja značilni majhni stroški implementacije, gre tudi za majhne stroške političnega odločanja, manjše transakcijske stroške. Neredko je opaziti, da se države članice upirajo jasnim ciljem (2001, 9), zato je nujen določen element hierarhije, na primer Komisija, ki sproži in vodi proces, ali pa druge institucije EU, ki odločitve prelijejo v zakonodajo. Pri izbiri oziroma vabilu zasebnih igralcev v proces so slišni očitki o netransparentnosti. Vendar pa avtorica s stališča leta 2001 ugotavlja, da ni videti, da bodo nove oblike vladanja zavzemale večji del odločanja v EU. Učinkovitost je večja zaradi udeležbe nosilcev stroškov implementacije, vendar so cilji lahko določeni zelo splošno in so lahko (poceni) dosegljivi.

Pomen teh načinov vladanja avtorica vidi v tem, da predstavljajo prvi korak v procesu evropeizacije ali so »tretja pot« med metodo skupnosti in medvladnim odločanjem, vendar so tu pomisleki demokratičnega deficita (npr. izključenost Evropskega parlamenta). Pri tem je skepsa evropskega parlamenta razumljiva, saj se načinja njegova moč v postopku soodločanja.

Helen Wallace (2010, 69–104) najde pet pristopov za oblikovanje politik v EU. Prvi je *metoda skupnosti*, ki predstavlja nadnacionalno obliko, moč je osredotočena na Komisijo in

Svet ministrov, zahteva pa znaten transfer moči z nacionalne ravni na raven EU. Deležniki so nagrajani z obliko privzema EU procesa, ki ponuja večje ugodnosti kot nacionalni sistemi. Močne interesne skupine zmorejo uspešno sodelovati tako dolgo, dokler imajo iste cilje, s katerimi EU namerava vzpostaviti skupne politike. *Regulacijski način oblikovanja politik* je bil uporabljan na področjih kot enotni trg in konkurenčna politika. Močan zakonodajni proces EU, njena zmožnost za tehnično sodelovanje in njena oddaljenost od parlamentarnega vmešavanja so lastnosti, ki so še posebej primerne za razvoj pravil na mikro ravni pri odstranjevanju nacionalnih ovir za javnopolitično sodelovanje. Spet sta Komisija in Svet snovalca in forum, kjer se oblikujejo specifične ureditve. Zasebno organizirani interesi in lobizem, še posebej korporativni igralci, naj bi bili najučinkovitejše sredstvo za udeležbo pri tej na urejanje trga usmerjeni metodi. *Razdelitveni (distributivni) način* izraža večravenško naravo vladanja z alociranjem virov in moči različnim skupinam, sektorjem, regijam in državam v procesu oblikovanja politik. Deluje, da bi razvil ustrezne dogovore med državami članicami in zaščitil socialne skupine pred marginalizacijo. To metodo so uporabili pri debatah o proračunu EU kot tudi pri razvoju enotnega trga. Lokalne in regionalne oblasti igrajo bolj izrazito vlogo v tem načinu, npr. Komisija regij (1993). To pa je še vedno institucija, osredotočena na Bruselj in subnacionalne skupine morajo še vedno sodelovati preko tega telesa ali preko svojih nacionalnih vlad v Svetu.

*Metoda javnopolitičnega koordiniranja*¹⁶ vključuje ekstenzivne sistematična posvetovanja med državami članicami za presojanje in primerjanje znanja in politik med sabo. Vključeni so neodvisni strokovnjaki s Komisijo kot širitelji idej, metoda pa zahteva višjo stopnjo aktivnosti viharjenja možganov in dialoga kot pogajalska oblika oblikovanja politik. Na področjih kot okoljske zadeve in izobraževalna politika je Komisija vzpostavila omrežje strokovnjakov, epistemskih skupnosti, deležnikov in civilne družbe s pristopom javnopolitičnega koordiniranja.

¹⁶ V tem besedilu uporabljamo pojma *koordinacija* in *koordiniranje* sinonimno. Pri koordinaciji je močna povezava s pojmom *odprta metoda koordinacije*, pri koordiniranju pa je močnejša zveza z *usklajevanjem* in *sodelovanjem*, v tem primeru je tudi bolj izražena procesnost. V tem smislu nekateri govorijo tudi o odprti metodi usklajevanja.

Zadnja metoda, *intenzivni transgovernmentalizem*, pa se izogiba večjemu vpletanju institucij EU in se osredotoča na vzajemne odnose med državami članicami. To se je zdel potreben pristop na takšnih javnopolitičnih področjih, ki posegajo v nacionalno suverenost. Zato so ga včasih opisali kot “protiintegracijski” pristop, vendar v resnici deluje z zelo odmevnim sodelovanjem med vladami pod vodstvom Evropskega sveta in Sveta ministrov. Zaradi večje transparentnosti imajo nacionalni parlamenti in državljani bolj ozek odnos do tega procesa.

Podobno kot Rhodes tudi Peters (1998) ugotavlja, da je potreba po koordinaciji v vladi vedno večja zaradi vpletanja v vedno več vidikov gospodarstva, zaradi avtonomnih agencij, davčnih omejitev, osredotočenja na stranko, decentralizacije ter vedno bolj kompleksnih tem. Koordinacijo razume kot končno stanje, v katerem je za javne politike in vladne programe značilna minimalna redundanca, kar najmanjša nekoherentnost in minimalne vrzeli (1998, 297). Podobno kot Börzel (glej 2.3.2.1 Javnopolitična omrežja) ugotavlja, da je koordinacija proizvod hierarhije, trga in omrežij. Pri omrežjih meni, da je racionalnost posamezne institucije omejena z racionalnostjo drugih v omrežju, da to vključuje več pogajanj in posredovanja, vključenost nevladnih organizacij je večja, problemi razdeljevanja in ustvarjanja skupnih vrednot se rešujejo hkrati in tako večkrat pride do rešitev pozitivne vsote. Pri tem se omeji na horizontalno koordiniranje.

Koordiniranje v javnem sektorju je po Petersu inherentno političen proces. Zahtevi po reševanju koordinacije in implementacije programov z racionalnimi sredstvi zato pogosto ni mogoče ugoditi. Interesne skupine glede na svoj položaj različno uspešno sodelujejo v tem procesu. Peters (1998, 301) pri koordiniranju v omrežjih z medorganizacijske perspektive ugotavlja sledeče značilnosti:

1. pluriformnost oziroma integracija, kjer se določena omrežja zdijo kot ena organizacija, druga pa so zbir avtonomnih organizacij;
2. soodvisnost, kjer se člani omrežja bolj ali manj tesno povezujejo;
3. formalnost, ki označuje naravo odnosov med člani;
4. instrumenti, s katerimi se dosega koordinacija, npr. načrtovanje, formalna urejenost in pogodbe.

Pri tem je pomemben tudi generalni premislek, da so transakcijski stroški pri hierarhičnih odnosih pogosto nižji kot pri tržnih ali omrežnih. Konfliktnost, boji med konkurirajočimi člani omrežja, manjkajoče tehnično znanje zaradi kompleksnosti, velika spremenljivost in dinamičnost, vse to po Petersu otežuje uspešno koordiniranje. Pri tem pa velja, da je ponavljajoče se koordiniranje uspešnejše kot enkratno. Globalizacija pomeni za horizontalno koordinacijo na mednarodni ravni, da imajo na primer zunanja ministrstva vedno večjo vlogo pri nekoč prevladujoče notranjepolitičnih zadevah kot industrija, izobraževanje in usposabljanje ... (1998, 305) Naraščajoči pomen mednarodnih in regionalnih združenj je naložil vladam, da že vnaprej koordinirajo javne politike, kar v domači politični areni ni vedno potrebno. Podobno velja za odnose s posamezno državo.

Na mednarodni ravni Doyle in Massey (2000, 346) povzemata, da v odnosih med deležniki¹⁷ (*parties*) obstajajo štiri tipi odnosov – harmonija, blokada, koordiniranje in sodelovanje. Harmonija in blokada sta pogosto napačno razumljena kot uspešno in neuspešno koordiniranje, slednje pa razumeta kot proces, v katerem deležniki delijo skupini interes za izid, ki ga ne bi dosegli brez zavestnega dejanja vzajemnega dogovora. To se zgodi preko skupnega delovanja ob upoštevanju razhajajočih se interesov in problemov skupne akcije. Nato nastopi sodelovanje. Nadalje avtorja omenita realistično mnenje, da je sodelovanje možno le, kadar obstaja hegemon z dovolj moči, da to ustvari in vsili (2000, 348). Sodelovanje nato preverita s funkcionalističnega in neofunkcionalističnega stališča. V funkcionalistični teoriji so države tiste, ki z ustanavljanjem institucij in režimov dosežejo, da slednji služijo njihovim skupnim interesom, npr. ohranjanje okolja, pri tem pa se skušajo izogibati kratkoročnemu odpadništvu. Z ustvarjanjem infrastrukture, ki je za posamezne države predraga, in z učinkom razlitja delujejo proti problemu zastojkarstva. Po neofunkcionalizmu pa so ta mednarodna telesa igralci, ki imajo svoje interese in rastejo preko izkušenj in učenja (2000, 350). Avtorja povzemata, da vsaka organizacija obstaja zaradi svoje instrumentalne vrednosti, ki jo ima za države ustanoviteljice (funkcionalizem), a zaradi lastnosti spreminjanja in rasti preko osnovnega skupnega imenovalca interesov držav lahko zavzamejo vidno vlogo (neofunkcionalizem). Iz teorije igre sodelovanja in pogajanja izpeljeta še nekaj postulatov, ki omogočajo uspešen začetek takšne organizacije: Če je število igralcev

¹⁷ To ni *shareholder* ali *stakeholder*, temveč stranka, a smo se odločili za takšen prevod zaradi povezanosti s pojmom politična stranka.

majhno, bo dogovor temeljit¹⁸, reševanje preprostih nalog omogoča državam, da se odločajo za zapletenejše in da preidejo od koordinacije do sodelovanja; komunikacija naj bi bila čim bolj osebna (*face-to-face*) in pred vpeljavo procesov koordiniranja so koristni forumi za pogovore o problemih, saj je že v tem procesu marsikaj pojasnjeno. Glede vsiljevanja odločitev posameznim državam odpadnicam pa zastopata stališče, da je strošek prisiljevanja pogosto večji od vloge neudeleženega opazovalca, ki jo država odpadnica lahko zavzame.

Avtorji Fink Hafner, Lajh in Deželan (v Fink-Hafner 2010, 17–32) v iskanju širšega okvirja za metodo koordinacije najdejo tri ravni: raven mednarodnega javnopolitičnega sodelovanja, raven političnega sistema EU in javnopolitično sodelovanje z vidika nacionalne javne politike.

Pri mednarodnem političnem sodelovanju se posamezna država lahko odloči za *lesson-drawing* (učenje iz tujih zgledov v kontekstu) ali pa za udeleževanje pri določenih multinacionalnih dejavnostih v iskanju skupne javnopolitične rešitve. V prvem primeru je spremljanje in evalviranje prepuščeno njeni odločitvi, saj vse poteka prostovoljno. V drugem primeru avtorji razlikujejo med javnopolitičnim sodelovanjem in javnopolitičnim koordiniranjem (glej zgoraj). Javnopolitično sodelovanje je prostovoljno udeleževanje dejavnosti, ki vodi k skupnemu javnopolitičnemu cilju. Javnopolitično koordiniranje pa je proces, ki vključuje tako pogajanja kot tudi javnopolitične prilagoditve ob udeležbi več držav. Globalizacija, ki se v zadnjem valu kaže kot najgloblja doslej, na način javnopolitičnega sodelovanja na globalni ravni poteka na osnovi dogovorov med vladami, ter se kaže v regionalnih odgovorih na globalne javnopolitične izzive. Ob tem omenjajo težave raziskovalcev, da identificirajo dodano vrednost takšnega sodelovanja in da ločijo takšno sodelovanje od nacionalne reakcije na globalne izzive (o globalizaciji glej obširneje poglavje 2.4 Drugi mednarodni dejavniki in javnopolitične spremembe na področju (srednješolskega) izobraževanja

¹⁸ Daugbjerg to opredeljuje s pojmom kohezije (glej stran 45). Dogovor je temeljit pri nekohezivnih omrežjih, ki imajo veliko število igralcev. Vendar moramo na tem mestu opozoriti, da je kohezivnost ob začetku vzpostavitev mednarodnega političnega sodelovanja vedno majhna in da je spremenljivka le število članov omrežja, slednje pa je ugodnejše za temeljne spremembe, če je manjše.

2.4.1 Mednarodni dejavniki v izobraževalni politiki).

V kontekstu političnega sistema EU razlikujejo med zunajskupnostnim javnopolitičnim sodelovanjem, javnopolitičnim sodelovanjem in usklajevanjem znotraj EU, to pa nadalje delijo na a) medvladno sodelovanje in transgovernmentalizem, b) metodo skupnosti in c) odprto metodo koordinacije. Zunajskupnostno javnopolitično sodelovanje ima v mislih javnopolitično konvergenco pri politikah kot na primer politika trajnostnega razvoja pri ZN ali spodbujanje demokracije in človekovih pravic pri Svetu Evrope. Razlikovanje od ostalih ravni je tu vedno teže (glej zgornji odstavek). Pri a) medvladnem sodelovanju in transgovernmentalizmu gre za prenos politične moči na telesa v EU, ki delujejo pod močnim vplivom vlad, pri čemer je pojem transgovernmentalizem po mnenju Wallaceove ustrežnejši kot intergovernmentalizem. Pri b) metodi skupnosti je vloga vlad zanemarljiva, pri čemer po Helen Wallace govorimo o razvojno vsaj treh metodah – klasični (značilni za skupno kmetijsko politiko), regulacijskem načinu, značilnem za skupni trg in konkurenčno politiko (gre za t. i. negativno integracijo), ter distributivnem načinu, značilnem za kohezijsko politiko. Pri c) odprti metodi koordinacije pa gre po mnenju avtorjev za nekakšno OECD-jevsko tehniko, ki je to postala zaradi nastanka EMU s skupno monetarno politiko, lizbonsko strategijo in premikom k priznavanju specifičnosti posameznih držav članic (po Wallace 2010, 99).

Če se postavimo na stališče posamezne države članice, gredo te lahko po poti učenja iz tujih zgledov (*lesson-drawing*) ali pa se vključijo v multilateralno javnopolitično sodelovanje. Slednjega je danes veliko več, zato so avtorji identificirali štiri kontekste, v katerih se to odvija:

1. globalno multilateralno sodelovanje (države članice kot mednarodni subjekti),
2. multilateralno sodelovanje med državami članicami (neke vrste regionalno sodelovanje),
3. nadnacionalno sodelovanje (metoda skupnosti),
4. multilateralno sodelovanje na osnovi posebnih mehanizmov (OMK).

Pri tem imajo posamezne oblike sodelovanja lahko večjo ali manjšo stopnjo institucionalizacije in ravno takšno stopnjo nujnosti uveljavitve. Samo če sta obe lastnosti

močno izraženi, se neka nacionalna politika povsem prilagodi, sicer pa govorimo o šibki uveljavitvi sprememb ali o mimikriji.

Taisti avtorji (Fink Hafner, Deželan in Lajh, v Fink-Hafner 2010, 155–168) pri umeščanju OMK v kontekst procesa multilateralnega javnopolitičnega sodelovanja ugotavljajo, da obstaja množstvo sodelovalnih tipov na način OMK

2.3.2.1 Javnopolitična omrežja

Parsons (1995/2005, 59–61) v zvezi z idejo modela omenja načrt londonske podzemne železnice, ki je od srede tridesetih let ustrezal zemljevidu, t. j. potek železnice in položaj postaj je bil pomanjšava realnosti, nato pa so ga spremenili v diagramski načrt – črte, ki označujejo železnico, potekajo le v vodoravni, navpični ali poševni smeri. S tem je načrt postal bolj abstrakten, manj soroden dejanskosti, a laže doumljiv in bolj pregleden. Tako so tudi spodnji opisi v najboljšem primeru le pomoč pri strukturiranju realnosti, ki jo opazujemo.

Danica Fink Hafner (Fink Hafner in Lajh 2002, 171–86) povzema glavne modele v literaturi kot sledi: procesualni model (kamor sodi tudi zgoraj omenjeni pojem javnopolitične spremembe), institucionalni, elitistični, interesnoskupinski, sistemski, inkrementalni model, model racionalne izbire in model na podlagi teorije iger. Temu moramo pridružiti tudi model javnopolitičnih omrežij, ki je v marsičem blizu interesnoskupinskemu modelu (Della Porta 2003, 192–3).

Interesnoskupinski model ima v podmeni, da je interakcija med skupinami ključni dejavnik v politiki (Fink Hafner in Lajh 2002, 177). Skupni interes je tisti, ki posameznike povezuje v skupine, ki delujejo kot kolektivni igralci. Številčnost, viri, organizacija, vodstvo, kohezivnost in dostop do odločevalcev so lastnosti, ki vplivajo na različno uspešnost teh skupin. Po vsakem konfliktu med skupinami nastane določeno ravnovesje (*equilibrium*), ki odraža stanje javne politike, ki je zdaj v prid eni, zdaj drugi skupini itd. Država (kakršen pač koncept države v tem primeru je) je v tem konfliktu razmeroma šibak igralec, ki večinoma le potrjuje zmago uspešne koalicije danih skupin in politikov ter poskrbi za izvajanje javne politike. Najbrž je prav slednja opredelitev države kot šibkega igralca tista, ki je sporna – na področju

srednješolskega izobraževanja težko trdimo, da je moč interesnih skupin večja od moči države, zato je ta koncept uporabnejši na tistih področjih, kjer so interesne skupine močnejše, npr. določeni segmenti gospodarstva ipd. Če pa državo opredelimo kot bolj difuzno strukturo raznoterih igralcev v obliki institucij, skratka, če ta model križamo z institucionalističnim modelom, pa lahko pridemo do bolj zanimivih rešitev. Tako lahko govorimo o ministrstvu in njegovih direktoratih, zavodu za šolstvo, šolskem inšpektoratu, andragoškem centru, centru za poklicno izobraževanje, gospodarski zbornici, obrtni zbornici, združenjih šol, sindikatih, poklicnih združenjih učiteljev in ravnateljev, združenjih staršev, dijaški organizaciji, ki so igralci s področja tako države¹⁹ kot družbe (primerjaj Petersov pojem pluriformnosti na strani 46).

Tanja A. Börzel (1998) se v svojem preglednem članku ukvarja z različnimi koncepti javnopolitičnih omrežij in jih deli v dve veliki skupini, vezani na posamezne (nacionalne) šole: anglosaška šola javnopolitična omrežja dojema kot *model odnosov med državo in družbo* (šola interesnega posredovanja), nemška šola pa razlikuje med tremi *modeli vladanja*, kjer je poleg hierarhije in trga še javnopolitično omrežje (šola vladanja). Razlika med obema šolama ni vedno ostra, poleg tega se obe šoli ne izključujeta. Ob tem se Börzelova ukvarja tudi z relevantnostjo omrežij za oblikovanje javnih politik ter z učinkovitostjo in legitimnostjo omrežij (253). Ugotavlja, da raba besedne zveze javnopolitično omrežje sega od metafore preko analitičnega orodja do metode, ki ima lahko uporabno vrednost, v redkih primerih pa tudi teoretično prodornost. Ob tem velja omeniti, da v letu objave članka (1998) pojem odprta metoda koordinacije ni imel široke veljave, kot jo je dobil z ustoličenjem v lizbonski strategiji.

¹⁹ Ob tem seveda še zdaleč nismo povedali vsega, saj nekateri koncepti države segajo precej onkraj tega: Cerny govori o dinamičnem strukturiranju države (številni agensi države kot v našem primeru), »poosebljanju« države (posamezniki in skupine, ki jih identificiramo z državo), o političnih akcijah kot »grozdih iger« (1990 v Fink Hafner in Lajh 2003, 174).

Tabela 2.3: Koncept javnopolitičnih omrežij

Javnopolitična omrežja (JPO)	Šola interesnega posredovanja ²⁰	Šola vladanja
kot analitično orodje	JPO kot tipologija odnosov država – družba	JPO kot model za analizo nehierarhičnih oblik interakcij med javnimi in zasebnimi igralci v procesu oblikovanja politik
kot teoretični pristop	struktura JPO kot determinanta javnopolitičnega procesa in izida*	JPO kot specifična oblika vladanja**

* Glej stran 19 (Daugbjerg).

** Glej stran 33 (Rhodes).

Vir: Börzel 1998, 265

Z zgodovinskega stališča raba javnopolitičnega omrežja kot specifične oblike vladanja razen v sodobnih odprtih družbah, kjer imamo funkcionalno diferenciacijo in deloma avtonomne družbene podsisteme, ni mogoča. To spoznanje je predvsem pomembno za analizo dogajanja v Sloveniji pred letom 1991.

Daugbjerg (1993) pri pregledu znanstvenega ukvarjanja z odnosi med vlado in interesnimi skupinami razlikuje štiri tradicije: pluralizem, študije podvlade²¹ (*sub-government studies*), korporativizem in javnopolitična omrežja. Slednja so znanstvenorazvojno najmlajša, njihove osnovne značilnosti pa so: drobljenje javnopolitične analize na javnopolitične sektorje, ki so med seboj različni, vsako obravnava omejeno število interesov, njihovo članstvo sledi določeni kontinuiteti (1993, 18–20).

Osnovno vprašanje v zvezi z javnopolitičnimi omrežji je, ali struktura javnopolitičnega omrežja pojasnjuje javnopolitične izide. (Daugbjerg 1993, 20) Javnopolitična omrežja so pogosto le v omejeni obliki ali na načelni ravni povezovali z izidi. Pri Daugbjergu gre za

²⁰ Nekateri govorijo o interesni intermediaciji.

²¹ Nekateri to poimenujejo tudi »železni trikotnik« (*iron triangle*).

poskus premika koncepta javnopolitičnih omrežij iz območja opisovanja (deskripcije) v območje pojasnjevanja (eksplanacije). Börzlova trdi, da je takšnih pristopov malo (1998, 258), saj večina avtorjev anglosaške šole javnopolitična omrežja uporablja le kot analitično orodje. Pri avtorjih kot Daugbjerg pa gre za podmeno, da ima struktura omrežja bistveni vpliv na logiko interakcije med člani in tako vpliva na javnopolitični proces in izide. Tako Daugbjerg trdi, da je »značaj omrežij ključna spremenljivka, ki pojasnjuje vsebino javnopolitičnih sprememb.« (1998, 8–9).

Iz literature o javnopolitičnih omrežjih Daugbjerg izlušči 4 pristope: Pristop skupinske interakcije, pristop osebne interakcije, pristop formalnega omrežja in strukturalni pristop. Pristop skupinske interakcije se osredotoča na ozke javnopolitične sektorje in se s tem navezuje na pluralizem. Pristop osebne interakcije poudarja medosebne odnose in je v marsičem blizu institucionalizmu oziroma teoriji racionalne odločitve. Pristop formalnega omrežja se zanima predvsem za družbene akterje, njihove položaje in vloge ter odnose med temi položaji, ki jih kvantitativno opisuje in pri tem zanemarja kakovost teh odnosov. Pri strukturalnem pristopu se posveti predvsem nekaterim avtorjem (Marsh, Marsh in Rhodes, Martin Smith 1992 in 1993), ki so v svojih teoretičnih konceptih zahtevo po pojasnjevanju odvisnosti izidov od omrežja bolj ali manj uresničili, poleg tega pa poudarja še ideologijo, ki vpliva na izide.

Ker se analiza javnopolitičnih omrežij v svojih začetkih ukvarja predvsem z nacionalno ravni, se postavi vprašanje upravičenosti njene rabe na ravni EU. To vprašanje se izkaže za odvečno, saj je proces določanja dnevnega reda v EU precej bolj odprt kot v okviru nacionalnih držav. Ker je evropska administracija veliko bolj omejena in kadrovske razmere podhranjene, se mora nujno obračati na zunanje resurse. Nekateri pa trdijo, da je mnogo odločitev sprejetih na zelo zgodnji stopnji javnopolitičnega procesa, kjer je ključna vloga Komisije (Peterson 1995a, 86 v Daugbjerg 1998, 34).

Pri javnopolitičnih omrežjih Daugbjerg (1998, 44) razlikuje dve skrajnosti: *javnopolitično skupnost* in *tematsko omrežje (issue network)*. Opredeli ju na treh ravneh: 1) raven članstva – skupnost ima omejeno število članov in ozek obseg predstavljenih interesov, tematsko omrežje pa ima veliko število članov in interesov; 2) raven integracije – skupnost trguje in se

pogaja ter je pogosto v interakciji, tematsko omrežje pa se posvetuje, interakcija članov pa kaže na nestabilen vzorec; 3) raven institucionalizacije – medtem ko se javnopolitična skupnost strinja glede javnopolitičnih načel in postopkov za reševanje javnopolitičnih problemov, se člani tematskega omrežja glede tega ne strinjajo.

Tabela 2.4: Skrajnosti na kontinuumu javnopolitičnih omrežij

DIMENZIJE	JAVNOPOLITIČNA SKUPNOST	TEMATSKO OMREŽJE
članstvo	zelo omejeno število članov in ozek obseg zastopanih interesov	veliko število članov in širok obseg zastopanih interesov
integracija	trgovanje in pogajanje, pogosta interakcija	posvetovanje, nestabilen vzorec interakcije
institucionalizacija	soglasje o javnopolitičnih načelih in postopkih za reševanje javnopolitičnih problemov	konflikt glede javnopolitičnih načel in postopkov za reševanje javnopolitičnih problemov

Vir: Daugbjerg (1998, 44)

Pri vprašanju kohezije je pomembna predpostavka, da je kohezija med člani povezana z značajem omrežja. Omejen dostop in malo število članov spodbuja kohezijo, odprtost pa jo zmanjšuje. Kohezijo spodbuja pogostost interakcije, intenzivna izmenjava informacij ter institucionaliziran vzorec izmenjave virov. Včasih člani, ki so del npr. javnopolitične skupnosti, dajejo koncesije obstrancem (nečlanom), da bi se izognili politiziranemu konfliktu. Ohlapna omrežja izkazujejo nizko stopnjo institucionalizacije, so pogosto v konfliktu in od teme do teme menjujejo svoj položaj (centralen, sekundaren) glede na to, kakšne vire posedujejo. Pogosto gre pri usklajevanjih za konflikte in najnižji skupni imenovalec pri določanju svoje politike. Zato se bistveno razlikujejo tudi temeljne strategije v posameznem omrežju. Pri kohezivnih omrežjih se člani povezujejo v močne koalicije za zagotavljanje *statusa quo* in se pri tem soočajo z obstranci, slednji pa se zato odločajo za strategijo *zmerne javnopolitične spremembe*; pri nekohezivnih omrežjih se članstvo navadno ne more organizirano upirati obstrancem, ki zato lahko izberejo strategijo *temeljne javnopolitične spremembe*. (glej poglavje 2.2 Javnopolitična sprememba, Daugbjerg 1998, 46–51)

Zanimiva povezava se pokaže z avtorji Fink Hafner, Lajh in Deželan (Fink-Hafner 2010, 17–32, glej 2.3.2 Nove oblike vladanja v kontekstu evropskega povezovanja in tudi 2.3.2.2

Odrpta metoda koordinacije). Ti razlikujejo med javnopolitičnim sodelovanjem in javnopolitičnim koordiniranjem – sodelovanje je manj obvezujoče in ne vključuje prilagoditev, kar je primerljivo s tematskim omrežjem. Avtorji to sicer obravnavajo na mednarodni ravni, Daugbjerg pa se zanima za mezoraven, a princip je podoben.

2.3.2.2 Odrpta metoda koordinacije

Pri uporabi OMK avtorji Fink Hafner, Deželan in Lajh (v Fink-Hafner 2010, 155–168) ugotavljajo, da na nacionalni ravni OMK ne dojemajo kot posebno javnopolitično orodje, jasno ločeno od drugih. Začne se že pri sami besedni zvezi, ki jo le redki uporabljajo, saj so tudi za rabo metode odgovorni le posamezniki ali skupina uradnikov, OMK pa je le ena izmed nalog, ki jih ti uradniki pokrivajo. Zgolj evrospecialisti med njimi imajo celotno znanje o procesih, običajno pa za to ni potrebe, dokler so kazalniki dobri in ni določenega javnopolitičnega pritiska s strani EU.

Avtorji razdelajo klasifikacijo javnopolitičnega sodelovanja, kjer razlikujejo med globalno ravno in ravno EU. V prvem primeru razlikujejo med javnopolitičnim sodelovanjem na način Združenih narodov, na način Sveta Evrope ter na način IMF-a in OECD-ja. Povsod gre za mehko medvladno oblikovanje politik in izključno nacionalnimi prilagoditvami in implementacijo. Sankcije so lahko politične (Svet Evrope, IMF), ekonomske (IMF) ali mehke (OZN). V primeru EU razlikujejo med medvladno metodo, metodo skupnosti in OMK. Pri medvladni metodi gre za medvladno oblikovanje politik in izključno nacionalnimi prilagoditvami in implementacijo. Pri metodi skupnosti gre za nadnacionalno odločanje in obvezno nadnacionalno in nacionalno implementacijo. Pri OMK gre za priporočila, ki zadevajo mehko oblikovanje politik in izključno nacionalne prilagoditve in implementacijo. Sankcije so lahko mehke politične (medvladna metoda), mehke (OMK) ali pa zavzemajo širok nabor vse do sodišča (Fink-Hafner 2010, 161).

Implementacijski imperativ je premo sorazmeren s podobnostjo mednarodnega sodelovanja političnemu sistemu, odvisen pa je tudi od ekonomske moči in prestiža, ki je del določenega institucionaliziranega mednarodnega sodelovanja.

Javnopolični sektorji so različno podvrženi javnopolitičnemu sodelovanju – določeno vlogo igra starost ali nezmožnost doseganja dobrih rešitev brez sodelovanja. Glede na odnos med institucionalizacijo in implementacijskim imperativom avtorji niso našli nobenega primera, kjer bi bili obe spremenljivki visoki in ne bi šlo za metodo skupnosti. Kljub visoki institucionalizaciji se zaradi šibkega implementacijskega imperativa zgodi površno prilagajanje nacionalne javne politike (mimikrija), kjer gre za sprejemanje deklaracij, programov, splošnih zakonov, ne pa za implementacijske napore ali razdelane nacionalne pravne predloge ipd.

Odrpta metoda koordinacije (OMK) je medvladna metoda »mehke« koordinacije, po kateri države članice ocenjujejo druga drugo, nad tem pa bdi komisija. Evropska strategija zaposlovanja je prvič uporabljala to metodo, pri tem pa gre za nov okvir sodelovanja med državami članicami, z usmerjanjem nacionalnih javnih politik k skupnim ciljem na področjih, ki spadajo v nacionalno pristojnost – gre za zaposlovanje, socialno zaščito, socialno vključenost, izobraževanje, mladino in usposabljanje. Medtem ko je OMK lahko uporabljena kot sredstvo vrstniškega pritiska in kot forum za izmenjavo dobrih praks, pa jo večina držav članic dejansko uporablja le kot sredstvo za poročanje namesto kot sredstvo razvoja politike (Evropska komisija 2010a, 21).

Odrpta metoda koordinacije se je uporabljala že pred letom 2000, vendar v pogodbah ni bila izrecno omenjena. Nekakšno ohlapno definicijo zasledimo v Zaključkih Evropskega sveta v Lizboni. 37. odstavek lizbonske strategije pravi:

Izvajanje strateškega cilja bo olajšano z uporabo OMK kot sredstva širjenja in doseganja večje konvergence pri ključnih ciljih EU. Osnovana je kot pomoč državam članicam, da postopno razvijejo svoje lastne politike, in vsebuje:

- oblikovanje skupnih usmeritev ter rokov za doseganje kratkoročnih, srednjeročnih in dolgoročnih ciljev EU,
- vzpostavitev kvalitativnih in kvantitativnih kazalnikov ter meril uspešnosti – po eni strani v primerjavi z najboljšimi na svetu, po drugi pa z upoštevanjem potreb različnih držav članic in sektorjev,

- prenos evropskih usmeritev v nacionalne in regionalne politike, tako da se pri določanju specifičnih ciljev in prilagajanju ukrepov upošteva nacionalne in regionalne razlike,
- periodično spremljanje, vrednotenje in izmenjavo izkušenj, organizirano kot medsebojni učni proces.

V odstavku 38 (drugem od štirih, ki so pod naslovom *Uporaba nove odprte metode koordinacije*) pa piše:

Uporabljen bo popolnoma decentraliziran pristop v skladu z načelom subsidiarnosti, kjer bodo države članice, regionalna in lokalna raven ter socialni partnerji in civilna družba aktivno udeleženi ob uporabi vrste oblik partnerstva. Metodo z gledovanja dobrih praks pri izvajanju sprememb bo izdelala Evropska komisija v sodelovanju z različnimi ponudniki, koristniki kakor tudi socialnimi partnerji, podjetji in nevladnimi organizacijami.

V oceni lizbonske strategije komisija izrecneje ocenjuje rabo OMK na področju raziskav in razvoja ter podjetništva. Pri tem omenja ugotovitev iz leta 2008, da je OMK uporabno orodje za javnopolitično učenje, vendar je bila le deloma uporabljena za javnopolitično usklajevanje (Evropska komisija 2010b, 21).

Nekateri opisujejo OMK kot »politični prostor«, kjer se lahko oblikujejo občutljive politike brez konfliktov glede modelov kapitalizma, ki ga posamezne države članice predstavljajo (Radaelli 2003, 21). Seveda pa je ta politični prostor, kot ugotavljata Laffan in Shaw (2005), na obrobju, in tudi zato ne dobi nujno dovolj upoštevanja v centru.

Nov način vladanja?

Laffan in Shaw (2005) analizirata tudi odnos OMK do preprostega medvladnega sodelovanja in ne le metode skupnosti. Tradicionalne metode v gornjem smislu ne zadovoljujejo pričakovanj, še posebej po obsežnih širitvah EU. OMK ponuja tudi alternativo nadnacionalnim zakonodajnim postopkom za vlade, željne sodelovanja. Povezava OMK z lizbonsko strategijo je močna, vendar naj bi OMK uporabljali tudi zunaj nje. Vendar so kazalniki za posamezna javnopolitična področja močno podhranjeni in slabo vplivajo na celotno izvajanje. (Laffan in Shaw 2005, 31)

Laffan in Shaw zavračata umeščanje OMK med nove oblike vladanja, saj *nov* ni kategorija, temveč le stopnja. Radaelli ugotavlja, da je OMK nova oblika vladanja v idealnotipski obliki, če so izpolnjene naslednje značilnosti: 1. omejena vloga zakonodaje, 2. nov pristop k reševanju problemov (od zgoraj navzdol, od spodaj navzgor; utemeljeno na omrežjih in ne hierarhiji), 3. odprta participacija, 4. predpostavljena različnost, 5. instrumenti za pridobivanje uporabnega znanja in 6. javnopolitično učenje. (2003, 24–26)

Gornitzka (2005, 13) novost pri OMK vidi v treh točkah: 1. v njeni povezavi s skupnimi političnimi cilji, 2. v njeni sistematični in ponavljajoči se naravi in 3. v povezavi s širšim političnim okvirom EU. V slednji točki je pomembna sprememba glede na metodo skupnosti in uvedba instrumentov, ki v mednarodnem okolju ali v zasebnem sektorju sicer niso novi.

Razlogi za OMK

Primerjave z metodo skupnosti se pri OMK ne moremo ubraniti. Iz tega vira izhaja tudi misel, da OMK nadomešča komitologijo, kjer je zaradi demokratičnega deficita in obilice udeležencev prišlo do neprijateljnosti. To pa je hkrati tudi šibkost, ki se bo ob izraziti volji posamezne članice pokazala kot ovira za skupno iskanje rešitev. (Laffan in Shaw 2003) Pri tem ravno tako velja, da je strošek prisiljevanja pogosto večji od vloge neudeleženega opazovalca, ki jo država odpadnica lahko zavzame (Doyle in Massey 2000, 350).

Raba OMK se pogosto označuje kot novo sredstvo evropeizacije, v tem smislu se postavlja ob bok harmonizaciji, standardom, sodnim odločbam in širitvi EU. Radaelli (2003) vidi kot osnovno gonilo za uvedbo OMK povečanje konkurenčnosti. Poleg tega našteva vsaj še tri razloge: a) javnopolitični proces se je spremenil, postal je bolj kompleksen in soodvisen, b) pokazale so se meje tradicionalnih pravnih instrumentov in harmonizacije ter c) marsikatero javnopolitično področje nima podlage v Pogodbi (2003, 22–23).

Omejitve OMK

Pritiski, s katerimi se soočajo uporabniki OMK, so po Radaelliju (2003, 28) že imanentni: drugačnost in hkrati konvergenca med državami članicami; konkurenčnost in hkrati ohranitev evropskega socialnega modela; tekmovanje in hkrati sodelovanje med državami članicami.

Radaelli (2003, 14) trdi, da splošna stopnja koordiniranja pri OMK ostaja nizka. Vendar ugotavlja, da je na določenih javnopolitičnih področjih dosežena določena kognitivna konvergenca, najde tudi dokaze za konvergenco na nivoju vrednot, kar povzame pod pojmom idejna konvergenca. Vendar tovrstna konvergenca še ne vodi nujno do konvergence v odločitvah, vpliv na domače odločitve in javnopolitične izide je težko oceniti. (2003, 45–46)

OMK kot evropeizacija ima dva glavna učinka – socializacijo elit in spremembe v domači strukturi priložnost, saj določeni akterji preko OMK dobijo opolnomočenje. Sama evropeizacija pa ne prinaša enakih učinkov, ampak pripelje do ponovnih razlik med državami članicami. Pritisk po prilagoditvi (*adaptational pressure*) je eden od mehanizmov, ki pripelje do javnopolitične spremembe, kadar je srednje močan in razlike med ravni EU in nacionalno ravni niso previsoke. (Radaelli 2003, 48)

Radaelli odprti metodi koordinacije odreja visoko stopnjo demokratičnosti, kar med drugim utemeljuje s participacijo, opaznostjo v nacionalnih političnih arenah, transparentnostjo. (2003, 49)

Naziranje OMK kot platforme za učenje ima po Radaelliju naslednje omejitve: 1. slabo participativno vladanje (*governance*), 2. učenje znotraj OMK je vedno politično, pogosto hierarhično in temelji na mešanici sodelovanja in konfliktnega vedenja, 3. določanje meril uspešnosti (*benchmarking*) in dobre prakse sta instrumenta, ki navajata k posnemanju – slednje pa navadno ne pripelje tja, kjer je naš zgled. Zato Radaelli predlaga od konteksta odvisno učenje po tujih zgledih (*lesson drawing*). (2003, 39–43)

Javne politike in OMK

OMK ima zelo različne pojavne oblike glede na to, na katerem področju se uporabljajo. Zato avtorji pogosto ugotavljajo, da gre za več metod odprte koordinacije. Po drugi strani pa so

tudi izkušnje s posameznih javnopolitičnih področij različne. Nekatere javne politike kot na primer izobraževanje niso do lizbonskega vrha doživele nobene koordinacije (Radaelli 2003, 17).

Neposredne vzročne učinke v posameznih javnopolitičnih področjih je težko izolirati, saj kot »diskurzivni regulatorni mehanizem« deluje na ravni idej. Veliko vlogo igra tudi domače politično prizorišče, ki ima lahko povsem drugačne predstave o npr. politiki zaposlovanja. Ta »depolitizacija javnopolitičnih izbir« pa traja največ do naslednjih nacionalnih volitev. (Laffan in Shaw 2005, 32)

Primerjajoč posamezne javnopolitične procese, ki delujejo na osnovi OMK, Laffan in Shaw ugotavljata, da je na različnih javnopolitičnih področjih uporabljeno različno število instrumentov (gre za zbir trinajstih instrumentov kot smernice (*guidelines*), kolegialni pregledi (*peer reviews*), kazalniki, merila uspešnosti (*benchmarks*), dobre prakse, ciljne vrednosti (*targets*), poleg tega pa še akcijski programi skupnosti, nacionalni akcijski načrti, nacionalne strategije, *scoreboards*,²² skupni cilji in priporočila Komisije ter Sveta). Med temi instrumenti ni hierarhije, razen tega, da so skupni cilji, kazalniki, *targets*, akcijski načrti in redne kolegialne ocene osnovni, ostali pa so izvedeni iz le-teh. Na osnovi rabe instrumentov sta avtorja ocenila stopnjo institucionalizacije posameznega procesa OMK na določenem javnopolitičnem področju. Na štiristopenjski lestvici (zelo močna, močna, nastajajoča, šibka) sta tako npr. izobraževanje kot eno izmed šestnajstih javnopolitičnih področij uvrstila med močne. Utemeljitev za tako različne javnopolitične procese na osnovi OMK pa sta videla v treh dejavnikih: v obdobju uvedbe; v pogodbeni osnovi – določene javne politike niso utemeljene v PEU; v zunajskupnostnih pobudah za sodelovanje ali koordiniranje, kjer npr. pri izobraževanju omenjata Bolonjski proces. K pestrosti OMK pa svoje prispeva tudi njen političnoeksperimentalni značaj. OMK bi lahko služila kot alternativni forum za politično eksperimentiranje, saj ni pravil glede udeležencev, nima proračunskega vpliva in deluje na obrobju. Tako lahko udeleženci posamezne predloge preizkusijo, preden gredo v nadaljnjo proceduro. (Laffan in Shaw 2005, 11–19)

²² Slovenske ustreznice za to, čemur pri športu pravimo *semafor*, še nimamo. Poskusno se uporablja *indikator napredka*, čeprav besedo indikator zamenjujemo s kazalnikom, ali pa *tabla dosežkov napredka*.

2.3.2.2.1 Izobraževanje in odprta metoda koordinacije

Za nas je posebej zanimiv tisti del analize avtorjev Laffan in Shaw, kjer je omenjen odnos institucij EU do OMK in lizbonske strategije na področju izobraževanja. Metoda je po mnenju avtorjev diskurzivna, deluje na nivoju idej, in je zato težko izmeriti ali oceniti njen vpliv. Zato je pri akterjih, ki želijo uporabiti ta vzvod, opaziti »diskurzivni iznos« (*output*). Čeprav je zakonodajni odtis zelo medel, se veliko institucij v različnih dokumentih sklicuje na OMK. Tako se Svet ministrov sklicuje na metodo v sklepkih, resolucijah, odločbah (*decision*), skupnih stališčih, resolucijah z državami članicami, v delovnih programih, obvestilih in uredbah. V obdobju od leta 2000 do 2005 je izobraževanje z 18 dokumenti, kjer je bila omenjena OMK, daleč pred ostalimi – na primer socialne zadeve sledijo z dvanajstimi dokumenti. Pri obvestilih Komisije je izobraževanje in usposabljanje na petem mestu med petnajstimi javnopolitičnimi področji. Evropski svet je naznanil proces odprte metode koordinacije na področju izobraževanja v letu 2000 (Feira), na področju usposabljanja v letu 2001 (Stockholm), takrat pa je ponovno omenil izobraževanje. (Laffan in Shaw 2005, 19–25)

Ker se pojem lizbonska strategija (ali agenda) sprva uporablja pogosto v isti sapi kot OMK, sta avtorja Laffan in Shaw (2005, 25) identificirala ločevanje obeh pojmov v obdobju med letoma 2003 in 2004, saj Komisija takrat opazno manj omenja OMK, podobno je tudi pri Evropskem svetu. Pri Svetu ministrov raba pojma lizbonska strategija izredno naraste, pri čemer je Svet ministrov za izobraževanje, mladino in kulturo med tremi najdejavnejšimi od skupno sedmih analiziranih. Taista sestava sveta pa je na prvem mestu glede na omembe OMK v dokumentih. Avtorja na koncu svoje analize (2005, 31) ugotavljata, da je lizbonska strategija bolj zaposlena z diskurzivno strategijo ekonomske agende kot s koherentnim in uglašnim procesom koordiniranja. Vendar pa vsaj na področju izobraževanja ta težnja ni tako razvidna – saj gre za javnopolitično področje, ki ne sodi neposredno v ekonomska kot npr. konkurenčnost ali promet, telekomunikacije in energija.

V kontekstu izobraževalne politike je svet ministrov za izobraževanje leta 2001 določil tri strateške cilje: 1. izboljšanje kakovosti in učinkovitosti evropskih sistemov za izobraževanje in usposabljanje, 2. vzpostavljanje dostopa do tovrstnih sistemov za vse ter 3. odpiranje teh sistemov širšemu svetu. Te široke strateške cilje so nato izčistili v 13 povezanih

javnopolitičnih ciljih (*objectives*), leta 2003 pa je Ministrski svet za izobraževanje določil še pet meril uspešnosti (*benchmarks*) za merjenje tega napredka, ki jih je kar nekaj držav članic prevzelo v svoje nacionalne izobraževalne politike. (Gornitzka 2005, 19). Delovne skupine so bile sestavljene iz nacionalnih predstavnikov na izobraževalnem področju, ki so prišli predvsem z ministrstev in javnih agencij, deloma iz akademskih in razvojnih institucij, poleg tega pa še iz predstavnikov interesnih organizacij na ravni EU, Komisije, v nekaterih primerih pa celo iz OECD-ja ali Sveta Evrope. Te skupine so razvijale kazalnike, deloma izvajale kolegialni pregled in izmenjavo dobrih praks. Proces razvoja kazalnikov je upravljal generalni direktorat Komisije za izobraževanje. Od leta 2004 je morala država članica vsako leto izdelati konsolidirano poročilo o vseh akcijah na tem področju, kar se je le deloma uveljavilo. (Gornitzka 2005, 21)

Vloga sekundarnega izobraževanja je pomembnejša od terciarnega, saj je slednjemu posvečena precej manjša pozornost, če vzamemo v obzir merila uspešnosti – to je pomembna novost od uvedbe OMK na področju izobraževanja. Gornitzka ravno tako ugotavlja, da kljub kazalnikom, ki posegajo v dokaj suverena področja izobraževanja, ni opaziti ciljev, ki bi težili k strukturni konvergenci izobraževalnih sistemov. Avtorica pogreša povezave med posameznimi javnopolitičnimi cilji ter med kazalniki in merili uspešnosti (2005, 21).

S stališča leta 2005 Gornitzka (2005, 30) ugotavlja, da zaradi vprašanja legitimnosti OMK na področju izobraževanja lahko pride do konca njene rabe, sploh če ne bi dosegli ambicioznih meril.

Alexiadou (2007, 5) povzema osrednje značilnosti OMK, kot sledi:

- OMK je oblika »mehke zakonodaje« in je posledično prepričevalna. Pri izobraževanju je Komisija izdala merila uspešnosti in kazalnike, ki niso pravno zavezujoči.
- OMK je povratno orodje, saj se spreminja glede na relevantno znanje in temelji na kolegialnem pregledu, vrstniškem pritisku in javnopolitičnemu učenju.
- Obsega vrsto akterjev, tako vladnih kot nevladnih.
- Deluje na osnovi meril uspešnosti (ki se sklicujejo na evropsko povprečno uspešnost) in kazalnikov (ki merijo napredek v odnosu do meril uspešnosti in skupnih ciljev).

Alexiadou (2007, 6) ugotavlja, da je v okviru OMK izobraževanje močno poudarjena vloga zasebnega sektorja in širjenje poslovnega diskurza, kar lahko razberemo pri kazalnikih v *Detajliranem delovnem programu uresničevanja ciljev sistemov izobraževanja in usposabljanja v Evropi* iz leta 2002. Samo nekaj od 29 kazalnikov zadeva socialno pravičnost kot na primer »delež dijakov z zaključenim srednješolskim izobraževanjem« ali »stopnja javnih in zasebnih izdatkov za izobraževanje« kot tudi »stopnje udeležbe v izobraževanju«, pa še ti niso jasno formulirani za doseganje tega cilja. Nimajo na primer nobene družbenoekonomske reference, vprašanje spola pa se sploh ne postavlja.

Alexiadou (2007, 8) razlikuje tri stopnje oblikovanja in izvajanja javnih politik pri rabi OMK na področju izobraževanja:

1. Življenje OMK znotraj institucij EU, ki ga je opisala predvsem Gornitzka (2005).
2. Širitev OMK v države članice ter njihovo prevzemanje in reakcija. Ta nas tudi najbolj zanima.
3. Širitev OMK znotraj lokalnih ravni izobraževalnega sistema posamezne države članice.

Pri pojmu evropeizacije se Alexiadou sklicuje na Radaellijevo definicijo (glej stran 57). Tako nacionalna prilagoditev izobraževalne politike ni odvisna spremenljivka, ki se spreminja kot rezultat pritiskov na ravni EU. (2007, 8) Evropeizacija je »učinek, ki ga ustvari oblikovanje politike znotraj različnih struktur vladanja, povezan z EU in procesom reševanja problemov, [in] ki oblikuje interakcije akterjev in javnopolitičnih omrežij v Evropi« (Lawn in Kleiner 2006, 161 v Alexiadou 2007, 8–9). To predpostavlja vzajemne prilagoditve in sorazvijanje nacionalne in evropske ravni, zato ne govorimo o vladi, temveč o vladanju. Tako OMK zadeva večravensko vladanje kot tudi vladanje preko javnopolitičnih omrežij. Posledica je nezmožnost ocene spremembe kot rezultata OMK. Učinek OMK se po Alexiadoujevi (2007, 9) meri lahko le na diskurzivni ravni znotraj obstoječih institucionalnih podlag, pristojnih za izobraževanje v posameznih državah članicah.

Alexiadou pri svoji raziskavi odgovora na OMK izobraževanje na primeru britanske vlade uporablja kombinacijo institucionalne teorije in analize diskurza, oboje na ozadju Radaellijeve definicije evropeizacije. »OMK lahko ustvari priložnosti za projekt ali vnosne norme, vrednote, javnopolitične paradigme, javnopolitične rešitve in javnopolitične tehnike,

ki lahko krožijo preko OMK«, pravi Armstrong (2006, 85 v Alexiadou 2007, 10). Institucionalna teorija ob upoštevanju gostote institucionalnega območja (uveljavljene prakse, tradicija, viri, javnopolitični igralci in interesne skupine) omogoča ugotavljanje stopnje prilagajanja. Analiza diskurza pa se ukvarja z naravo odgovora na izobraževalno OMK s strani države članice. V nadaljevanju se avtorica ukvarja z vprašanji kot:

- do kakšne mere se značilnosti izobraževalne OMK pokrivajo z obstoječimi javnimi politikami in izobraževalnim diskurzom;
- do kakšne mere se prakse OMK ujemajo z nacionalnimi;
- kaj je poudarek teh diskurzov, javnih politik in praks na obeh nivojih in kje se nahaja njihov vir;
- kako poteka implementacija (viri, čas, cilji, akterji);
- kako poteka kritično soočanje z OMK in domačo javno politiko.

Alexiadou (2007, 13–16) za Veliko Britanijo ugotavlja, da so nacionalni cilji dokaj sorodni merilom uspešnosti OMK, vendar je težko ugotoviti njihovo poreklo, zato sklepa, da ni vidnega vpliva. Pri premisleku ministrstva, pristojnega za izobraževanje, o uvedbi kreditnega sistema kvalifikacij vidi kot pomemben zasuk v smislu lizbonske strategije. Odziv parlamenta na evropske izobraževalne dokumente je skoraj izključno odklonilen ali izredno kritičen, pogosto s stališča subsidiarnosti, povečanega administriranja, pristojnosti EU pri učnih načrtih in stroškov implementacije. Avtorica zaključuje, da evropeizacija pri izobraževanju nikakor ne poteka premočrtno in v vseh državah enako, saj je izobraževanje politična institucija, ki je proizvod družbe in zgodovine ter ima deloma samostojno vlogo v političnem življenju in je nosilka identitete.

2.4 Drugi mednarodni dejavniki in javnopolitične spremembe na področju (srednješolskega) izobraževanja

2.4.1 Mednarodni dejavniki v izobraževalni politiki

Če analiziramo besedno zvezo mednarodni dejavniki, potem imamo kar nekaj sorodnih pridevnikov, ki so bolj natančni, mogoče celo podredni: meddržavni, naddržavni

(supranacionalni), transnacionalni, globalni. Tudi sam pojem dejavnik je zelo širok. Slovar slovenskega knjižnega jezika ga opredeljuje kot besedo, katere raba narašča: »kar deluje, vpliva na kaj ali povzroča določeno dogajanje; faktor, činitelj: ekonomski, družbeni dejavnik; važen dejavnik v razvoju [...]« Kratka analiza publicističnih besedil v besedilnem korpusu FidaPLUS²³ je pokazala, da se besedna zveza mednarodni dejavniki pojavlja v pomenu mednarodna skupnost, zunanji (politični) dejavniki, tujina, tuje države, mednarodne organizacije ipd., pri čemer gre vedno za zunanjepolitične teme. Zato bi lahko pojem zožili s pojasnilom, da gre za organizacije in procese v svetovni družbi.

V mednarodnopravnem smislu je mednarodna organizacija vsakršno združenje vsaj dveh držav ali mednarodnopravnih subjektov, ki deluje preko nacionalnih meja in izpolnjuje naddržavne naloge, ter ima vsaj en organ, preko katerega trajno deluje; danes je preko 250 takšnih organizacij (EU, OZN). Mednarodna nevladna organizacija (INGO) je vsaka mednarodna organizacija, ki ni bila ustanovljena z meddržavno pogodbo (definicija po resoluciji gospodarskega in socialnega sveta ZN ECOSOC z dne 27. 2. 1950; v bistvu zasebna organizacija). Sicer pa lahko govorimo o preko 3000 mednarodnih organizacijah, ki jih Ferfila (2007, 296) po Nyu deli na *programske* (OVSE, Svet Evrope), *forumske* (Generalna skupščina OZN), *organizacije za podporo* (FAO, WHO) in *kontrolne organizacije* (MDS). Poleg mednarodnih organizacij Ferfila omenja še režime ter transnacionalna omrežja.

Doyle in Massey (2000, 347) se pri obravnavi medvladnih organizacij sklicujeta na Orana Younga, ki strogo ločuje med institucijami in organizacijami. Institucije so po njem »socialne prakse, ki sestojijo iz lahko prepoznavnih vlog, povezanih s skupinami pravil ali navadami, ki vladajo med imetniki teh vlog« (Young 1989, 32 v Doyle in Massey). To zadeva tako pogodbe kot manj formalizirane odnose med nacijami. Organizacije pa so »materialne entitete, ki posedujejo fizično lokacijo (ali sedež), pisarne, osebje, opremo in proračun« (Young 1989). Young pravi, da je organizacija pogosto ustanovljena hkrati z institucijo, vendar je potrebno vedeti, da mednarodni dogovor o sodelovanju ni nujno utelešen v organizaciji.

²³ www.fidaplus.net

Pojem globalizacije opisuje »proces, v katerem se obseg in intenzivnost prekomejnih transportnih, trgovinskih in z njimi povezanih komunikacijskih tokov hitro povečuje [...], zmanjšuje pomen nacionalnih meja ter [omogoča] hitrejši vpliv prekomejnih gospodarskih, sociokulturnih, političnih in varnostnih aktivnosti« (Gummet 1996 v Ferfila 2007, 289)

Pojem harmonizacije (ponekod tudi usklajevanje ali uskladitev) se nanaša na zakonodajo držav članic EU, ki se mora poenotiti oziroma spreminjati v skladu s pogodbami in na določenih področjih. Pri tem je lahko besedna zveza tudi harmonizacija zakonodaje. Ena od starejših definicij jo opredeljuje kot »proces določanja skupnih zakonov in standardov za vse države članice, ki pokriva izdelke, storitve, davke, trgovinske dogovore itd., da bi odpravili trgovske ovire med državami članicami Evropske skupnosti« (Crampton 1992 v evroterm.gov.si (21. 7. 2011)).

Pojem evropeizacije se nanaša na regionalizacijo tako znotraj kot tudi zunaj EU. Znotraj EU se v določeni meri prekriva s pojmom harmonizacije, vendar pri tem ne gre samo za zakonodajni vidik, temveč zajema procese na ravni družbe in posameznika ter njihovih vrednot. Radaelli (Cini 2007, 407) opisuje evropeizacijo kot »proces, ki vključuje a) ustvarjanje, b) širjenje in c) institucionalizacijo formalnih in neformalnih pravil, procedur, javnopolitičnih paradigem, stilov, 'načinov opravljanja stvari' ter skupnih prepričanj in norm, ki so prvič definirane in utrjene v javnopolitičnem procesu EU in nato vgrajene v logiko domačega (nacionalnega in subnacionalnega) diskurza, političnih struktur in javnih odločitev.«²⁴

Zatorej lahko mednarodne dejavnike najdemo tako v procesu globalizacije kot tudi harmonizacije oziroma evropeizacije. Mednarodne organizacije, ki nas bodo pri tem zanimale, so tiste, ki se v pomembnem delu ukvarjajo z izobraževanjem, hkrati pa nas bodo zanimali tudi programi, omrežja in raziskave, ki imajo močan odmev v javnosti. To vključuje:

1. mednarodne organizacije kot EU z Eurydice, OECD, Svet Evrope, UNESCO;
2. mednarodne sporazume, protokole in programe;
3. mednarodne raziskave (PISA, TIMSS, PIRLS, TALIS, Euro Student Report, CIVIC Education Study).

²⁴ Primerjaj z definicijo avtorjev Lawn in Kleiner na strani 54.

2.4.2. Druge mednarodne organizacije

V spodnjih vrsticah je pozornost posvečena Svetu Evrope in OECD-ju, kar pa seveda ne pomeni, da so poleg EU to edini organizaciji, relevantni za to področje. Omeniti je treba Unesco in Unicef, obe organizaciji OZN, ki se ukvarjata s tem področjem. Vendar se s slednjima ne bomo podrobneje ukvarjali, saj Doyle in Massey (2000) pri mednarodnih organizacijah z obsežnim članstvom ugotavljata, da so ponekod kljub skoraj identičnim ciljem v določenih politikah regionalne organizacije kot na primer EU pri tem uspešnejše, kar je pripisati problemu nekohezivnosti med državami članicami.

Leta 2010 je Slovenija postala članica **Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj**, mednarodne organizacije, ki združuje najrazvitejše države sveta, ki so hkrati tudi najbogatejše – skupaj s Slovenijo ter Izraelom in Estonijo, ki so vstopili hkrati, šteje 34 članic, ki skupaj ustvarijo kar tri petine svetovnega bruto proizvoda. Ta organizacija v marsičem oblikuje standarde na področjih, kot so okolje, trgovina, inovacije in socialna vprašanja, pri čemer velja, da je neoliberalizem v organizaciji še vedno prevladujoč, saj socialna vprašanja niso dovolj poudarjena. Članarina, ki jo Slovenija vplačuje v proračun te organizacije, omogoča dostop do obsežnih statističnih podatkov, ekspertnih analiz ter hkrati pomeni vsaj neformalno višji položaj na raznih ocenjevalnih lestvicah, ker bo slovensko gospodarsko življenje veliko bolj transparentno za npr. tuje vlagatelje. Priporočila OECD-ja Sloveniji so v delu slovenske javnosti naletela na nasprotovanja, saj so se zavzemala za npr. podaljšanje pokojninske dobe (Horvat 2010), na področju izobraževanja pa so februarja 2011 dvignili prah predlogi za reorganizacijo obveznega izobraževanja, povečanje številčnosti razredov, združevanje in zapiranje nekaterih šol ter zmanjševanje števila zaposlenih (Pirc 2011). Osemnajst odborov te organizacije je po mnenju Mahonove in McBridea (2008) v mnogočem pristašev trde neoliberalne ekonomske misli, čeprav nekateri odbori ne sledijo tem premislekom. To velja npr. za odbor za zaposlovanje, delo in socialne zadeve, prav tako so med razvojne indekse našli pot tudi kazalci kakovosti življenja. V tem smislu se je pri vodilni ekonomski ideologiji, ki je prešla od keynesianizma do neoliberalizma, zgodil preobrat – avtorja govorita o »inkluzivnem liberalizmu«, saj so na področju socialne javne politike pomembne teme kot vprašanje spola ali usklajevanje poklicnega in družinskega življenja (2008, 18).

V smislu naraščajočega pomena instrumentov transnacionalnega vladanja (*governance*) se OECD ukvarja tudi s javnopolitičnimi področji, ki so še vedno v pretežni domeni notranjepolitičnega življenja nacionalne države – sem sodi tudi izobraževanje – kar kaže na naraščajočo potrebo po transnacionalnem koordiniranju takšnih javnih politik. Ravno tu se zdi OECD pomembno vozlišče, ki je pogosto podcenjeno, saj je obudilo bolj poizvedujoče in povratne oblike takšnega koordiniranja, ki so jih druge mednarodne organizacije odkrile šele nedavno. (2008, 21)

Evropska unija je dejavna udeleženka mnogih odborov OECD in ima svoje predstavništvo v Ministrskem svetu. Sodelovanje v mnogih projektih pa je asimetrično, saj ima OECD večje osebje in daljši raziskovalni staž na področju trga delovne sile in socialnopolitičnih tem kot Komisija. Seveda pa bi (neo)realistični pogled pokazal na večjo vlogo ZDA, saj je 15 % uslužbencev Američanov, ZDA prispevajo največji delež v proračun, namestnik generalnega sekretarja pa vedno prihaja od tam. (2008, 14)

Na področju izobraževanja se OECD ukvarja s predšolskim in šolskim; višješolskim izobraževanjem in izobraževanjem odraslih; z izobraževanjem v povezavi z gospodarstvom in družbo; s človeškim kapitalom; z raziskovanjem in upravljanjem znanja (OECD 2010).

Lizbonska strategija je eno do pobud za na znanju utemeljeno gospodarstvo dobila prav od OECD-ja (Gornitzka 2005, 17). Avtorica ugotavlja, da je način dela v OECD-ju najbližji mednarodni sorodnik odprte metode koordinacije. OECD je le posredno vključen v nastajanje mednarodnih regulativnih okvirov, deluje preko posvetovanja s ciljem ustvarjanja skupne idejne podlage za kasnejše javnopolitično koordiniranje in skupne programe ob obsežnih statistikah, kazalnikih in merilih uspešnosti, kolegialnih pregledih in vrstniškem pritisku. Seveda pa je OECD ekspertna organizacija, medtem ko je odprta metoda koordinacije eminentno politično orodje (2005, 13).

Svet Evrope, mednarodna organizacija s 47 državami članicami, ustanovljena 1947, z nalogo sodelovanja med evropskimi državami na področju pravnih standardov, človekovih pravic, demokracije in kulture, se na področju izobraževanja osredotoča na romske otroke, holokavst, na državljansko vzgojo in človekove pravice, na poučevanje zgodovine, medkulturnost,

jezike, na višje izobraževanje ter na izobraževanje izobraževalcev v okviru generalnega direktorata za izobraževanje, kulturo in dediščino, mladino in šport (Svet Evrope 2009). Slovenija je članica od maja 1993. Na področju izobraževanja se je zadnja, 23. stalna konferenca ministrov za to področje odvijala v Ljubljani (4.–5. junij 2010). Med drugim so sprejeli deklaracijo o temi konference (Izobraževanje za trajnostne demokratične družbe – vloga učitelja). Stične točke s srednješolskim izobraževanjem so redke in naključne, kar pokaže že pregled pogodb, konvencij in dogovorov, ki se izrecno nanašajo le na visoko šolstvo. Podobno kot OECD tudi Svet Evrope nima nobenih pravnih sredstev pritiska za uveljavljanje svojih odločitev pri »neposlušnih« državam članicah. Če se zdi vpliv OECD-ja na razvoj srednješolske izobraževalne politike v Sloveniji pomemben, pri Svetu Evrope o tem težko govorimo.

3 EMPIRIČNI DEL: Javnopolitične spremembe na področju srednješolske izobraževalne politike v Sloveniji

3.1 Izobraževalna javna politika na področju Slovenije

Lajh in Štremfel (2010) delita razvoj šolstva na Slovenskem na tri obdobja: imperialistično, ki je trajalo do druge svetovne vojne, nadzorovano, ki zajema obdobje po drugi svetovni vojni, ter suvereno, ki nastopi po osamosvojitvi. Podobno vidimo najostrejše zarezke v razvoju srednješolske politike kot tistega dela izobraževalne politike, ki se ukvarja s sekundarnim izobraževanjem. Prva zarezka je uvedba šolske obveze, druga je uvedba osemletne enotne osnovne šole in tretja je prenova šolstva po osamosvojitvi. Seveda je srednje šolstvo nemogoče misliti brez osnovnega šolstva, saj ga slednje šole omogoča.

3.1.1 Začetki

Začetki šolstva na Slovenskem segajo pravzaprav v samo bit slovenskega jezika, nastanek najstarejših zapisov slovenskega jezika je pravzaprav povezan z željo po (verskem) izobraževanju našega »poganskega« prednika. To vlogo so v marsičem prevzeli in širili samostani, kjer je tudi nastal najstarejši tip šole, t. i. samostanska šola. Cerkev je dolgo časa imela najpomembnejšo vlogo pri posredovanju izobrazbe v naših krajih in se je tudi trudila obdržati najbolj izobražene posameznike v svojih redovih. Iz njenih potreb se tako razvijejo stolne šole, ki so delovale na škofijskih sedežih, ter župnijske šole, ki so bile gosteje posejane, a le v večjih župnijskih središčih in pogosto kratkega daha. Šele kasneje začno nastajati t. i. mestne šole, ki so ponekod delovale tudi kot župnijske oziroma obratno. Večji razmah potreb po izobraževanju oziroma pobud zanj najdemo seveda v obdobju protestantizma, ki je velik del svojega naboja utemeljeval prav na šolstvu. Zaradi pretežno meščanskega značaja tega gibanja je nastalo veliko šol ravno v mestih in trgih. Protestantizem so podpirali tudi stanovi in tako v Ljubljani ustanovili stanovsko šolo, najpomembnejšo protestantsko izobraževalno ustanovo pri nas. Šlo je za šolo druge stopnje, ki je že zahtevala predhodno osnovno znanje, z nje pa je bilo mogoče oditi na študij. Tu bi lahko že govorili o nekakšni gimnaziji, saj se pri nas prvič pojavi sekundarna šola, ki je namenjena nadaljevanju izobraževanja na terciarni

stopnji, npr. na univerzi na Dunaju. Po zatonu luteranstva in v obdobju protireformacije pri nas vlogo izobraževalcev naroda prevzamejo jezuiti, ki so pod geslom »Vse za večjo božjo slavo« pridobivali kandidate za vodilna mesta v Cerkvi. Takšna jezuitska šolska središča so nastala v Ljubljani, Celovcu, Gorici in Trstu, kasneje pa še v Mariboru. Tudi tu gre za sekundarno, postsekundarno oziroma terciarno izobraževanje. Vodilno vlogo pri šolstvu pa jezuiti izgubijo z razpustitvijo jezuitskega reda l. 1773 oziroma z uvedbo splošne učne obveznosti 1774 s Splošno šolsko naredbo (Okoliš 2009, Ciperle in Vovko 1987).

Tako Marija Terezija že leta 1770 v dekretu pravi *šolstvo je in ostaja politicum*, torej državna in ne cerkvena zadeva (Peček 1998, 21). Habsburška monarhija je v vojni z malo Prusijo (ki je imela tretjino avstrijskega proračuna in šestino avstrijskega prebivalstva) izgubila Šlezijo (dokončno in v celoti 1763), kar je bil gotovo močan vzgib za oziranje po pruskih zgledih – slednja je šolsko obvezo vpeljala prav v letu dokončne osvojitve Šlezije. Družbena gibanja, ki so v Habsburški monarhiji pospeševala tak razvoj, pa so bila nedvomno razsvetljeni absolutizem sam po sebi, razvoj formalnih birokratskih institucij ter krhanje socialne kontrole. Šola pa je živela le, kadar so se srečala stremljenja *bottom-up* (zahteve skupnosti) ter *top-down* (zahteve države ali cerkve ali obeh). Tako je razvoj in obstoj šole zavirala revščina (neurejeno financiranje) in mnenje, da je šola nebodigatreba, ki je le polagoma postala simbol napredka in vzpona po družbeni lestvici. Tako vse do leta 1848 le tretjina šoloobveznih šolo dejansko obiskuje, ta delež pa občutno narašča šele po ukinitvi šolnin in deželni/državni pristojnosti financiranja.

Jožefinske reforme so cerkev pripojile državni upravi, vendar odnos med državo in cerkvijo nikoli ni bil sporen. Spovednika Kampmüller in Müller sta Marijo Terezijo navdušila nad janzenizmom (vpletanje države v cerkvene zadeve), kancler Kaunitz-Rittberg²⁵ pa je osnoval temelje monarhične državne uprave. Pomembno vlogo je pri nastanku družbenega okolja za šolstvo imel tudi pietizem, ki so ga prinesli uradniki na visokih položajih, ki so se šolali na nemških protestantskih univerzah. Močna pobuda pa je prihajala iz cerkve same, predvsem v

²⁵ Knez Wenzel Anton von Kaunitz-Rittberg (ponekod Rietberg, 1711—1794) je bil kot kancler odgovoren za habsburško zunanjo politiko.

osebi Ludovica Antonia Muratorija²⁶, ki je imel veliko privržencev zunaj in znotraj cerkve – zavzemal se je mdr. za laično branje Biblije, ki predpostavlja pismenost oziroma šolstvo. Tako kot Muratorijev krog je veliko drugih cerkvenih dostojanstvenikov zagovarjalo reforme v šolstvu, ki naj jih sproži država.

Za Kranjsko je predlog reforme izdelal tudi Blaž Kumerdej²⁷ ter ga posredoval Mariji Tereziji. Ta ga je dala v presojo kranjskemu deželnemu zboru²⁸ ter pomembnim cerkvenim šolnikom. Ti so ga označili za utopijo, s čimer si na Dunaju niso zaslužili pohval. Ob tem je potrebno omeniti, da je stanovska monarhija sredi 18. stoletja izgubljala svojo moč, saj Vilfan (1992) poroča, da so bile deželnim stanovom odvzete pristojnosti na področju sodstva in financ ter da so postajali vedno bolj družabna institucija. Dvorna pisarna²⁹ je nato ustanovila šolsko komisijo za Kranjsko, Kumerdej pa je postal ravnatelj ljubljanske normalke. Kumerdej, po Adamu Bohoriču drugi slovenski pedagoško izobraženi laik, se je za to poslanstvo usposabljal na dunajski normalki, ki je bila ustanovljena leta 1771, in je v sistemu šol, uvedenih s splošno šolsko naredbo, imela vlogo ne le podajati osnovno izobrazbo, temveč tudi usposabljati za učiteljski poklic s t. i. novo metodo, ki je vključevala tudi hospitacije za že aktivne učitelje. Tu mu je napoti stalo deželno glavarstvo, ki si je prizadevalo za status normalke kot mestne šole, dostopne le meščanom (Schmidt 1988a, 201). Podobne težave so bile pri vpeljevanju slovenščine. Pri obeh težavah je imel podporo dvorne pisarne. Tako je bila ljubljanska normalka začela z delom leta 1775, potem ko so na Dunaju usposobili še nekaj slovenskih učiteljev. Deželna glavarstva so pri novačenju za usposabljanje učiteljev po novi metodi poskrbela z ukrepi, kot je bil ta, da na gimnazijo ne bo sprejet nihče, ki se ne bi

²⁶ Ludovico Antonio Muratori (1672—1750) je bil italijanski učenjak in duhovnik, katerega vpliv je segal daleč onstran italijanskega govornega območja.

²⁷ Blaž Kumerdej (1738—1805), slovenski šolnik in razsvetljenec, član Zoisovega krožka, si je prizadeval za organizacijo šolstva v slovenščini (Schmidt 1988b).

²⁸ Deželni stanovi so imeli pravico presojeti o dejanjih vsakokratnega kneza (v tem primeru gre za habsburškega vladarja) in so bili v tem precej samostojni. Deželni knez se je pogosto uveljavil preko koalicije z duhovščino in plemstvom. V našem primeru pa je bila duhovščina neprimeren partner za koalicijo in so bili jeziček na tehtnici predstavniki plemstva.

²⁹ V tem obdobju je dvorna pisarna predstavljala nekakšno osrednjo oblast za vsa politična področja, razen zunanjih zadev in obrambe (glej Tadday, Gerhard. 1983. Lexikon der deutschen Geschichte. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag).

učil po novi metodi na normalki ali ga ne bi učil učitelj, usposobljen za to metodo. (Schmidt 1998a, 204)

Ob tem bi lahko trdili da je »država [...] vsilila šolo nepokorni cerkveni hierarhiji« (Peček 1998, 42). Vendar je država preko šolstva zasledovala vrsto posvetnih ciljev, cerkev pa zgolj verske, zato sta tu imeli le delne skupne interese. Razsvetljenski absolutizem, ki je gnal reformo šolstva, je trčil ob svoje lastne meje, ko se je soočil s posledicami francoske revolucije, kjer je emancipirani narod odstavil svojega monarha. Čeprav je vpeljal 6-letno šolsko obvezo, poskrbel za finančne vire, je Jožef II. pred smrtjo svoje reforme močno omejil ali jih celo preklical. Tako leta 1805 cerkev spet postane močan soigralec na področju šolstva (Peček 1998, 44).

3.1.2 Po drugi svetovni vojni

Franc Pediček označuje javno šolo kot »otrok boja meščanskih držav in družb 18. in 19. stoletja proti izključni pravici Cerkve do organiziranega in institucionaliziranega vzgajanja in izobraževanja mladih rodov« (Medveš in Kodelja 1991). Vendar je bila v 50-ih letih 20. stoletja slovenska in jugoslovanska družba pretkana z ideologizacijo, pestile so jo slabe gospodarske razmere, največ se je investiralo v težko industrijo, tako da takšna opredelitev povojne javne šole gotovo in ustrezna. Šolstvo se je le počasi razvijalo. Spričo večravske vladavine so se na republiko prenašale določene pristojnosti – tako je bil ustanovljen Svet za prosveto in kulturo, torej ministrstvo za šolstvo in kulturo. Rast natalitete po drugi svetovni vojni je pomenila, da bodo v petdesetih letih prišli v šolo otroci »baby boom« generacije. Obvezno osemletno šolanje se je uresničevalo v različnih oblikah (osemletka, osnovna šola ali nižja gimnazija), pravna neurejenost je bila velika, izobraževanja odraslih tako rekoč ni bilo, prostori neustrezni, kadri so odhajali v druge panoge, veliko je bilo t. i. učiteljev tečajnikov z neustrezno izobrazbo. V letu 1950/51 so ustanovili 156 nižjih gimnazij kljub neustreznim pogojem, ob tem pa je bilo 29 višjih, 2 klasični, 6 učiteljišč, 26 srednjih strokovnih šol ter 4 umetniške srednje šole. Ljudske univerze so bile redke in slabo sprejete. Vse to – poleg slabih materialnih pogojev, nedodelanega sistema ter nepopolnih programov in učnih načrtov – je vodilo v najboljše reformo šolstva v naših krajih doslej. (Gabrič 2006)

Debata, ki se je ob tem razvijala s strani pedagogov, je v postinformbirojevski družbi potekala dokaj odprto. Tako so se slišale zahteve ne po enaki izobrazbi za vse, temveč po enakih možnostih za vse, po manjšanju ideoloških vsebin ter poudarjenem deležu psihologije in pedagogike pri izobraževanju in vzgoji. Tako se je Milovan Đilas³⁰ mdr. izrekel proti t. i. marksistični etiki, ki da kot taka ne obstaja, ravno tako kot marksistična kemija, ter se zavzel za zgledovanje po nordijskih državah. Praksa na eni strani in pravna urejenost na drugi strani pa je nemalokrat vodila v stihijskost, ko so v smislu družbenega upravljanja šol oblikovali šolske svete oziroma odbore, kjer so bili vključeni občinska oblast, dijaki, gospodarski subjekti in starši, ki so pogosto s povsem drugega zornega kota in brez izobrazbe narekovali delo učitelju. (Gabrič 2006)

Novi šolski sistem se je začel oblikovati na ravni zvezne države, kjer se je oblikovala Komisija za reformo šolstva, ki je bila nekakšna krovna komisija. Hkrati se je pokazalo, da brez ustvarjanja institucionalne baze reforma ne bo mogoča, kar je vodilo v ustanavljanje novih komisij in ustanov, kar je vse omogočilo široko razpravo – seveda o vprašanih, ki jih je partija dopuščala. Tako je slovenski svet za prosveto in kulturo ustanovil komisijo za proučevanje šolstva, ki je zrasla v zavod za proučevanje šolstva, predhodnika današnjega zavoda za šolstvo. (Gabrič 2006)

Najgloblje spremembe so se dogodile na področju primarnega in nižjega sekundarnega izobraževanja, ti dve stopnji so se povezale v enotno osemletno osnovno šolo, s čimer je bil odpravljen problem prehoda iz osnovne šole v nižjo gimnazijo, ki je pogosto terjal visok osip. Seveda se je kot problem izpostavilo nižanje standardov, vendar so to rešili s povečanim sodelovanjem med obema 4-letnima stopnjama osnovne šole.

Na področju srednjega šolstva se je po sprejetju Splošnega zakona o šolstvu začelo urejanje odnosov med gimnazijo in strokovnimi šolami. Ker je gimnazija veljala za meščansko, strokovne šole pa so bile namenjene delavski mladini, so politični odločevalci hoteli to razmerje obrniti v prid slednjih. Tako je Vlado Majhen, takratni šolski minister, leta 1958 menil, da je 31 gimnazij v Sloveniji odločno preveč (Gabrič 2006, 136). Bistveno je bilo

³⁰ 1911–1995, revolucionar in disident, mdr. predsednik zvezne skupščine konec leta 1953 in v začetku leta 1954.

urejanje dostopnosti terciarnega izobraževanja za absolvente strokovnih šol – gimnazija je bila izključna srednja šola le za filozofsko in medicinsko fakulteto ter umetniške akademije. Kljub odporom iz Slovenije, Hrvaške ter Bosne in Hercegovine, ki so imele šolstvo po avstro-ogrskem zgledu, je zvezni izvršni svet leta 1954 to uveljavil. Podobno je menil Rodoljub Čolaković, ki je bil mdr. tudi zvezni minister za šolstvo, v zvezni skupščini. Navkljub željam se je vpis na strokovnih šolah zmanjševal, predvsem zaradi slabega učiteljskega kadra. Leta 1959 pa se v Sloveniji vpis poveča za 24 %, saj so tudi potrebe iz industrije zahtevale vedno več ustrezno izobraženih tehnikov in z ustreznim sistemom štipendiranja so prepričali dovolj mladih za to. (Gabrič 2006, 140) Resolucija o izobraževanju strokovnih kadrov, ki jo je leta 1960 predlagal Krste Crvenkovski in jo je sprejela zvezna vlada, je mdr. predlagala večjo vlogo gospodarstva, možnost študija ob delu, veljavnost diplom po vsej Jugoslaviji ter se zavzela za večjo skrb pri izobraževanju učiteljev.

Ustanovitev Sveta LR Slovenije za strokovno izobraževanje je še en od poskusov umeščanja srednjega strokovnega šolstva na tisto mesto, ki ga je politika želela. Svet je posredoval in sodeloval s partnerji, pristojnimi za to področje: 1) svetom za šolstvo, 2) gospodarstvom, 3) državnimi organi in 4) izobraževalnimi ustanovami. Njegove naloge so se tikale učbenikov, standardov, programov in učnih načrtov. (Gabrič 2006, 144)

V začetku 60-ih je strokovno šolstvo doživelo velik porast v deležu dijakov zaradi ustanavljanja novih višjih šol (1953: 13 %, 1960: 28 %), in bil bi še večji, a ni bilo dovolj mest.

Pri gimnaziji so najprej nameravali sprejeti poseben zakon, a so jo začeli obravnavati kot eno od strokovnih šol, ki zato ne rabi takšnega zakona. Predpostavljala se je kot delna specializirana šola za poklice kot novinar ali uslužbenec državne uprave in pripravljavnica za filozofsko fakulteto, pravo in učiteljske poklice. Posvečali so ji malo pozornosti, saj je bilo to področje tudi urejeno (kader, učni načrti, učbeniki, mreža ...). Največ pozornosti so posvečali uvedbi tehnične vzgoje (Svet za šolstvo leta 1961). Prosvetni svet Jugoslavije je predlagal dve usmeritvi, družboslovno-jezikoslovno in naravoslovno-matematično, kar pa je Svet za šolstvo Slovenije zavrnil. Prišlo pa je do povečanja pri naravoslovju in matematiki ter pri tehniki in proizvodnem delu, slednje je bilo prepuščeno občinam (Gabrič 2006, 148) Kljub majhnemu

zanimanju politike za gimnazije pa so bile le-te podvržene veliko ostrejšim zahtevam za verifikacijo, to pa je prinašalo višje standarde in zato tudi višji interes.

3.1.3 Po letu 1991

Stane Okoliš (2009, 130) spremembe po osamosvojitvi združuje v tri smeri. Prva smer je povezana s politično odcepitvijo od Jugoslavije in potjo v evropske integracije. Druga smer je povezana s političnimi in gospodarskimi spremembami, tranzicijo in globalizacijo, sem šteje tržni sistem, lastninjenje, parlamentarno demokracijo, poudarjanje človekovih pravic. Tretja smer pa je povezana s tehnologijo, predvsem z informacijsko-komunikacijsko.

Koncept vseživljenjskega učenja, ki ga je v zelo sodobni obliki poznalo že usmerjeno izobraževanje, a ga ni uresničevalo na zadovoljiv način (Pediček 1992), postaja vse pomembnejši. Sprva je zajemal izobraževanje odraslih in zaposlenih, nato pa se je pričel širiti tudi med šolajočo se mladino. Pomembno je postalo tudi neformalno izobraževanje (prim. nefiks – indeks neformalnega izobraževanja). Po mnenju Okoliša (2009, 131) se je slovensko šolstvo prvič začelo razvijati samostojno (glej 2.4.1 Mednarodni dejavniki v izobraževalni politiki), kar se je pokazalo v številnih strukturnih reformah – nove strokovne podlage v predšolski vzgoji; 9-letno osnovno izobraževanje z delitvijo v triletja in diferenciacija v zadnjem triletju pri materinščini, matematiki in prvem tujem jeziku; povečana prehodnost med različnimi tipi srednješolskega izobraževanja, uveden je bil dualni sistem; obnovitev gimnazije in mature, ki je hkrati iz nekdanje moteče elitne meščanske šole postala splošna srednja šola, kamor se vpišeta dva od petih absolventov osnovne šole; bolonjska reforma v terciarnem izobraževanju, ki je ponovno prinesla – nekoč sporni – dvostopenjski dodiplomski študij; širitev univerzitetnih in visokošolskih programov, ustanovitev primorske univerze; povečevanje deleža zasebnih igralcev – tako v terciarnem, sekundarnem kot tudi primarnem izobraževanju in v predšolski vzgoji, seveda pa tudi v drugih oblikah; zajemanje obrobnih družbenih skupin kot npr. mladih, ki niso vključeni v izobraževanje, otrok s specifičnimi učnimi težavami,³¹ zapornikov, odvisnikov, invalidov, pripadnikov nacionalnih manjšin.³²

³¹ Tu gre za povečano integracijo takšnih otrok v običajne šole, medtem ko je bila v preteklosti bolj pogosta napotitev v posebne šole.

3.2 Analiza javnopolitičnih sprememb na področju srednješolske izobraževalne politike v Sloveniji

V sledečih vrsticah bomo poskusili opisati javnopolitične spremembe v zgodovinskih obdobjih, kot smo jih opredelili zgoraj. Določili bomo globino in naravo javnopolitične spremembe, nato pa bomo opisali okoliščine kot javnopolitični igralci, javnopolitični instrumenti in modeli vladanja. Zgodovinsko gledano raba javnopolitičnega omrežja kot analitičnega orodja ali kot teoretičnega pristopa v smislu šole vladanja razen v sodobnih odprtih družbah, kjer imamo funkcionalno diferenciacijo in deloma avtonomne družbene podsisteme, ni mogoča. Zato v spodnjih premislekih o javnopolitičnih omrežjih pred letom 1991 težko govorimo o specifičnem modelu vladanja. Tukaj nam lahko javnopolitična omrežja služijo le kot analitično orodje – tipologija odnosov med državo in družbo – ali kot teoretični pristop – struktura omrežij določa javnopolitični proces in izide (glej 2.2 Javnopolitična sprememba).

Oprelitev javnopolitičnih stroškov oziroma javnopolitičnih načel je tista, ki nam pomaga določiti stopnjo javnopolitične spremembe. V primeru razsvetljenske uvedbe šolstva gre za javnopolitično načelo obveznega osnovnega šolstva, ki je povsem novo in ki obremeni ciljno skupino – šoloobvezne otroke in njihove starše. Pri povojni šolski reformi kolebamo med uvedbo novega javnopolitičnega načela (enotna osnovna šola) ali zgolj novimi javnopolitičnimi cilji (osemletna osnovna izobrazba za vse, ukinjanje nižjih gimnazij, uveljavljanje poklicnega in strokovnega šolstva). V primeru reformiranja šolstva po osamosvojitvi pa gre za nove javnopolitične cilje, kot so ponovna uvedba gimnazije, povečevanje vpisa v gimnazije, splošna matura kot izključni pogoj za univerzitetni študij ter

³² Predvsem pri slednjih je stopnja udeležbe države zelo različna in se kaže že pri obeh ustavno opredeljenih manjšinah, pri Italijanih in Madžarih, ki imajo v medsebojni primerjavi bistveno drugačen tip manjšinskega šolstva. Pri Romih, tretji, a zapostavljeni avtohtoni narodni manjšini, se je reševanje akutnih problemov v osnovnem šolstvu razvilo v sistemsko rešitev, ki v praksi pomeni segregacijo. Narodnostne manjšine predvsem narodov s področja nekdanje Jugoslavije pa si šolstva v svojem jeziku ne morejo predstavljati – prim. polemiko o novem predlogu zakona o RTV, kjer so sporne predlagane oddaje za te manjšine. Poseben primer predstavlja tudi manjšina (kočevskih) Nemcev.

uvedba dualnega sistema na področju poklicnega šolstva in uvedba poklicne mature. Pri instrumentih lahko ravno tako beležimo velike spremembe, pri nastavitvah instrumentov pa so te spremembe povsem samoumevne – že določen amandma k zakonu sodi v takšne nastavitve, kar nas navaja na misel, da so na določenem obsežnejšem javnopolitičnem področju, kot je srednješolsko izobraževanje, spremembe kot nov pravilnik o ocenjevanju, ki se dogajajo na letni ravni, nastavitve instrumentov tako rekoč vsakodnevne.

Pri javnopolitičnih igralcih Grdešić (1995) oblikuje skupini državnih in zunajvladnih igralcev, med državne igralce uvršča politično vodstvo, politične predstavnike in zastopnike, upravo oziroma administracijo, javnopolitične podjetnike (odlikovane s strokovnostjo, vodstvenim položajem v skupini ali stranki ali s pomembnim formalnim položajem), med zunajvladne igralce pa šteje interesne skupine, politične stranke ter znanstvenike, strokovnjake in svetovalce. Poseben položaj zavzemajo množični mediji. Na področju izobraževanja Thomas R. Dye (1995, 157) med javnopolitične igralce v ZDA uvršča učiteljske sindikate, volivce in davkoplačevalce, šolske odbore, rasna in religiozna združenja ter druge. Slednja opredelitev javnopolitičnih igralcev je manj konsistentna, saj je opredelitev »volivci in davkoplačevalci« zelo difuzna, šolski odbori pa so zelo jasno opredeljeni. Vendar nam takšna klasifikacija daje smer razmišljanja o igralcih, ki so naseljeni na področju izobraževanja v Sloveniji.

Glede javnopolitičnih instrumentov se sklicujemo na Vedunga (stran 20). Vse javnopolitične spremembe so utemeljene v pravnih predpisih, brez tega si danes resnih sprememb ne moremo predstavljati – v primeru Marije Terezije je osnova *Splošna šolska naredba*, v primeru povojnih sprememb je teh zakonov več, v primeru poosamosvojitvenih sprememb pa sem lahko štejemo *Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja*, ki je bil sprejet februarja 1996 in kot krovni zakon ureja tudi področje srednješolskega izobraževanja, čeprav so se določene javnopolitične spremembe zgodile že pred tem in so bile ravno tako pravno osnovane.

Pri ekonomskih sredstvih je pomembno, da je ob uvedbi obveznega osnovnega šolstva manjkalo sredstev za vzdrževanje učitelja in infrastrukture, zato so bili sprva obremenjeni lokalna skupnost, zemljiški gospod in šolski patron, če ga je šola imela (Peček 1998, 75), kasneje pa so bile uvedene šolnine. Financiranje sekundarnega izobraževanja oziroma

gimnazij pa zaradi zaplenjenega jezuitskega premoženja ni bilo problematično. Pri povojni šolski reformi je pomembna sprememba štipendiranje, ki je predvsem pritegnilo dijake v poklicne in strokovne šole, ter seveda načelo brezplačnosti šolanja na vseh ravneh. V poosamosvojitvenih spremembah na šolskem polju ne sledimo večjih sprememb na področju financiranja – uvedba šolnin v terciarnem izobraževanju je politično izredno občutljiva tema, čeprav bi uvedba pomembno izboljšala kakovost in skrajšala čas študija, število štipendij iz gospodarstva se je močno osulo, država kot glavni štipendist pa je prenesla poudarek iz srednjega šolstva, ki je medtem postalo praktično obvezno, saj se zelo majhen del populacije ne izobražuje dalje, na terciarno izobraževanje (leta 2009 je imelo srednjo šolo zaključeno 89,4 odstotka populacije 20- do 24-letnikov; glede na to, da okrog 5 % ni zaključilo šole, se le 5 % celotne populacije v srednji šoli ni izobraževalo; Komisija evropskih skupnosti 2011).

Pri informiranju se seveda povečuje obseg in raznovrstnost, pomembno vlogo pri tem igrajo vedno bolj pestri medijski kanali, trend k vse večjemu obsegu informiranja v zadnjih dobrih dvesto letih in je očitno.

Če skušamo opisati vladanje z matriko, ki so jo izdelali Treib, Bähr in Falkner (2005, glej stran 33), dobimo podobo, ki nam jo kaže spodnja tabela. Pri tem se ne osredotočamo toliko na javnopolitične spremembe kot na vladanje, ki se nam kaže glede na dogajanja pri vseh treh šolskih reformah. Ob tem je seveda potrebnih nekaj pojasnil, saj primerljivost ni vedno mogoča. Tako na primer pravna urejenost družbe okrog leta 1774 ni primerljiva z 20. stoletjem, kjer je že pomembna razlika med povojno ureditvijo, ko so spremembe pogosto doživele pravno ureditev *ex post*. Ravno tako je z implementacijo, ki v 18. stoletju morebiti sploh ni bila definirana in se je oblikovala nekako sproti in je bila odvisna od interpretacije organa, ki mu je bila naložena. Podobno lahko rečemo za tradicionalno različne šolske sisteme v Jugoslaviji, ki so kljub poenotenju kazali drugačne značilnosti tudi kasneje. O zasebnih igralcih v povojni Jugoslaviji skorajda ni mogoče govoriti zaradi nacionalizacije, podobno pa je s tržnimi strukturami, kjer lahko govorili o konkuriranju podjetij za bodoče kadre z ustanavljanjem izobraževalnih centrov ali s štipendiranjem, vendar je srednješolsko izobraževanje v celinski Evropi skorajda v celoti izvzeto iz trga.

Tabela 3.1: Temeljne javnopolitične spremembe v razvoju izobraževanja na Slovenskem in značilnosti vladanja

	LASTNOSTI VLADANJA	OKROG 1774	1953–62	PO 1991
1.	pravna obveza – mehka zakonodaja	obveza	obveza	obveza + mehka
2.	rigidna – fleksibilna implementacija	rigidna + fleksibilna	rigidna	rigidna + fleksibilna
3.	prisotnost – odsotnost sankcij	(prisotnost)		
4.	materialna – proceduralna ureditev	materialna	materialna	materialna
5.	določene – prilagodljive norme			
6.	izključno zasebni – izključno javni igralci	javni + zasebni	izključno javni	javni + zasebni
7.	hierarhija – trg	hierarhija, trg	hierarhija	hierarhija, trg, JPO
8.	centralni – razpršeni lokus oblasti	razpršeni	razpršeni	centralni, razpršeni
9.	institucionalizirane – neinstitucionalizirane interakcije	institucionalizirane + ne	institucionalizirane + ne	institucionalizirane + ne

Povzeto po: Treib, Bähr in Falkner, 2005

Tabela 3.2: Temeljne javnopolitične spremembe v razvoju izobraževalne politike na Slovenskem z vidika igralcev, instrumentov in modelov vladanja ter javnopolitičnega stila

		OKROG 1774	1953–62	PO 1991
JAVNOPOLITIČNA SPREMEMBA	3. reda - javnopolitična načela	obvezno splošno osnovno šolstvo	enotna osemletna osnovna šola	
	2. reda - cilji in instrumenti		osemletna osnovna izobrazba za vse, ukinjanje nižjih gimnazij, uveljavljanje poklicnega in strokovnega šolstva	ponovna uvedba gimnazije, povečevanje vpisa v gimnazije, splošna matura kot izključni pogoj za univerzitetni študij ter uvedba dualnega sistema na področju poklicnega šolstva in uvedba poklicne mature
	1. reda - nastavitve oziroma stopnja instrumentov			
JAVNOPOLITIČNI IGRALCI	državni	dvorna pisarna, cesarica, deželni stanovi, deželno glavarstvo	CK KPJ, zvezni izvršni svet, zvezna komisija za reformo šolstva, prosvetni svet Jugoslavije; CK ZKS, svet za prosveto in kulturo (svet za šolstvo), komisija za proučevanje šolstva, svet za strokovno izobraževanje,	ministrstvo za šolstvo, organi v sestavi
	nedržavni	Cerkev, jezuiti, mesta	občine, gospodarstvo, učitelji, starši, dijaki	strokovnjaki, društva (poklicna, strokovna, staršev), sindikati, gospodarska zbornica, stranke
	mediji	odsotnost	prisotnost	prisotnost
JAVNOPOLITIČNI INSTRUMENTI	pravni	obvezno osnovno šolstvo, kazni, razpustitev jezuitskega reda (učinek razlitja),	enotna osnovna šola, širjenje mreže šol, spodbujanje srednjega strokovnega šolstva, težnje po odpravi mature s spremembami predpisov, ustanavljanje novih višjih šol – pogosto zakonodaja sprejeta naknadno	ZOFVI in zakoni za posamezen tip; pravilniki

	ekonomski	pravna ureditev financiranja, finančna obremenitev lokalne skupnosti, zemljiške gosposke, dežele; šolnina; majhen nabor instrumentov	financiranje centralno, nabor instrumentov obsežen, med pomembnejšimi štipendiranje	sredstva iz državnega proračuna, občinskega proračuna za zavarovanje, izobraževanje učiteljev, plače, štipendije, infrastrukturo, prevoz; velik nabor instrumentov
	informativski	obveščanje javnosti skopo	javna razprava v medijih	široka javna razprava v medijih
VEČRAVENSKOST		stanovska država	federativna republika	sprva samostojna, kasneje vključena v EU
MODELI VLADANJA		hierarhija, trg, večravenški	hierarhija, večravenški	hierarhija, večravenški, JPO
JPO		TEMATSKO OMREŽJE veliko število članov, širok obseg interesov, interakcija nestabilna, veliko posvetovanja ali zelo ohlapne zveze, velik konflikt glede javnopolitičnih načel	MED TEMATSKIM OMREŽJEM IN JAVNOPOLITIČNO SKUPNOSTJO srednje število članov, srednji obseg zastopanih interesov, vzorec integracije deloma pogajalski deloma posvetovalen, konflikt podtalen, soglasje o javnopolitičnih instrumentih izsiljeno	TEMATSKO OMREŽJE veliko število članov, širok obseg interesov, interakcija nestabilna, veliko posvetovanja ali zelo ohlapne zveze, konflikt glede javnopolitičnih načel; državni igralci zelo močni
JAVNOPOLITIČNI STIL	iskanje soglasja	zelo nizko	nizko	srednje
	vsiljevanje odločitev	zelo izrazito	izrazito	srednje
	anticipiranje	močno	močno	srednje
	reagirane	šibko	šibko	srednje

Tabela ponazarja tri temeljne javnopolitične spremembe slovenske izobraževalne politike. Ne bi mogli trditi, da so edine, a so z današnjega stališča zelo markantne, saj je od zadnje minilo dobro desetletje, pri prvi gre pravzaprav za začetek, druga pa pomembno vpliva na današnji ustroj, saj je večji del današnjega slovenskega prebivalstva izkusil njene posledice.

Poleg tega je treba poudariti, da pojem javnopolitično omrežje brez pridržkov lahko uporabimo le za sodobnost. Obe konkurenčni obliki koordinacije, namreč trg in hierarhija, sta v večji meri zastopani v preteklosti, seveda pa tudi tam lahko govorimo o določenih značilnostih, ki jih najdemo pri omrežjih (primerjaj stran 46). Po Petersu (1998, 298) je hierarhija kot pristop pri koordinaciji uspešna, če je organizacija dobro integrirana na vseh ravneh in ima jasen mandat o svojem ravnanju. Če so organizacije strukturirane bolj ohlapno

ali pa so vpete v bolj kompleksna javnopolitična področja, ki zahtevajo veliko izmenjav ali interakcij z drugimi organizacijami, pa je učinkovitost hierarhije močno zmanjšana.

Za obstoj javne politike na področju šolstva v **obdobju razsvetljenstva**, pri čemer se v prvi vrsti nanašamo na osnovno šolstvo, lahko rečemo sledeče: Tu gre tako rekoč za utemeljitev te politike, saj prej ni bila razvidna kot taka, pač pa je šlo za versko izobraževanje v okviru cerkve. (Koliko je bila cerkev ločena od države oziroma je šlo za dve entiteti, je drugo vprašanje.) Po zatonu protestantizma, ko ugasne živa skrb za osnovno šolo, ki ni bila povezana le s tovrstnim delovanjem posameznih mest, ampak precejšnjega dela »javnosti«, se je osnovno šolstvo vrnilo na politični dnevni red kot prvovrstni *politicum*, namreč tako ga definira odlok Marije Terezije. Tu lahko govorimo o politični spremembi oziroma reformi tretjega reda – spremeni se osnovno politično načelo, šolstvo postane obvezno. Sredstva so predvsem pravna, ekonomski javnopolitični instrumenti so bili predvsem negativni ...

Financiranje šolstva je bilo tisto polje, kjer so se najbolj lomila kopja vseh deležnikov v tem procesu. Mesta, ki so imela šole pred splošno šolsko naredbo, so financirala učitelja iz mestne blagajne, deloma je bil odvisen od šolnin, postranski zaslužek (cerkovniška ali orglarska služba) pa je bil kar pravilo. Na pobudo z Dunaja so deželna glavarstva vire za šolski sklad normalizirali, ki so usposabljal učitelje, skušala dobiti od prireditelj, iz stanovske blagajne ter od cerkve. Slednja se je temu upirala, tako da prispevki niso rasli v skladu s pričakovanji. Povsem drugače je bilo v Idriji, kjer so rudarji prispevali zneske, ki so bili primerljivi s cerkvenimi na celotnem Kranjskem. (Schmidt 1988b, 183–199) Nasprotno je bilo za gimnazije dobro poskrbljeno, saj so sredstva v sklad šla iz zaplenjenega jezuitskega premoženja, težave so bile pri usposobljenih učiteljih. (Schmidt 1988b, 262).

Pri izobraževalni politiki lahko pogosto govorimo o tematskem omrežju – veliko število članov, širok obseg interesov, interakcija nestabilna, veliko posvetovanja ali zelo ohlapne zveze, velik konflikt glede javnopolitičnih načel – saj gre za temo, ki zadeva veliko članov skupnosti. Če na kratko strnemo dogajanje v času razsvetljenstva, lahko vidimo, da je osnovni politični konflikt potekal med absolutističnim vladarjem, ki je želel znanje za laično državo, in tistim delom Cerkev, ki je hotel obdržati monopol nad znanjem zase. Ta konflikt je imel več komponent – jezik poučevanja, predmeti, financiranje, kadrovanje. Vmes lahko

opazujemo več manjših ali večjih igralcev – dvorna pisarna, jezuiti, posamezniki kot npr. Blaž Kumerdej, kranjski deželni stanovi, deželno glavarstvo, cerkveni šolniki na Kranjskem. Vladar je v tem omrežju pogosto ravnal skrajno – npr. razpustitev meniških redov – da bi prišel do potrebnih resursov (kadri, finance, znanje), Cerkev je v osrednjem delu reagirala z upiranjem. Oba velika igralca sta imela svoj pogled na javnopolitična načela – Cerkev je izobraževala za svoje potrebe, vključevala je le del prebivalstva, jezik je bil latinščina, vladar oziroma dvorna pisarna pa sta si prizadevala za široko osnovno šolstvo, osnovano na laičnih temeljih.

Ideja Daugbjerga, da se temeljne spremembe dogodijo v nekohezivnih javnopolitičnih sistemih, kjer je država pretežno centralistična in ciljna skupina nima podpore v parlamentu, tukaj drži. Ciljna skupina, ki jo ta javnopolitična sprememba zadeva, je dokaj diferencirana – gre za prebivalstvo nasploh kot koristnika uslug države, gre za duhovščino kot tisti del družbe, ki ima monopol nad znanjem, gre za stanove, katerih moč je spričo absolutističnega vladarja šibka. O podpori v parlamentu zato težko govorimo, saj so oblike ljudskega predstavnštva močno okrnjene. Poleg tega gre tu za uvedbo nove politike, kar pomeni ne samo reformo tretjega reda, temveč sega daleč onstran.

V obdobju **po drugi svetovni vojni** si je velik del političnih odločevalcev prizadeval za izenačenje gimnazije in strokovne šole, vendar pri tem ni bilo doslednosti. Tako pri strokovnih šolah minimalno splošno ali strokovno znanje ni bilo predpisano, zato je prihajalo do velikih nihanj v kakovosti znanja in možnostih za nadaljnji študij. Odprava mature in vpeljava lažjega zaključnega izpita za vse pa je pomenila predvsem, da so gimnazijci lažje dosegli ta cilj, to pa je vodilo tudi do nasprotovanj strokovne javnosti. Drugače kot pri osnovni šoli lahko tu trdimo, da je bilo pri srednjem šolstvu veliko reformnih idej, ki pa niso bile (dosledno) uresničene.

Javnopolitično omrežje umeščamo nekje na kontinuum med tematskim omrežjem in javnopolitično skupnostjo. Ima srednje število članov, saj za družbo druge polovice 20. stoletja lahko rečemo, da ima večje število političnih igralcev kot družba razsvetljenskega absolutizma, obseg zastopanih interesov je srednje velik, saj je kljub želji nekaterih političnih odločevalcev, da bi v omrežje vključili tudi lokalne skupnosti, starše in dijake, težko reči, da

so ti delovali avtonomno oziroma so bili vključeni na dokaj nizki ravni. Vzorec integracije je deloma pogajalski deloma posvetovalen, konflikt je podtalen in se vrši med ravnmi večravske vladavine med zvezno in republiško ravnjo, drug močan konflikt pa je med predstavniki učiteljev in predstavniki politike, vendar sta oba konflikta utišana s strani zveznih političnih odločevalcev. Zato lahko rečemo, da je soglasje o javnopolitičnih instrumentih izsiljeno ali pa je le navidezno.

Tudi tu Daugbjergova teza o temeljnih spremembah v nekohezivnih javnopolitičnih sistemih s pretežno centralistično državo in ciljno skupino brez podpore v parlamentu drži. Tudi tu je ciljna skupina, ki jo ta javnopolitična sprememba zadeva, dokaj diferencirana – gre za prebivalstvo nasploh kot koristnika uslug države, gre za učitelje kot del javne birokracije. O podpori v parlamentu težko govorimo, saj tudi tu nimamo demokratične predstavniške institucije. A v tem primeru ne gre za uvedbo nove politike, temveč gre za spremembe v javnopolitičnih načelih – osnovno šolstvo se razširi na osem let, gimnazija ob konkurenčnih strokovnih šolah izgublja svoj primat, to pa narekujejo tudi potrebe gospodarstva. Zato lahko govorimo o reformi tretjega reda, glede na vidike prenehanja javne politike – in po drugi svetovni vojni je v teh krajih marsikdaj šlo za globok prelom s starim – pa z besedami Hogwooda in Gunna identificiramo vsaj tri vidike, prvič, organizacijskega, ki se kaže v novi šolski mreži, novih šolah in spremljajočih institucijah, drugič, javnopolitičnega, saj je z enotno osnovno šolo in omejevanjem gimnazije prišlo do širokega vključevanja mladine v šolo, ter tretjič, programskega, kjer se je z ukrepi, kot so omejevanje težavnosti mature, štipendiranje, dijaški domovi, dosegalo nove javnopolitične cilje.

Izzivi kot so staranje prebivalstva, postindustrijska družba, ekonomska, socialna in politična tranzicija, ogroženost naravnega okolja in virov so se pojavili že v **devetdesetih**, k temu je treba dodati še osamosvojitve Slovenije in vključevanje v EU (Novak 2009, 35). Zaključek, da so gornji razlogi prej notranji kot zunanji, pa se zdi preuranjen, saj so to procesi, ki jih je nemogoče misliti brez mednarodnega okolja. Te izzive nekako povzemajo javnopolitične spremembe, ki so se vršile predvsem v 90-ih. Glede na stanje v prvem desetletju 21. stoletja – zaključen proces približevanja EU in prevzem odgovornosti znotraj EU, zaključena tranzicija ali vsaj lastninska preobrazba in vpeljava tržnih mehanizmov, vedno večje razslojevanje slovenske in evropske družbe, močni vplivi globalizacije – je šolska politika pred novimi

izzivi. Lizbonska strategija se v marsičem kaže kot povzetek teh izzivov, vendar je vprašanje, do kolikšne mere je vključena v to politiko. V naslednjih vrsticah bomo podrobneje analizirali položaj slovenske izobraževalne politike v odnosu do mednarodnega oziroma evropskega okolja. Javnopolitične spremembe na področju izobraževanja, ki so se odvijale v 90-ih, so doživele nadaljevanje v postopku pridruževanja EU in prevzemanju in vključevanju pobud, ki so prihajale iz tega okvira, kjer imamo v mislih predvsem lizbonsko strategijo in odprto metodo koordinacije.

3.2.1 Mednarodni dejavniki v slovenski srednješolski izobraževalni politiki

Glede na dejstvo, da je bila Slovenija kot država po svoji ustanovitvi leta 1991 izključena iz mednarodnega dogajanja in je šele počasi postajala članica raznih mednarodnih teles, lahko zlahka rečemo, da so mednarodni dejavniki v slovenski srednješolski izobraževalni politiki pomembni. Pri tem seveda moramo upoštevati, da je bila tudi nekdanja država Jugoslavija v marsikaterem pogledu zelo dejavna na mednarodnem prizorišču.

Vpliv mednarodnih dejavnikov lahko merimo z vključenostjo posamezne države v mednarodne organizacije in institucije (po Youngu), glede na število sporazumov in dokumentov, ki to tematizirajo, vključenostjo v mednarodne raziskave, lahko pa tudi preverimo, v kolikšni meri so snovalci Bele knjige o vzgoji in izobraževanju 2011 upoštevali tovrstne mednarodne pobude.

Lajh in Štremfel (v Fink-Hafner 2010, 59–79) v okviru mednarodnega sodelovanja Slovenije na področju izobraževanja oblike delita v tri skupine: bilateralno, regionalno in multilateralno. Prvo vključuje sodelovanje s sosednjimi državami in z zamejci, 50 dvostranskih sporazumov ter 30 programov in protokolov. Regionalno sodelovanje se odvija v delovni skupnosti Alpe – Jadran, Srednjeevropske pobude ter Evro-mediteranskega partnerstva.³³ Pomemben je tudi

³³ Evromediteransko partnerstvo ali tudi barcelonski proces je okvir odnosov med EU in državami južnega Sredozemlja ter vključuje Turčijo, Alžirijo, Maroko, Tunizijo, Egipt, Sirijo, Izrael, Jordanijo, Libanon, Palestinsko oblast, Albanijo in Mavretanijo. Ima politično-varnostni del, ekonomski in kulturno-socialni del, za slednjega je bila ustanovljena Evro-mediteranska fundacija za dialog med kulturami Anna Lindh. Na področju

CEEPUS, srednjeevropski program za izmenjavo študentov in profesorjev. V okviru Pakta stabilnosti za jugovzhodno Evropo je Slovenija aktivna v delovni skupini za izobraževanje in mladino.³⁴ Pri multilateralnem sodelovanju v izobraževanju je Slovenija udeležena mdr. pri delu Unesca, OECD-ja, Sveta Evrope in seveda EU.

Kot že omenjeno v poglavju 2.4.1 Mednarodni dejavniki v izobraževalni politiki, nas zanimajo mednarodne organizacije; mednarodni sporazumi, protokoli in programi ter mednarodne raziskave. Mednarodnim organizacijam smo posvetili podpoglavji 2.3.2 Nove oblike vladanja v kontekstu evropskega povezovanja ter 2.4.2. Druge mednarodne organizacije.

Odmevnejše mednarodne raziskave, v katerih sodeluje Slovenija, so navedene v spodnji tabeli:

izobraževanja je najpomembnejša ustanovitev prve Evro-mediteranske univerze v Piranu leta 2008 (vir: http://eeas.europa.eu/euromed/social/social_en.htm).

³⁴ Slovenija je skupaj z Avstrijo odgovorna za vodenje okrepljenega graškega procesa, ki mdr. vključuje Mrežo za sodelovanje v izobraževanju v Jugovzhodni Evropi.

Tabela 3.3: Odmevnejše mednarodne raziskave s področja izobraževanja

Kratica	Uradno ime	Pojasnilo	Organi-zacija	Slovenija sodeluje*	Odmev-nost**
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study	mednarodna primerjalna raziskava šolskih dosežkov na področju matematike in naravoslovja v nižji, višji osnovni in srednji šoli	IEA	od 1995	209
CivEd	CIVIC Education Study	raziskava o državljski vzgoji pri 14-letnikih	IEA	od 1996	131
SITES	Second Information Technology in Education Study	raziskava o rabi IKT v izobraževanju	IEA	od 1999	23
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study	mednarodna raziskava o branju v osnovni šoli	IEA	od 2001	167
	Eurostudent	raziskava socialne dimenzije evropskega visokošolskega izobraževanja	HIS	od 2005	99
PISA	Programme for International Student Assessment	mednarodna raziskava o dosežkih 15-letnikov na področju splošnega in poklicnega znanja	OECD	od 2006	395
EAG	Education at a Glance	obsežna zbirka kazalnikov o izobraževalnih sistemih v posameznih državah	OECD	od 2007	168
TALIS	Teaching and Learning International Survey	raziskava o delovnih pogojih učiteljev, poučevanju in učnih praksah v šoli	OECD	od 2008	105

Kraticе: IEA – International Association for the Evaluation of Educational Achievement, HIS – Hochschul-Informationen-System

* Mišljeno je leto objave dosežkov, same priprave potekajo navadno cca. dve leti.

** Odmevnost je merjena po številu strani s pripono -si, ki smo jih našli preko Googlovega iskalnika 12. 8. 2011, pri čemer je potrebno upoštevati, da beseda talis/Talis označuje tudi kaj drugega in da se je potrebno postaviti na zadnjo stran zadetkov, da ugotoviš dejansko število.

Vir: spletne strani organizacij

Iz letnic, ki kažejo, kdaj je Slovenija prvič sodelovala pri posamezni mednarodni raziskavi, je razvidno, da je želja po mednarodni primerjavi vedno močnejša. Od treh raziskav v 90-ih preko petih v prvih petih letih 21. stoletja do osmih ob koncu prvega desetletja 21. stoletja in pred dvajsetletnico osamosvojitve nedvomno priča o tem. Glede odmevnosti je razbrati, da so štiri raziskave v ospredju: Timss, Pirls, Pisa in EAG. Če vzamemo v obzir še dejstvo, da je Slovenija v raziskavah OECD-ja krajši čas, vidimo, da so vse tri raziskave te organizacije veliko bolj odmevne kot ostale.

Vse raziskave, ki se v tem ali onem pogledu ukvarjajo s kakovostjo izobraževanja, se pri tem poslužujejo določenih kazalnikov. Tudi lizbonska strategija in strategija Evropa 2020 sta posebno pozornost namenili merjenju kakovosti in razvoju kazalnikov (primerjaj stran 27). Glede na merila uspešnosti za leto 2020 dobimo sledečo sliko (vir: Komisija Evropskih skupnosti 2011):

- vsaj 95 % otrok od 4 leta do vključitve v šolo naj dobi predšolsko vzgojo; v Sloveniji je bilo leta 2009 vključenih 90,4 % štiri- do šestletnikov;
- povprečna stopnja osipa pod 10 %, slovenski nacionalni cilj 5 %, stanje leta 2010 se s ciljem ujema;
- delež učencev z nizkimi dosežki pri branju, matematiki in znanosti naj bo nižji od 15 %; v Sloveniji leta 2009 je bilo pri branju 16,5 % dijakov z nizkimi dosežki, v matematiki 20,3 % in v znanosti oziroma naravoslovju 14,8 %;
- delež 30- do 34-letnikov z višjo izobrazbo naj bi bil vsaj 40 %; v letu 2009 je bil nad povprečjem EU, in sicer 31,6 %, z naraščajočim trendom;
- vsaj 15 % odraslih naj bi se udeleževalo vseživljenjskega učenja; leta 2009 v Sloveniji je to počelo 14,6 % odraslih.

V skladu s tem lahko rečemo, da je slovenska uradna politika z dosežki lahko zadovoljna in da si lahko postavlja bolj ambiciozne cilje. Skrb zbuja predvsem nazadovanje števila uspešnih 15-letnikov pri matematiki in naravoslovju glede na rezultate predhodne raziskave Pisa.

Načeloma velja, da so manjše države bolj odvisne od mednarodnega okolja kot večje, zato je premik k bolj intenzivnim mednarodnim odnosom mogoče pojasniti kot naravno posledico osamosvojitve. Tudi nekateri bilateralni odnosi in regionalno sodelovanje so nastali ravno

zaradi tega (pri tem mislimo predvsem sodelovanje s področjem t. i. zahodnega Balkana). Visok BDP, ki Slovenijo uvršča med najbogatejše vzhodnoevropske države, pa mdr. spodbuja k primerjavam z bogatimi – od tod lahko pojasnimo vstop v OECD. Odpiranje izobraževalnih sistemov svetu in odpiranje evropskega trga delovne sile pa zbuja zanimanje za mednarodne raziskave na področju izobraževanja, saj skušajo odgovoriti na preprosto vprašanje Česa se naučijo otroci v šoli. Vpliv mednarodnih dejavnikov je nedvomno večji in je do določene mere povezan z zadnjim valom globalizacije, deloma utemeljen z osamosvojitvijo, deloma pa s spremembami izobraževalne javne politike.

3.3 Nove oblike vladanja na področju srednješolske izobraževalne politike v Sloveniji

Simona Kustec Lipicer (2002, 77) povzema, da so se v Sloveniji v tranziciji spremenila tudi javnopolitična omrežja, saj so na dnevni red prišle druge vsebine, pojavili so se drugi igralci. Nastalo je veliko osebnih omrežij ali *issue networks* (tematskih omrežij). Med posameznimi javnopolitičnimi sektorji so velike razlike, tako imajo na primer ekonomske in socialne politike zelo močna omrežja. Izobraževalni sektor ni odprt za mreženje, igralci so večinoma vladni ali pa gre za strokovnjake z univerz, saj je zasebnih igralcev malo, civilna družba na tem področju je dokaj nerazvita, lokalne skupnosti pa nimajo večje vloge.

Pri vprašanju, katere institucije imajo predstavnike, imenovane v nacionalno strokovno skupino za pripravo Bele knjige o vzgoji in izobraževanju v RS, se nam pokaže sledeča slika: javni igralci so v tem smislu ministrstvo za šolstvo, andragoški center, zavod za šolstvo, strokovni svet za splošno izobraževanje, konfesionalna srednja šola, zasebni igralci prihajajo iz vrst sindikatov in gospodarstva, iz teh teles prihaja po en predstavnik, prevladujejo pa strokovnjaki z univerze (10) in samostojnega raziskovalnega inštituta (3) (Nacionalna strokovna skupina 2011).

Lajh in Štremfel (2011) za področje vseživljenjskega izobraževanja ugotavljata, da so pri vstopu Slovenije v EU nekateri kazalniki in ciljne vrednosti (*targets*) že dosegale ali presegle povprečje EU. Problem vidita v reformnih prizadevanjih ob osamosvojitvi, ki so v določeni meri spremenila smer z vstopom. Spremembe v javnopolitičnem procesu, na katere je merila OMK, se niso zgodile ali pa zgolj v neznatni meri. Nacionalni parlament je izključen iz

procesa na podlagi OMK. Partnerski odnosi na področju VŽU so nerazviti. Vključevanje socialnih partnerjev, civilne družbe in lokalnih skupnosti je še vedno preveč pasivno. Strategijo VŽU razvija predvsem ministrstvo za šolstvo, kar ne podpira integralnega medsektorskega pristopa, ki ga opazujemo na primer pri gospodarstvu, kar ni dobro tudi s stališča kongruence javnih politik. (2011, 517) Te misli lahko za avtorjema samo ponovimo, pri čemer je položaj pri srednješolski politiki še veliko bolj omejen na ministrstvo za šolstvo, saj je srednje šolstvo veliko bolj izolirano od koncepta na znanju temelječe družbe kot na primer VŽU ali visoko šolstvo.

V nadaljevanju bomo poskušali podati oceno dogajanja na področju srednješolske izobraževalne politike v Sloveniji glede štiri na lastnosti OMK, kot so bile definirane v 37. odstavku lizbonske strategije (glej stran 47).

Oblikovanje skupnih usmeritev, rokov, ciljev

Dolgoročni strateški cilji evropskega sodelovanja v izobraževanju in usposabljanju (uresničevanje načela vseživljenjskega učenja in mobilnosti udeležencev, izboljšanje kakovosti in učinkovitosti izvajanja in izidov učenja, spodbujanje pravičnosti in aktivnega državljanstva, krepitev inovativnosti in ustvarjalnosti, vključno s podjetništvom, na vseh ravneh izobraževanja in usposabljanja) se v glavnem ujemajo s splošnimi načeli, skupnimi cilji ter izzivi in strateškimi usmeritvami iz Bele knjige v vzgoji in izobraževanju 2011 (Nacionalna strokovna skupina, 2011, PSS za načela), pri čemer v ospredju ni mobilnosti, inovativnosti in ustvarjalnosti ter podjetništva, kar do določene mere kaže na razumevanje izobraževanja, ki ni neoliberalistično utemeljeno ali pa izraža resentment srednjega usmerjenega izobraževanja.³⁵ Slovenska razvojna strategija (Urad za makroekonomske analize in razvoj 2005, 29–32) pa se nasprotno na področju izobraževanja ozira predvsem po visokošolskem izobraževanju in izobraževanju odraslih ter govori o inovativnosti, mobilnosti, podjetništvu, vseživljenjskem učenju. Strategija vseživljenjskega učenja v Sloveniji, ki je nastala leta 2007 (Ministrstvo za šolstvo, 2007), pa se neposredno sklicuje na Evropsko komisijo in posledično svoje cilje izvaja iz ciljev, kot so določeni v dokumentih, povezanih z

³⁵ S tem odgovarjamo tudi na vprašanje o mednarodnem ozadju bele knjige, ki smo ga postavili, ko smo govorili o mednarodnih dejavnikih v Sloveniji.

delovnim programom Izobraževanje in usposabljanje 2010. Sklepamo lahko, da so dejavnosti na področju srednješolske izobraževalne politike v določenem delu močno pod vplivom evropskih okvirov, v določenem delu pa sledijo bolj inherentnim procesom. Glede na odsotnost nacionalnega programa za srednje šolstvo (ali douniverzitetno šolstvo) lahko sklepamo, da to področje izobraževalne politike ni podvrženo takšnim spremembam kot na primer izobraževanje odraslih (kjer imamo resolucijo) ali pismenost odraslih, o tem govori tudi mesto v Strategiji vseživljenjskosti učenja, kjer je srednješolskemu izobraževanju glede na vključenost populacije odmerjeno sorazmerno malo prostora. S tega stališča lahko ugotovimo, da skupina za pripravo javnopolitične rešitve s člani pretežno iz vladnih institucij in ministrstva bolj sledi evropskim smernicam kot pa skupina s člani pretežno z univerz.

Kvalitativni in kvantitativni kazalniki ter merila uspešnosti

Edino merilo uspešnosti, ki se v strategiji Evropa 2020 nanaša na srednje šolstvo, je delež osipnikov. Od šestnajstih bistvenih kazalnikov za spremljanje napredka proti lizbonskim ciljem sta dva, ki se nanašata neposredno na srednje šolstvo (delež osipnikov, ki nastopa že kot merilo uspešnosti, in zaključena srednješolska izobrazba, kar je bilo eno od meril uspešnosti v lizbonski strategiji, a so ga zaradi tesne povezanosti s prej omenjenim odpravili), pet pa jih pokriva šest ključnih kompetenc za vseživljenjsko učenje (materinščina, tuji jeziki, matematika in naravoslovje, IKT, državljanstvo, učenje učenja; manjka podjetništvo ter kultura; Komisija Evropskih skupnosti 2009, 14).

Med leti 2008 in 2010 je v organizaciji Zavoda za šolstvo potekal projekt Posodobitev gimnazije (ZRSS 2010), ki je začel ob uveljavitvi novih učnih načrtov za gimnazije. Ob didaktičnih spremembah, ki so jih nagovarjali nekatero projekti pred tem (Didaktična prenova gimnazijskega programa, Evropski oddelki), gre tu za posodobitev načrtovanja in izvajanja kurikula. Ob tem so v učne načrte vključili ključne kompetence za vseživljenjsko učenje (Evropski parlament 2006), česar sicer ne moremo interpretirati kot neposreden sad procesa OMK, pač pa širšega lizbonskega procesa. Pri spremljanju napredka pa so medijsko najodmevnejši rezultati raziskave Pisa OECD-ja, ki so pokazali nazadovanje deleža uspešnih 15-letnikov pri matematiki in naravoslovju in ne izboljšanje, ki je bilo pričakovano glede na merila uspešnosti.

Prenos evropskih usmeritev v nacionalne politike

Glede vpliva evropskih smernic na nacionalne politike je potrebno vedeti, da se to ne dogaja na način prilagoditvenih pritiskov ali zahtev po harmonizaciji, temveč gre za ponotranjenje evropskih vrednot in javnopolitičnih paradigem, saj gre za mehko zakonodajo, zato se – kot pravi Alexiadou (2007, 9) – učinek meri le na diskurzivni ravni znotraj obstoječih institucionalnih podlag, pristojnih za izobraževanje v posamezni državi članici. Torej gre za ujemanje na deklarativni ravni in rabo skupnega jezika sodelovanja, enako razumevanje osnovnih mehanizmov in instrumentov, ter sodelovanje in priporočila o ključnih kompetencah (Lajh in Štremfel 2011, 519–520). Kot ugotavljata Lajh in Štremfel (2011, 520), je bila večina šolske oziroma izobraževalne zakonodaje sprejeta v 90-ih letih prejšnjega stoletja in ne vsebuje konceptov, ki jih je prinesla lizbonska strategija. OMK lahko sledimo le v novejših dokumentih, diskurzivna raven pa ni vedno ozko povezana z operativno ravni.

Bistvenih sprememb v smislu bolj odprtega vladanja na področju izobraževanja ni opaziti – za razvoj slovenske izobraževalne politike nosi glavno odgovornost vlada, ki pri oblikovanju strategije angažira ali predvsem svoje uslužbenke ali pa strokovnjake, civilna družba in lokalne skupnosti pa imajo le omejen dostop. Čeprav Lajh in Štremfel (2011, 521) vidita spremembe glede poudarjenega pomena izobraževanja odraslih in predšolske vzgoje kot odraz vključenosti v evropsko sodelovanje, so to koncepti, ki so veljali že v 80-ih. Podobno lahko rečemo za povečan vpis na gimnazije (cca. 40 %), kar pomeni seveda večji vpis na univerze, in za odpiranje visokošolskega prostora absolventom tehniških šol – oboje rezultat procesov 90-ih. Od lizbonskega procesa pa so te spremembe lahko dobile dodatno legitimizacijo.

Periodično spremljanje, vrednotenje in izmenjava izkušenj, organizirana kot medsebojni učni proces

Heritier (2001) OMK vidi kot novo obliko vladanja predvsem skozi mehanizme slovesa in vzajemnega učenja (*peer learning*). Evropska komisija (2010a, 21) vidi OMK predvsem kot sredstvo vrstniškega pritiska in kot forum za izmenjavo dobrih praks, vendar pa ugotavlja, da

jo večina držav članic dejansko uporablja le kot sredstvo za poročanje namesto kot sredstvo razvoja politike. Radaelli (2003, 39–43) vidi pri OMK kot platformi za učenje omejitve zaradi slabega participativnega vladanja, političnosti, hierarhičnosti učenja znotraj OMK, ki temelji na mešanici sodelovanja in konfliktnega vedenja, ter omejitvam, ki jih prinaša določanje meril uspešnosti (*benchmarking*) in dobre prakse (posnemanje ne vodi k odličnosti). Javnopolitično učenje se pri OMK odvija predvsem preko skupin (*clusters*) in dejavnosti vzajemnega učenja (*peer learning activity*). Slovenija ni aktivno udeležena pri skupinah, vendar po navedbi ministrstva spremlja delo in uporablja rezultate za oblikovanje javne politike (Ministrstvo za šolstvo 2009, 2).

Vključevanje rešitev v izobraževalno javno politiko je odvisno tudi od tega, kdo od prominentnih strokovnjakov je vključen v OMK proces. Ravno tako je posamezna država članica vplivnejša, če v tem procesu sodelujejo najvišje strokovne avtoritete. (Lajh in Štremfel 2011, 522) Če primerjamo 24 imen, podpisanih pod nacionalno poročilo o implementaciji (Ministrstvo za šport 2009, 1), in dvajset imen, ki sestavljajo osrednjo strokovno skupino za pripravo bele knjige (Nacionalna strokovna skupina 2011), lahko ugotovimo, da le ena oseba sodeluje v obeh telesih, kar je znak za nepovezanost obeh procesov,³⁶ če pa izhajamo iz ugotovitve, da so pri beli knjigi večinoma angažirani strokovnjaki z univerz, pri nacionalnem poročilu pa uslužbenci ministrstva, potem je izid za proces OMK izrazito neugoden. Ker se proces odvija predvsem na ministrstvu, iz tega izhaja tudi problem objektivnosti, ki pa ga slovenski predstavniki ne vidijo, saj je po njihovem mnenju objektivnost zagotovljena z javno objavo poročila (Lajh in Štremfel 2011, 523).

Podobno neugoden izid je tudi pri izvozu znanja in dobrih praks. Slovenija je med vodilnimi članicami pri reševanju problema osipa, saj že zdaj močno presega merila uspešnosti za leto 2020, ravno tako dosega merilo uspešnosti glede vključenosti odraslih v VŽU. Vendar so slovenski predstavniki pri organizaciji dejavnosti vzajemnega učenja v ozadju (Evropska komisija, 2011), kar je lahko povezano s kadrovsko podhranjenostjo, ki je v manjših državah

³⁶ Še ena oseba iz skupine, ki je oblikovala nacionalno poročilo za leto 2009, je v eni izmed trinajstih področnih skupin za oblikovanje rešitev v beli knjigi. Če obe skupini primerjamo z avtorji Strategije vseživljenjske učenja, pa so med njimi zopet v pretežni meri uslužbenci ministrstva.

bolj pereča, a pri organizaciji dejavnosti vzajemnega učenja so majhne države članice pravzaprav bolj aktivne.

Lajh in Štremfel (2010, 76) ugotavljata, da je vpliv OMK v Sloveniji zaradi metodoloških zadržkov težko oceniti, vendar je njuna analiza pokazala še velike in neizkoriščene možnosti izkoriščanja njenega potenciala. Navajata mnenje predstavnikov ministrstva za šolstvo, da bi bil povečan implementacijski imperativ na tem področju nesprejemljiv. Zato predlagata spodbujanje pozitivnih elementov te metode in dvigovanje zavesti o njej. Podobno lahko ugotovimo tudi, če pregledamo nekatere dokumente, kjer metoda odprte koordinacije sploh ni omenjena.

Oceno dogajanja na področju slovenske izobraževalne politike predvsem v smislu OMK in omrežij lahko povzamemo, kot sledi: Oblikovanje skupnih usmeritev ter rokov za ciljev EU je zagotovljeno. Pri tem različne skupine in različni dokumenti dajejo poudarek vsem ciljem ali pa le nekaterim med njimi. Kvalitativni in kvantitativni kazalniki ter merila uspešnosti so vzpostavljena. Na področju srednjega šolstva so rezultati večinoma zadovoljivi, nekateri zahtevajo več pozornosti. Evropske usmeritve se prenašajo v nacionalno politiko, vendar pogosto v precej nepovezanih procesih, tu najdemo predvsem dve skupini, ena z ministrstva za šolstvo sledi evropskim pobudam, druga z univerz sledi nekakšni slovenski tradiciji v šolstvu, utemeljeni na humanističnem idealu človeka. Regionalizacija ne obstaja, a tu je potreben politični konsenz pri oblikovanju regij, izobraževalna politika ne ponuja rešitev, ki bi presegle zastoj na tem področju. Deloma se kaže le v manjšinskem šolstvu. Izkušnje periodično spremljajo, vrednotijo in izmenjujejo kot medsebojni učni proces. Vendar so izidi tega procesa skorajda neopazni, na področjih, kjer Slovenija ima kaj pokazati, pa ni omogočenega izvoza tega znanja, kar je povežno tudi s kadrovske podhranjenostjo.

4 SKLEP

4.1 Preverjanje veljavnosti hipotez in odgovori na raziskovalno vprašanje

V razvoju magistrskega dela smo hoteli pokazati na javnopolitične spremembe, ki še danes temeljno zaznamujejo slovensko (srednje) šolstvo. Daugbjergova (1998) razdelitev javnopolitičnih reform na reforme prvega, drugega in tretjega reda glede na spremembe, ki se tičejo javnopolitičnih načel, ciljev, instrumentov ali zgolj nastavitve slednjih, se je izkazala za zelo uporabno za naš primer. Našli smo tri velike zarez, deloma povezane tudi s političnimi prelomi. Uvedba obveznega osnovnega šolstva in razpustitev jezuitskega reda, ki je vodila k javni srednji šoli, sta bila odločilna momenta v razsvetljenstvu. Tu se srednješolska izobraževalna politika tudi utemelji. Gre za reformo tretjega reda, ki se kaže v uvedbi novega javnopolitičnega načela obveznega šolstva. V nadaljnjem razvoju je najobsežnejša reforma, ki se je odvijala v desetletju med letu 1953 in 1963, prinesla enotno osnovno šolo in razvila poklicno izobraževanje ter potisnila gimnazijo proti robu javnopolitičnega zanimanja. Enotna osnovna šola je po našem mnenju sprememba javnopolitičnega načela, na drugih področjih pa gre za spremembo ciljev v smislu ideološke vzgoje in izobraževanju kadra za industrializacijo, kar govori o reformi tretjega in drugega reda. Spremembe po osamosvojitvi so prinesle prenovi osnovne šole in premik težišča v srednjem šolstvu k gimnazijam. Te spremembe so spričo evropskih pobud kmalu dobile nadaljevanje v kurikularni prenovi gimnazij in ponovnim težnjam po prenovi izobraževalnega sistema v obliki bele knjige. Na tem mestu postaja pomen novih oblik vladanja, predvsem v obliki metode odprte koordinacije, bolj očiten. Vendar spričo načela subsidiarnosti in dokaj dobrih rezultatov v mednarodnih primerjavah politični predstavniki ne pozivajo k odločnim reformam, ampak je proces uvajanja javnopolitičnih sprememb predvsem v rokah ministrstva za šolstvo in strokovnjakov, ki so dobili mandat od taistega ministrstva. Ta zaprtost slovenske izobraževalne politike pa je kljub velikemu številu igralcev glede na prejšnja zgodovinska obdobja odločilna za stabilnost v javnopolitičnem omrežju. Spremembe na ravni ciljev in instrumentov v smislu uvedbe gimnazijskega programa, dualnega šolstva, mature ... kažejo na reformo drugega reda.

Slovenija je z osamosvojitvijo izgubila del prostora, ki je bil nekoč del notranje politike, zato je del mednarodnega sodelovanja v tem obdobju nadomeščal to praznino. Kot mala država ima tudi večjo potrebo po intenzivnih mednarodnih odnosih. Vključitev v EU je temu do določene mere zadostila, primerjave z bogatimi pa so prinesle vključitev v OECD. Odpiranje izobraževalnih sistemov svetu in odpiranje evropskega trga delovne sile pa zbuja zanimanje za mednarodne raziskave na področju izobraževanja. Vpliv mednarodnih dejavnikov je nedvomno narašča in je utemeljen z zadnjim valom globalizacije, z osamosvojitvijo ter s spremembami izobraževalne javne politike, ki niso neposredno povezane s prejšnjima razlogoma.

Analiza je pokazala, da srednješolska izobraževalna politika v določenem delu prevzema usmeritve, cilje, kazalnike in merila uspešnosti ter spremlja, vrednoti in izmenjuje izkušnje z drugimi državami članicami. Vendar je ta proces dokaj odmaknjen od širše javnosti, se odvija predvsem v okviru nekaterih oddelkov ministrstva in je prezenten predvsem nekaterim posameznikom, ki se z njim pobliže ukvarjajo. Ker pobude, ki prihajajo preko procesa OMK, lahko prihajajo tudi iz drugih virov ali pa tematizirajo že poznane rešitve, je idejno poreklo pogosto težko določiti. Ena izmed novosti pa je gotovo javnopolitično učenje, ki je nerazvito, a ima potencial. Določeno »oviro« drugačnemu razvoju srednješolske izobraževalne politike predstavlja tudi zakonodaja, ki je bila sprejeta v 90-ih in ki v obdobju vstopanja v EU ni doživela bistvenih sprememb.

Javnopolitične spremembe, ki jih je pričakovati od rešitev Bele knjige o vzgoji in izobraževanju v RS, niso utemeljene na odprti metodi koordinacije. Strategija vseživljenjskosti učenja v Sloveniji je utemeljena na lizbonskem procesu in je do določene mere povezana z odprto metodo koordinacije, ki ravno tako korenini v tem procesu. Če predpostavimo, da so za OMK ključne spremembe v glavah političnih odločevalcev, lahko zaključimo, da ima OMK premajhen doseg za opazen vpliv na spremembe v srednješolski politiki. Ko bo na strani slovenskih političnih odločevalcev večja pripravljenost za javnopolitično učenje, bo OMK proces imel tudi večji vpliv na javnopolitične spremembe.

4.2 Izgledi

V pričujočem magistrskem delu smo se ukvarjali s preteklostjo in sedanostjo, prihodnost pa je raziskovanju tako rekoč nedostopna. Vendar lahko tvegamo pogled v kristalno kroglo in interpretiramo tam videno. Pri razvoju evropskega sodelovanja na področju izobraževanja se kaže trend po vedno večji povezanosti med posameznimi ravni izobraževanja. Ne le na ravni terciarnega izobraževanja, tudi na sekundarni in primarni so vidne evropske pobude, ki se ne ukvarjajo s skupno evropsko identiteto, temveč gredo globlje (npr. ključne kompetence). Določen del tega dogajanja gre na rovaš OMK, vendar je težje ugotoviti njen domet, saj deluje predvsem na ravni idej. Evropski izobraževalni sistemi se ne bodo poenotili, vendar bodo določene dobre prakse hitreje našle odziv v drugih deželah. Poseben problem predstavlja demokratični deficit, ki naj bi se po mnenju nekaterih raziskovalcev zmanjšal ravno s pomočjo OMK, vendar drugi spričo nerazvitosti OMK v nekaterih (nacionalnih) okoljih ravno tu vidijo ponovno nevarnost demokratičnega deficita, saj so nacionalni parlamenti in evropski parlament iz tega procesa izključeni.

James Q. Wilson v knjigi *Political Organizations* (1973, 132–4 v Parsons 1995/2005, 602) omenja dva zakona o analizi učinkov javnih politik. Prvi zakon pravi, da raziskava vplivov in rezultatov javne politike potrjuje pričakovane dosežke, če jo izvajajo sami izvajalci ali njihovi prijatelji. Drugi Wilsonov zakon pa trdi, da bo tovrstna raziskava ovrгла pričakovane dosežke, če jo bo izvedla neodvisna skupina. Seveda obe trditvi učinkujeta paradokсно duhovito, vendar se kot raziskovalci vedno sprašujemo o naši pristranskosti. Odprta metoda koordinacije je gotovo tema, ki je modna, saj se je loteva veliko raziskovalcev, nemalokrat s finančno podporo Evropske unije. Po začetnem navdušenju pa se pogosto okrepijo kritični glasovi.

Magistrsko delo pred vami je nastajalo več let, z dolgimi premori in kratkimi obdobji intenzivnega dela. Okolje, ki ga opisuje, se je v tem času spreminjalo, strategija Evropa 2020 je zamenjala lizbonsko strategijo, ambiciozni cilji obeh strategij so se zamajali ali celo podrli spričo globalne ekonomske recesije, reformni procesi na področju izobraževanja v Sloveniji so se osredinili v beli knjigi 2011. Upamo, da je to prednost in ne slabost tega dela, da je

uspelo zavzeti določeno kritično držo do tega, kar se je sprva zdelo navdušujoče, ravno zaradi časovne distance.

5 LITERATURA

1. Alexiadou, Nafsika. 2007. *The Europeanization of education policy – changing governance and new modes of coordination. Defining the European Education Agenda*. Dostopno prek: <https://camtools.caret.cam.ac.uk/access/content/group/41d114c3-04b1-4898-8047-9c413ab94fab/Cambridge%20Meeting/Cambridge%20Working%20Papers/Nafsika%20Alexiadiou%20paper.pdf> (31. 1. 2009).
2. Laffan, Brigid in Colin Shaw. 2005. *Classifying and Mapping OMC in different policy areas*. Dostopno prek: http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D02D09_Classifying_and_Mapping_OMK.pdf (24. 2. 2009).
3. Bergant, Milica. 2010. *Reformni poizkusi šolstva na Slovenskem 1919–1929. Od prevrata do uvedbe diktature*. Ljubljana: NUK.
4. Bevc, Milena. 1999. *Financiranje, učinkovitost in razvoj izobraževanja*. Radovljica: Didakta.
5. Bomberg, Elizabeth in Alexander Stubb, ur. 2004. *The European Union: How Does it Work*. Oxford: Oxford University Press.
6. Börzel, Tanja A. 1988. Organizing Babylon – On the different conceptions of policy networks. *Public Administration* 76: 253–273.
7. Börzel, Tanja A. 2000. *When Europe Hits Home. Europeanization and Domestic Change*. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf> (30. 7. 2010).
8. Bučar, Bojko, Zlatko Šabić in Milan Brglez. 2000. *Navodila za pisanje. Seminarske naloge in diplomatska dela*. Ljubljana: FDV.
9. Cini, Michelle, ur. 2007. *European Union Politics*. [2. izdaja.] Oxford, New York: Oxford University Press.
10. Ciperle, Jože in Andrej Vovko. 1987. *Šolstvo na Slovenskem skozi stoletja*. Ljubljana: Slovenski šolski muzej.
11. Citi, Manuele in Martin Rhodes. 2007. *New Modes of Governance in the EU*. Dostopno prek: www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-07-01.pdf (28. 2. 2009).
12. Daugbjerg, Carsten. 1998. *Policy Networks under Pressure. Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*. Aldershot: Ashgate.
13. Della Porta, Donatella. 2003. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Založba Sophia.

14. Dimitris N. Chrysochoou, Michael J. Tsinisizelis, Stelios Stavridis in Kostas Ifantis Manchester. 2003. *Theory and Reform in the European Union*. Manchester and New York: University Press.
15. Doyle, Michael W. in Rachel I. Massey. 2000. Intergovernmental Organizations and the Environment. Looking Towards the Future. V: Pamela Chasek (ur.). *The Global Environment in the Twenty-First Century. Prospects for Cooperation*. United Nations Press. 411–426.
16. Drucker, Peter F. 1993. *Post-Capitalist Society*. Oxford: Butterworth-Heinemann
17. Dye, Thomas R. 1995. *Understanding Public Policy*. Upper Saddle River: Prentice Hall. [osma izdaja]
18. Eurydice. 2002. *Vseživljenjsko učenje. Prispevek izobraževalnih sistemov v državah članicah Evropske Unije. Rezultati študije Eurydice*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport.
19. Eurydice. 2008. *National summary sheets on education systems in Europe and ongoing reforms. Slovenia*. Dostopno prek: http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/pdf/047DN/047_SI_EN.pdf (17. 11. 2008).
20. Eurydice. 2009. *Organisation of the education system in Slovenia. 2008/09*. Dostopno prek: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/eurybase/eurybase_full_reports/SI_EN.pdf (12. 8. 2011).
21. Evropska komisija. 2002. *Nova spodbuda za evropsko mladino. Bela knjiga Evropske komisije*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport.
22. Evropska komisija. 2006. *The history of European cooperation in education and training. Europe in the making – an example*. Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
23. Evropska komisija. 2009. *European Strategy and Cooperation in Education and Training*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc28_en.htm (24. 2. 2009).
24. Evropska komisija. 2010a. *Ocena lizbonske strategije*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/pdf/lisbon_strategy_evaluation_sl.pdf (26. 6. 2010).
25. Evropska komisija. 2010b. *Strategija Evropa 2020. Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_SL_ACT_part1_v1.pdf (21. 6. 2010).
26. Evropska komisija. 2011. *Knowledge System for Lifelong Learning*. Dostopno prek: <http://www.kslll.net> (20. 8. 2011).

27. Evropski parlament. 2006. *Priporočilo o ključnih kompetencah za vseživljenjsko učenje*. Uradni list Evropske unije (30. 12. 2006). L 394/10-18.
28. Fink-Hafner, Danica, ur. 2010. *The Open Method of Coordination. A View from Slovenia*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
29. Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh, ur. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
30. Gabrič, Aleš. 2006. *Šolska reforma 1953–1963*. Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino.
31. Gabrič, Aleš. 2009. *Šolanje in znanje na Slovenskem v izzivu 20. stoletja*. Ljubljana: Pedagoški inštitut.
32. George, Stephen in Ian Bache. 2006. *Politics in the European Union. Second Edition*. Oxford: Oxford University Press.
33. Gornitzka, Åse. 2006. *The Open Method of Coordination as practice - A watershed in European education policy? Working paper*. Oslo: Centre for European Studies. Dostopno prek: http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2006/papers/wp06_16.pdf (25. 2. 2009).
34. Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
35. Hall, Peter. 1993. Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*. Vol. 25, no. 3. 275–96. Dostopno prek: http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/1990_4_en.pdf (27. 7. 2011).
36. Heritier, Adrienne. 2001. *New Modes of Governance in Europe. Policy-Making without Legislating?* Dostopno prek: <http://ssrn.com/abstract=299431> (11. 08. 2011).
37. Hix, Simon. 2005. *The Political System of the European Union*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan. [izbrana poglavja]
38. Hogwood, Brian W. in Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
39. Horvat, Marjan. 2010. *Za evforijo ni ne časa ne potrebe*. Mladina. Št. 19 (14. 5. 2010). 44–45.
40. Kenneth, Armstrong A. 2005. *Inclusive governance? Civil society and the open method of coordination? Implementing the Lisbon strategy: policy coordination through "open" methods*. Dostopno prek: <http://eucenter.wisc.edu/OMK/Papers/Protection/armstrong3.pdf> (28. 1. 2009).
41. Kodelja, Zdenko [et al.]. 1986. *Spremljanje in vrednotenje učinkov srednjega usmerjenega izobraževanja v delu in nadaljnem izobraževanju*. Ljubljana: Pedagoški inštitut.

42. Kolenc, Janez. 2008. *Dualni sistem poklicnega izobraževanja. Evalvacija*. Radovljica: Didakta.
43. Komisija Evropskih skupnosti. 2009. *Progress towards the Lisbon objectives in education and training*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc1951_en.htm (31. 5. 2010)
44. Komisija Evropskih skupnosti. 2011. *Progress towards the Common European Objectives in Education and Training. Indicators and Benchmarks*. Dostopno preko: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/report10/report_en.pdf (5. 8. 2011).
45. Kovač Šebart, Mojca in Mirjam Milharčič Hladnik, ur. 1991. *Šola in učitelj na vajejih države*. Ljubljana: Slovensko društvo pedagogov.
46. Lajh, Damjan in Urška Štremfel. 2010. Flourishing Cooperation with Limited Effects? Slovenian Education Policy in an International Environment. V: Danica Fink-Hafner (ur.). *The Open Method of Coordination. A View from Slovenia*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
47. Lajh, Damjan in Urška Štremfel. 2010. Exploiting the Potential of the Open Method of Coordination in Slovenia. *Sociologický časopis* 47 (3). 507–529.
48. *Lizbonska strategija: ustvariti več in boljša delovna mesta v bolj konkurenčni Evropi*. Dostopno prek: <http://www.elections2004.eu.int/highlights/sl/1001.html> (8. 8. 2006).
49. Majchrzak, Ann. 1984. *Methods for Policy Research*. Newbury Park: Sage.
50. Medveš, Zdenko in Zdenko Kodelja, ur. 1991. *Vzgoja v javni šoli. Zbornik tekstov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
51. Ministrstvo za šolstvo in šport. 2007. *Strategija vseživljenjskosti učenja v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/podrocje/razvoj_solstva/IU2010/Strategija_VZU (20. 8. 2011).
52. Ministrstvo za šolstvo in šport. 2009. *National Report on the Implementation of the Education and Training 2010 Work Programme. Slovenia*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/natreport09/slovenia_en.pdf (20. 8. 2011).
53. Nacionalna strokovna skupina. 2011. *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji 2011*. Dostopno prek: www.belaknjiga2011.si (29. 7. 2011).
54. Nicoll, William in Trevor C. Salmon. 2001. *Understanding the European Union*. Harlow: Longman.
55. Neumann, William Lawrence. 2000. *Social research methods. Qualitative and quantitative approaches*. [4. izdaja] Boston: Allyn and Bacon.

56. Novak, Bogomir. 2009. *Prenova slovenske šole. Znanstveno poročilo 10/09*. [El. knjiga] Ljubljana: Pedagoški inštitut.
57. OECD. 2010. *Topics. Education*. Dostopno prek: http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37455_1_1_1_1_37455,00.html (27. 7. 2010).
58. Okoliš, Stane. 2009. *Zgodovina šolstva na Slovenskem*. Ljubljana: Slovenski šolski muzej.
59. Parsons, Wayne. 1995/2005. *Public policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. London: Edward Elgar.
60. Peček, Mojca. 1998. *Avtonomnost učiteljev nekdanj in sedaj*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
61. Pediček, Franc. 1992. O projektu »usmerjeno izobraževanje«. Skica za analizo, vrednotenje in kritiko. *Vzgoja in izobraževanje* 23 (5 in 6): 11–17 in 8–17.
62. Pediček, Franc. 1998. *Ob prenovi šole*. Ljubljana: Jutro.
63. Peters, B. Guy. 1998. Managing Horizontal Government. The Politics of Co-ordination. *Public Administration* 76. 295–311.
64. Pirc, Vanja. 2011. *Velik vložek, slab izkupiček?* Dostopno prek: http://www.mladina.si/tehdnik/201106/velik_vlozek__slab_izkupicek_ (30. 7. 2011).
65. Ploeg, Frederick van der in Reinhilde Veugelers. 2007. *Higher Education Reform and the Renewed Lisbon Strategy. Role of Member States and the European Commission. EUI Working Paper ECO 2007/33*. San Domenico di Fiesole: European University Institute.
66. Radaelli, M. Claudio. 2003. *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union? Preliminary report*. Dostopno prek: <http://www.sieps.se/publ/rapporter/bilagor/20031.pdf> (5. 2. 2008).
67. Radaelli, Claudio M. 2004. *Who learns what? Policy learning and the open method of coordination*. Dostopno prek: <http://exeter.openrepository.com/exeter/bitstream/10036/23652/1/RadaelliPolicyLearning.pdf> (7. 2. 2009).
68. Ragin, C. Charles. 2007. *Družboslovno raziskovanje. Enotnost in raznolikost metode*. Ljubljana: FDV.
69. Rhodes, R. A. W. 1996. The New Governance. Governance without Government. *Political Studies* 44. 652–667.
70. Ribarič, Mateja, ur. 1998. *Od mature do mature. Zgodovinski razvoj mature na Slovenskem 1849/50– 1994/95*. [Razstavni katalog] Ljubljana: Slovenski šolski muzej.

71. Schmidt, Vlado. 1988a. *Zgodovina šolstva in pedagogike na Slovenskem I. (Od naselitve do 1805)*. Ljubljana: Delavska enotnost.
72. Schmidt, Vlado. 1988b. *Zgodovina šolstva in pedagogike na Slovenskem III. (1848–1870)*. Ljubljana: Delavska enotnost.
73. *Slovensko šolstvo včeraj, danes, jutri*. 2007. [Zbornik] Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
74. Sočan, Lojze. 2006. *The European Union in a Global Context – A Developmental Approach*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
75. Sočan, Lojze. 2009. *Univerza v prehodu Slovenije v gospodarstvo in družbo znanja*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani.
76. Strmčnik, Fran. 1987. *Sodobna šola v luči diferenciacije in individualizacije*. Ljubljana: Izobraževalna skupnost Slovenije.
77. Svet Evrope. 2010. *Education*. Dostopno prek: http://www.coe.int/T/E/Cultural_Cooperation/education/ (27. 7. 2010).
78. Treib, Oliver, Holger Bähr in Gerda Falkner. 2005. Modes of Governance. A Note towards Conceptual Clarification. *European Governance Papers N-05-02*. Dostopno prek: www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf (22. 7. 2011)
79. Toš, Niko in Mitja Hafner-Fink. 1998. *Metode družboslovnega raziskovanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
80. UNESCO. 1997. *International Standard Classification of Education. ISCED 1997*. Dostopno prek: http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm (7. 7. 2011)
81. Urad RS za makroekonomske analize in razvoj. 2005. *Strategija razvoja Slovenije*. Dostopno prek: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf (20. 8. 2011).
82. Vedung, Evert. 2005. *Public policy and program evaluation*. New Brunswick & London: Transaction.
83. Vilfan, Sergij. 1992. Ustavna ureditev Kranjske ob zatonu deželnih stanov. *Zbornik znanstvenih razprav*. 52. 227–238
84. Walkenhorst, Heiko. 2005. *The Changing Role of EU Education Policy. A Critical Assessment*. Dostopno prek: http://aei.pitt.edu/3177/1/Walkenhorst_EUSA_2005_final.pdf (23. 4. 2011)
85. Wallace, Helen, William Wallace in Mark A. Pollack, ur. 2005. *Policy-Making in the European Union. Fifth Edition*. Oxford, New York: Oxford University Press. [izbrana poglavja]

86. Wallace, Helen. 2010. An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. V: *Policy-Making in the European Union*, ur. Helen Wallace, Mark A. Pollack in Alasdair R. Young, 69–104. Oxford, New York: Oxford University Press.
87. Zavod Republike Slovenije za šolstvo. 2010. *Projekti, ki jih financirata Evropski socialni sklad in Ministrstvo za šolstvo in šport*. Dostopno prek: <http://www.zrss.si/projektiess> (20. 8. 2011).
88. *Zakon o financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI)*. Ur. l. RS 12/1996. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199612&stevilka=567> (18. 8. 2011).

Priloga: Besedilo členov 165 in 166 lizbonske pogodbe

Člen 165 (prejšnji člen 149 PES)

1. Unija prispeva k razvoju kakovostnega izobraževanja s spodbujanjem sodelovanja med državami članicami ter po potrebi s podpiranjem in dopolnjevanjem njihovih dejavnosti, pri čemer v celoti upošteva odgovornost držav članic za vsebino poučevanja in organizacijo izobraževalnih sistemov, pa tudi njihovo kulturno in jezikovno raznolikost. Unija prispeva k spodbujanju evropske razsežnosti v športu ob upoštevanju njegove posebne narave, na prostovoljstvu temelječih struktur in njegove družbene in vzgojne vloge.

2. Cilji dejavnosti Unije so:

- razvijanje evropske razsežnosti v izobraževanju, zlasti s poučevanjem in razširjanjem jezikov držav članic;
- spodbujanje mobilnosti študentov in profesorjev, med drugim s spodbujanjem akademskega priznavanja diplom in študijskih obdobj;
- pospeševanje sodelovanja med izobraževalnimi zavodi;
- razvijanje izmenjave informacij in izkušenj glede vprašanj, ki so skupna izobraževalnim sistemom držav članic;
- spodbujanje razvoja izmenjave mladih ter izmenjave pedagoških in drugih strokovnih delavcev ter spodbujanje sodelovanja mladih v demokratičnem življenju v Evropi;
- spodbujanje razvoja izobraževanja na daljavo;
- razvijanje evropske razsežnosti v športu s spodbujanjem pravičnosti in odprtosti pri športnih tekmovanjih in sodelovanja med organi, odgovornimi za šport, ter z varovanjem telesne in moralne integritete športnikov, zlasti najmlajših.

3. Unija in države članice podpirajo sodelovanje s tretjimi državami in pristojnimi mednarodnimi organizacijami na področju izobraževanja in športa, zlasti s Svetom Evrope.

4. Kot prispevek k uresničevanju ciljev iz tega člena:

- 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 na predlog Komisije.

Člen 166 (prejšnji člen 150 PES)

1. Unija izvaja politiko poklicnega usposabljanja, ki podpira in dopolnjuje dejavnost držav članic, pri čemer v celoti upošteva njihovo odgovornost za vsebino in organizacijo poklicnega usposabljanja.

2. Cilji dejavnosti Unije so:

- olajševanje prilagajanja spremembam v industriji, zlasti s poklicnim usposabljanjem in preusposabljanjem;
- izboljševanje začetnega in nadaljevalnega poklicnega usposabljanja zaradi lažje vključitve in ponovne vključitve v trg dela;

— olajševanje dostopa do poklicnega usposabljanja ter spodbujanje mobilnosti izobraževalcev in udeležencev usposabljanja, zlasti mladih;

— spodbujanje sodelovanja v zvezi z usposabljanjem med izobraževalnimi zavodi ali zavodi za usposabljanje in podjetji;

— razvijanje izmenjave informacij in izkušenj glede vprašanj, ki so skupna sistemom usposabljanja držav članic.

3. Unija in države članice podpirajo sodelovanje s tretjimi državami in pristojnimi mednarodnimi organizacijami na področju poklicnega usposabljanja.

4. Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij sprejmeta ukrepe, ki prispevajo k uresničevanju ciljev iz tega člena, pri čemer je izključeno kakršno koli usklajevanje zakonov in drugih predpisov držav članic. Svet na predlog Komisije sprejme priporočila.