

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

URŠKA ŠTREMEL

**URESNIČEVANJE LIZBONSKE STRATEGIJE PREKO ODPRTE
METODE KOORDINACIJE NA PODROČJU VSEŽIVLJENJSKEGA
UČENJA**

MAGISTRSKO DELO

MENTOR: doc. dr. DAMJAN LAJH

LJUBLJANA, 2009



IZJAVA O AVTORSTVU magistrskega dela

Spodaj podpisani/-a URŠKA ŠTREMPEL, z vpisno številko 24060844,
rojen/-a 9.12.1982 v kraju LJUBLJANA, sem avtor/-ica magistrskega dela z naslovom:
URESNIČEVANJE LIZBONSKE STRATEGIJE PREKO ODPRTE METODE
KOORDINACIJE NA PODROČJU VSEŽIVLJENJSKEGA UČENJA

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo magistrsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel/-a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/-a v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko magistrskega dela ter soglašam z objavo magistrskega dela v zbirki »Dela FDV«.

V Ljubljani, dne 20.1.2009

Podpis avtorja/-ice: Urška Štremfel

KAZALO VSEBINE

KAZALO PREGLEDNIC IN SLIK.....	3
SEZNAM UPORABLJENIH OKRAJŠAV	4
I. UVOD	5
1. CILJI IN ZNANSTVENI PRISPEVEK MAGISTRSKEGA DELA	7
2. RAZISKOVALNI PROBLEM IN HIPOTEZE MAGISTRSKEGA DELA.....	8
3. RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE	10
4. RAZISKOVALNI MODEL	11
5. STRUKTURA MAGISTRSKEGA DELA.....	11
II. TEORETIČNI DEL.....	13
6. ODPRTA METODA KOORDINACIJE.....	13
6.1 DOSEDANJE RAZISKAVE IN METODOLOŠKE DILEME RAZISKOVANJA OMK.....	21
6.2 UMEŠTITEV OMK V ŠOLE EVROPSKEGA VLADANJA.....	23
6.3 MEHKA (SOFT) ZAKONODAJA V EVROPSKI UNIJI	26
6.4 ZGODOVINSKI RAZVOJ OMK.....	28
6.5 VPLIV OMK NA ODLOČANJE NA NACIONALNI RAVNI.....	31
6.6 AKTERJI OMK.....	41
6.6.1 Nadnacionalni	41
6.6.2 Nacionalni	49
6.6.3 Lokalni.....	53
6.7 ELEMENTI OMK	54
6.8 INSTRUMENTI OMK.....	58
6.9 DOKUMENTI OMK.....	66
6.10 JAVNOPOLITIČNO UČENJE.....	68
6.10.1 Od spodaj navzgor.....	75
6.10.2 Od zgoraj navzdol.....	77
6.10.3 Na vrhu	77
6.10.4 Med enotami posamezne hierarhične ravni.....	78
6.11 NOVA OBLIKA VLADANJA? PREDNOSTI IN POMANJKJIVOSTI	79
7. EVROPSKA IZOBRAŽEVALNA POLITIKA.....	81
7.1 UMEŠTITEV V SKUPNE EVROPSKE POLITIKE	81
7.2 ZGODOVINSKI RAZVOJ.....	82
7.3 VSEŽIVLJENJSKO UČENJE	87
7.4 IZOBRAŽEVANJE ODRASLIH.....	89

III. EMPIRIČNI DEL.....	94
8. OMK V IZOBRAŽEVANJU ODRASLIH.....	94
8.1 EVROPSKA UNIJA	94
8.2 DVE IZBRANI EVROPSKI DRŽAVI	105
8.3 SLOVENIJA.....	113
IV. SKLEP	125
9.1 VELJAVNOST HIPOTEZ	125
9.2 OCENA UPORABNOSTI TEORETSKIH RAZPRAV OMK ZA PRIMER IZOBRAŽEVANJA ODRASLIH V SLOVENIJI	130
9.3 UPORABNOST UGOTOVITEV ANALIZE PRIMERA SLOVENIJE ZA NADALJNJE TEORETSKE RAZPRAVE.....	130
9.4 PREDLOGI ZA NADALJNJE RAZISKOVANJE	130
V. BIBLIOGRAFIJA.....	131
10.1 LITERATURA	131
10.2 PRAVNI VIRI IN DRUGI URADNI DOKUMENTI EU.....	136
10.3 SLOVENSKE PRAVNE VIRI IN DRUGI URADNI DOKUMENTI	139
10.4 OSTALI VIRI	139
VI. PRILOGA	140

KAZALO PREGLEDNIC IN SLIK

Slika 4: Raziskovalni model.....	11
Preglednica 6.1: Pristopi k preučevanju OMK.....	22
Preglednica 6.4: Razvoj OMK.....	28
Preglednica 6.5: Vpliv OMK na nacionalno raven	36
Preglednica 6.10: Slogi javnopolitičnega učenja	73
Preglednica 8.1.1a: Cilji delovnega programa Izobraževanje in usposabljanje 2010	96
Preglednica 8.1.1b: Pregled sporočil in ciljev Memoranduma o vseživljenjskem učenju.....	98
Slika 8.1.3: Model uporabe OMK v EU.....	104
Slika 8.2: Države primerne za javnopolitično učenje.....	106
Slika 8.3.3: Izpopolnjen model delovanja OMK v Sloveniji	121

SEZNAM UPORABLJENIH OKRAJŠAV

ACS	Andragoški center Slovenije
AVU	aktivnost vzajemnega učenja (peer learning activity)
CECE	Centralno evropsko sodelovanje v izobraževanju (Central-European Cooperation in Education)
CRELL	Center za raziskovanje izobraževanja in vseživljenjskega učenja (Centre for Research on Education and Lifelong learning)
DG EAC	Generalni direktorat Evropske komisije za izobraževanje in kulturo (Directorate General for Education and Culture)
EMU	Ekonomska in monetarna unija (Economic and Monetary Union)
ES	Evropska skupnost (European Community)
EU	Evropska unija (European Union)
IKT	informacijsko-komunikacijska tehnologija
Komisija	Evropska komisija (European Commission)
I&U 2010	Delovni program Evropske komisije Izobraževanje in usposabljanje 2010
LS	Lizbonska strategija
MŠŠ	Ministrstvo za šolstvo in šport
OMK	odprta metoda koordinacije (open method of coordination)
ReNPIO	Resolucija o nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji do leta 2010
RS	Republika Slovenija
SGIB	Stalna delovna skupina za kazalnike in ciljne vrednosti (Standing Group for Indicators and Benchmarks)
SRS	Strategija razvoja Slovenije
Svet	Svet Evropske unije (Council of the European Union)
VŽU	vseživljenjsko učenje (lifelong learning)

I. UVOD

V razvoju skupne evropske¹ izobraževalne politike je dolgo veljalo načelo subsidiarnosti, saj članice niso bile pripravljene Uniji priznati politične moči in vpliva na področju, ki je ključno za nacionalno identiteto in kulturo posameznega naroda (Hingel 2001). Evropsko sodelovanje na področju izobraževanja in usposabljanja se je od leta 1971, ko se je prvič sestalo šest pristojnih evropskih ministrov, bistveno okrepilo (Walkenhorst 2005). Prelomnico v okrepitvi sodelovanja predstavlja Lizbonska strategija, v kateri je izobraževanje prvič eksplicitno omenjeno kot dejavnik, ki naj bi pomembno prispeval k strateškemu razvoju Evrope v »najbolj konkurenčno in dinamično, na znanju zasnovano gospodarstvo na svetu, sposobno trajnostne gospodarske rasti z več in boljšimi delovnimi mesti kot tudi z večjo socialno kohezijo« (Evropski svet 2000). Vseživljenjsko učenje² (v njegovem okviru izobraževanje odraslih kot del pospešenega razvoja človeških virov) je bilo prepoznano kot nujni pogoj za večanje učinkovitosti Evropske unije (EU) (Lange in Alexiadou 2007). Prišlo je do spoznanja, da izobrazba in znanje posameznika nista sama sebi namen, temveč v funkciji soočanja z razvojnimi spremembami in izzivi, kot so demografske spremembe, staranje prebivalstva, zelo hitro spreminjajoča se narava trga dela in hiter razvoj informacijske ter druge tehnologije, kar zahteva nenehno prilagajanje načina dela in življenja. Izobraževanje (in stopnja izobraženosti) omogoča posameznikom osebno rast, zaposlitev, blaginjo in večjo socialno varnost, družbi pa gospodarski razvoj, napredek in socialno kohezijo (Komisija 2006). Glavni razlog nižje stopnje izobraženosti prebivalstva posamezne države, hkrati pa novim razmeram najtežje prilagodljivo a najbolj potrebno delovno silo, predstavlja starejša populacija. Zato je treba starejši populaciji posvetiti posebno pozornost in jo v največji možni meri vključiti v mnogovrstne oblike vseživljenjskega učenja. Omenjena naloga je opredeljena tudi v ključnem okviru za delovanje držav članic na področju izobraževanja – v t.i. delovnem programu Izobraževanje in usposabljanje 2010 (I&U 2010) v okviru drugega strateškega cilja, katerega namen je vsem olajšati dostop do izobraževanja in usposabljanja z ustvarjanjem odprtega učnega okolja, oblikovanja privlačnejšega učenja in zavzemanja za aktivno državljanstvo, enake možnosti in socialno kohezijo (Svet 2002).

1 Vsaka javna politika se oblikuje v okviru določenih politično odločevalskih struktur in učinkuje na območju določene teritorialne politične enote. Glede na to, kdo oblikuje določeno javno politiko in na katerem politično opredeljenem prostoru veljajo, lahko govorimo o lokalni, regionalni, nacionalni, zvezni, skupni evropski itd. politiki (Fink Hafner 2002, 14).

² Več o pomenu vseživljenjskega učenja in utemeljitvi izbire v naslovu magistrskega dela v odnosu do pojma izobraževanja v poglavju 7.3 Vseživljenjsko učenje.

Zaradi narave izobraževanja kot javnopolitičnega področja, nad katerim želijo države članice ohraniti suverenost, in hkratnega zavedanja o pomenu izobraževanja za doseganje strateških ciljev EU, ki jih s sedemindvajsetimi nekonsistentnimi nacionalnimi izobraževalnimi sistemi ni bilo mogoče uresničiti, je bila z Lizbonsko strategijo kot načinom sodelovanja opredeljena nova metoda sodelovanja – t.i. »odprta metoda koordinacije« (OMK). Nova odprta metoda vsebuje določitev evropskih smernic in datumov, do katerih naj bi države članice dosegle cilje svojih lastnih nacionalnih politik. Evropske smernice so oblikovane v posebne cilje in ukrepe, ki odražajo nacionalne in regionalne razlike. Da bi uresničevanje teh ciljev spremljali, je Komisija pripravila kazalnike za posamezna področja, ki omogočajo primerjavo dosežkov med posameznimi državami in spodbujajo aktivnosti za približevanje državam, ki so na posameznih področjih najuspešnejše (Evropski svet 2000). V ta namen so vzpostavljeni medsebojni učni procesi, ki temeljijo na rednem spremljanju in vrednotenju napredka. Medsebojni učni procesi naj bi potekali na vseh ravneh (na vrhu, od zgoraj navzdol, od spodaj navzgor in med enotami posamezne hierarhične ravni) ter tako zagotovili aktivno vključenost kar najširšega kroga udeležencev – držav članic, regionalne in lokalne ravni, socialnih partnerjev in civilne družbe – ter upoštevanje načel dobrega vladanja (odprtost, široka participacija, odgovornost, učinkovitost in skladnost) (Evropska komisija 2001; Radaelli 2004).

OMK, preko katere se je vzpostavil skupni evropski izobraževalni prostor, v katerem so se do tedaj popolnoma heterogeni izobraževalni sistemi združili v enotno jedro vseživljenjskega učenja (Gornitzka 2005), je izredno pomembna tudi s številnih politoloških vidikov. OMK namreč predstavlja nov instrument, ki prinaša številne inovacije tako na področju ciljev kot metod (Dehousse 2002, 19). Pojav takšnih oblik usklajevanja izobraževalnih politik, ki temeljijo na subsidiarnostnem načelu, bi ob upoštevanju vseh njenih potencialov lahko predstavljal novo kvaliteto v razvoju demokratične kulture v evropskem izobraževalnem prostoru oz. omogočil odpravo t.i. demokratičnega deficita (Armstrong 2005). Vse navedene aktivnosti se odvijajo po načelu t.i. mehkega prava oziroma prostovoljnega sodelovanja držav članic, kar je izzvalo številna vprašanja glede načina, ki ga OMK v odsotnosti obvezujočih pravil uporablja za evropeizacijo (usmerjanje in oblikovanje) nacionalnih izobraževalnih politik (Alexiadou 2007; López Santana 2004, 8-9; Sacchi 2004). OMK s svojo relativno novostjo, inovativnostjo in kompleksnostjo politološki znanosti omogoča širok spekter raziskav. Hkrati pa politološki pristopi preučevanja OMK lahko bistveno prispevajo k njeni razjasnitvi, skritim pastem ter nadaljnjim potencialom za njeno učinkovito delovanje.

1. CILJI IN ZNANSTVENI PRISPEVEK MAGISTRSKEGA DELA

Na podlagi natančne analize teoretičnih razprav o odprti metodi koordinacije (OMK) na ravni EU, izvedbe študije primera izvajanja politike vseživljenjskega učenja na področju izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji (RS) preko OMK in analize uporabe vseh potencialov metode v dveh izbranih državah EU (Češke in Švedske) so **cilji** magistrske naloge naslednji:

- Predstaviti OMK kot novo obliko vladanja na ravni EU (z njenim zgodovinskim razvojem, prednostmi in pomanjkljivostmi ter potenciali) ter kritično oceniti njeno uporabnost na področju skupne evropske izobraževalne politike.
- Prikazati vpliv OMK na postopke odločanja na nacionalni ravni.
- Preveriti dejansko izkoriščenost potencialov metode na področju izobraževanja odraslih v Sloveniji ter razjasniti morebitne ovire, dileme oz. pomisleke glede njene uporabe.
- Na podlagi teoretičnih predpostavk, dokumentov na ravni EU in analize uporabe metode v dveh izbranih državah EU opozoriti na njene neizkoriščene potenciale v Sloveniji in osnovati »idealni model« uporabe metode za v prihodnje.

Radaelli (2003, 16) in številni drugi avtorji (Alexiadou 2007; Goettschy 2004; Kröger 2006; Chalmers in Lodge 2003)³ ugotavljajo, da je OMK deležna velikih teoretičnih razprav, prekmalu pa je, da bi podali skupno izčrpno oceno o njenem delovanju v praksi – predvsem zato, ker je premalo kakovostnih empiričnih analiz, ki bi vsebovale oceno vpliva OMK na nacionalna prepričanja, odločitve in politike. Premalo raziskano je področje vpliva metode na pospeševanje učenja, njene učinkovitosti in legitimnosti. Kot ključno vprašanje se postavlja pripravljenost in zmožnost držav članic, da se odločijo in uvedejo takšno obliko sodelovanja, ki bo bolj zavezujoča in bo omogočala tudi primerjave doseženega razvoja med posameznimi državami.

V magistrskem delu se osredotočam na izobraževalno politiko, ker je v primerjavi z drugimi področji, na katerih se uporablja OMK (zaposlovanje, ekonomske politike, socialna

³ Na pomanjkanje raziskav opozarja tudi Zeitlin (2005, 8), ki ugotavlja, da so tudi nekatere do sedaj opravljene raziskave temeljile na pomanjkljivih in zastarelih podatkih, na katere so avtorji nato projicirali svoja lastna teoretična in normativna predvidevanja.

vključenost), v raziskavah premalo zastopana (Alexiadou 2007; Gornitzka 2005; Laffan in Shaw 2005). Magistrsko delo predstavlja prvo obširno in strnjeno predstavitev OMK v slovenskem jeziku, poleg tega ne vem, da bi bila v Sloveniji že opravljena raziskava o njenem vplivu na nacionalne javne politike. Predstavlja tudi inovativni raziskovalni model preučevanja metode, ki ga ni zaslediti v drugih študijah o OMK na evropski ravni.

Magistrsko delo tako poleg uporabnosti rezultatov empirične raziskave za nadaljnji razvoj uporabe OMK na področju izobraževanja odraslih v Sloveniji predstavlja tudi delček v mozaiku raziskav praktične uporabe OMK – tako v državah članicah kot tudi na področju izobraževalne politike na območju celotne EU.

2. RAZISKOVALNI PROBLEM IN HIPOTEZE MAGISTRSKEGA DELA

Kljub temu, da je še prezgodaj podati končno oceno o OMK, saj naj bi viden rezultat dosegla šele leta 2010, številni avtorji (Radaelli 2004; Tucker 2003; Gornitzka 2006) ugotavljajo, da je prepad med teoretičnimi opredelitvami in realnostjo velik. Odvijajo se tudi številne razprave o razmerju med njenimi dejanskimi prednostmi in pomanjkljivostmi, poleg tega se pojavlja vprašanje, ali metoda dejansko deluje znotraj in med državami članicami. Avtorji so mnenja, da so potrebne številne reforme, drugače bo OMK ostala diskurz in ne učinkovita ter legitimna nova oblika vladanja. Potenciali OMK so na voljo, pripravljeni, da se jih izkoristi. Pri tem se zastavlja vprašanje, kako naj se doseže boljše (do sedaj nezadovoljivo) uporabo metode.

Slovenija pri uresničevanju Lizbonske strategije (tudi na področju vseživljenjskega učenja in izobraževanja odraslih) dejavno sodeluje in prevzema odgovornost za uresničevanje njenih ciljev. Od leta 2004 je vzpostavljen sistem, ki ji poleg uresničevanja nalog omogoča tudi spremljanje rezultatov (Poročilo Slovenije 2005). V številnih kazalnikih (postavljenih preko OMK) dosega evropsko primerljive rezultate in načrtane cilje (Evropska komisija 2008). Kljub zadovoljivim rezultatom pa je želja Slovenije tudi na področju izobraževanja odraslih doseči sam vrh EU⁴. K temu lahko pripomore tudi večja izkoriščenost potencialov OMK.

⁴ V nacionalnem poročilu o posodobitvi sistema izobraževanja in usposabljanja, usmerjenega v uresničevanje ciljev do leta 2010, MŠŠ navaja: »Kljub temu, da je izobraževalni sistem v Sloveniji dokaj razvit in da v nekaterih ciljnih vrednostih in kazalnikih že dosegamo ali presegamo povprečje EU, je naše prizadevanje k doseganju večje kakovosti, dostopnosti in odprtosti sistema izobraževanja in usposabljanja trajna naloga«

Na podlagi postavljenega raziskovalnega vprašanja

Kakšen je vpliv OMK na postopke odločanja na nacionalni ravni?

sem postavila naslednji **hipotezi**, ki ju želim v magistrskem delu preveriti:

Slovenija pri izvajanju evropske politike vseživljenjskega učenja na področju izobraževanja odraslih izkorišča vse potenciale OMK, kar ji omogoča doseganje rezultatov, ki so primerljivi z EU.

Slovenija ima na področju izobraževanja odraslih vzpostavljeno organizacijsko omrežje, ki omogoča javnopolitične učne procese »na vrhu«, »od zgoraj navzdol«, »od spodaj navzgor« in »med enotami posamezne hierarhične ravni«.

Na podlagi študije primera Slovenije bom ocenila, katera sredstva (potenciala) izkorišča glede na vsa možna sredstva, ki jih opredeljuje teorija, dokumenti na ravni EU in v empiričnem smislu dve izbrani državi članici EU (Češka in Švedska). Vsa sredstva predstavljajo: prenos dobrih praks, vzajemno učenje (preko konferenc, tematskih in strokovnih omrežij, ekspertnih skupin, študij in raziskav), redno in neodvisno spremljanje ter poročanje o doseženih rezultatih ipd. v vseh štirih sklopih OMK: 1) oblikovanje skupnih usmeritev ter rokov za doseganje kratkoročnih, srednjeročnih in dolgoročnih ciljev EU; 2) vzpostavitev kakovostnih in količinskih kazalnikov ter ciljnih vrednosti; 3) prenos evropskih usmeritev v nacionalne in regionalne politike; 4) periodično spremljanje, vrednotenje in izmenjava izkušenj, organizirano kot medsebojni učni proces. Pri tem želim preveriti izkoriščenost vseh štirih nivojev prenosa znanja: »na vrhu«, »od zgoraj navzdol«, »od spodaj navzgor« in »med enotami posamezne hierarhične ravni« (Dehousse 2002, 3). Po mnenju Larionove (2007, 14) je učinkovitost uporabe OMK namreč oprta na arhitekturo organizacijskega omrežja, ki zagotavlja kognitivni učni proces med vsemi štirimi ravni prenosa znanja.

3. RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

Za predstavitev odgovora na zastavljeno raziskovalno vprašanje in preverjanje hipotez bom uporabila naslednje raznovrstne družboslovne kvalitativne raziskovalne metode in tehnike:

Analiza relevantne literature in sekundarnih virov – pregled in ovrednotenje znanstveno-raziskovalnih vsebin na naslednjih področjih: koncepti in teoretski pristopi preučevanja evropskih povezovalnih procesov s poudarkom na OMK; razvoj skupne evropske izobraževalne politike s poudarkom na konceptu vseživljenjskega učenja.

Analiza formalnih in drugih dokumentov ter pravnih virov – prikaz in razumevanje normativne podlage OMK ter vseživljenjskega učenja in izobraževanja odraslih na ravni EU in v Sloveniji. Metoda bo uporabljena tako v teoretičnem delu (institucionalni okvir, cilji, načela na ravni EU) kot v empiričnem delu (prenos evropskih ciljev in načel, samostojno normativno urejanje področja). Zaradi narave preučevanega procesa je potrebno analizirati tudi druge sicer javno dostopne dokumente (poročila s službenih potovanj v tujino, zapisnike sestankov, neformalne kontakte s predstavniki drugih držav).

Analiza uradnih statistik – analiza Poročil o napredku držav članic (kazalniki in ciljne vrednosti), statistike Evropskega statističnega urada (EUROSTAT).

Študija primera – prikaz okvira razumevanja delovanja OMK in ponazoritev dejstev/stanja uporabe OMK na področju vseživljenjskega učenja – izobraževanja odraslih v Sloveniji.

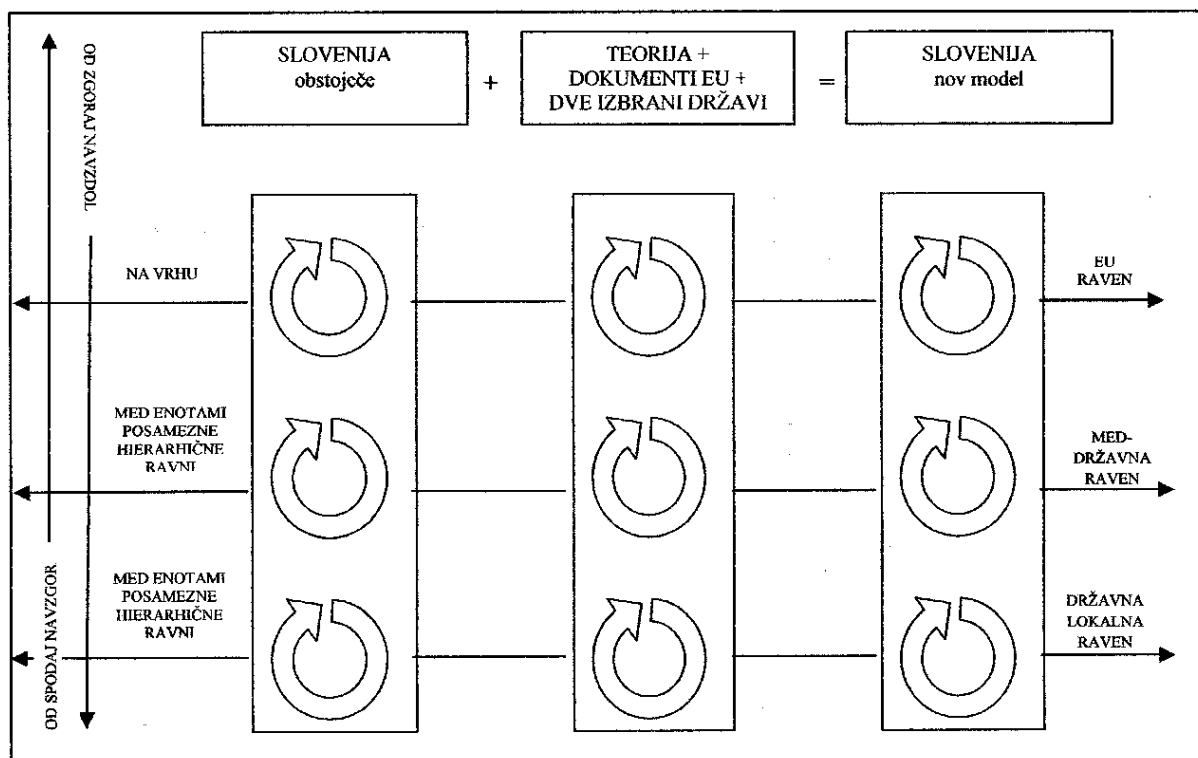
Mednarodno primerjalno raziskovanje – dopolnitev izčrpne analize delovanja OMK v Sloveniji in idealnih teoretičnih predpostavk z zgledi »dobre prakse« uporabe OMK v dveh izbranih državah EU – Češki in Švedski. Podatke o uporabi metode v dveh izbranih državah bom pridobila z analizo spletnih strani, nacionalnih poročil izbranih držav o uresničevanju delovnega programa I&U 2010, Skupnega poročila Komisije ter izpolnjenih vprašalnikov o uporabi metode, ki so del raziskave o uporabi metode v EU.

Metoda poglobljenega družboslovnega intervjuja – pridobivanje izčrpnih podatkov za izvedbo empiričnega dela. Predstavlja dodaten vir, ki prispeva k interpretaciji in razjasnitvi nekaterih relevantnih dejstev ter k pridobivanju podatkov, ki jih ne bo mogoče zaslediti v drugih virih. Intervjuji bodo opravljeni z javnopolitičnimi odločevalci in akterji, ki so vključeni v procese vzajemnega učenja (predstavniki MŠŠ pristojni za izobraževanje odraslih in udeleženci aktivnosti OMK).

4. RAZISKOVALNI MODEL

Na podlagi opredeljenih ciljev in raziskovalnega problema magistrskega dela, postavljenih hipotez in izbranih metod in tehnik preučevanja sem oblikovala naslednji raziskovalni model, ki je pojasnjen v okviru predhodnih uvodnih poglavij:

Slika 4: Raziskovalni model



5. STRUKTURA MAGISTRSKEGA DELA

Po uvodnem delu, v katerem sem predstavila temo, cilje proučevanja in znanstveni prispevek magistrskega dela, opisala raziskovalni problem in postavljene hipoteze ter opredelila uporabljene raziskovalne metode in tehnike ter predstavila raziskovalni model, je magistrsko delo v nadaljevanju razdeljeno na:

Prvi (teoretični) del, ki zajema dva sklopa. V prvem podam definicijo OMK, vključno s prikazom njenih dosedanjih opredelitev kot nove oblike vladanja, novega javnopolitičnega instrumenta in procesa ter kot obliko evropeizacije nacionalnih politik. V nadaljevanju opredelim tudi njene bistvene elemente in instrumente delovanja, dokumente, ki nastajajo v

procesu njenega delovanja, ter vključene akterje. Posebna pozornost je namenjena javnopolitičnemu učenju na vseh štirih ravneh (na vrhu, od zgoraj navzdol, od spodaj navzgor in med enotami posamezne hierarhične ravni).

Drugi sklop teoretičnega dela je namenjen evropski izobraževalni politiki, njeni umestitvi v skupne evropske politike, vključno z njenim zgodovinskim razvojem, pomenu vseživljenjskega učenja ter izobraževanja odraslih.

V drugem (empiričnem) delu magistrskega dela se osredotočam na analizo dokumentacije in aktivnosti OMK na ravni EU, v dveh izbranih državah članicah EU – Češki in Švedski, zaključim pa z analizo dokumentacije in aktivnosti OMK v Sloveniji.

Sklepni del predstavlja sintezo ugotovitev analize teoretičnih predpostavk in empiričnega raziskovanja ter zajema preverjanje postavljenih hipotez in oblikovanje idealnega modela porabe OMK na področju izobraževanja odraslih v Sloveniji v prihodnje. Magistrsko delo zaključim s kritičnim premislekom o uporabnosti teoretskih razprav za primer izobraževanja odraslih v Sloveniji ter uporabnosti ugotovitev analize primera Slovenije za nadaljnje teoretske razprave na ravni EU.

II. TEORETIČNI DEL

6. ODPRTA METODA KOORDINACIJE

OMK je posebno poimenovanje postopkov sodelovanja držav članic EU ter evropskih institucij na tistih področjih, kjer pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti dajejo zelo malo ali nič pristojnosti za neposredno delovanje institucij v okviru EU.

OMK ni formalno definirana v pogodbah ES in EU (Alexiadou 2007, 4). Njena ohlapna definicija je bila prvič podana v Zaključkih Evropskega sveta v Lizboni leta 2000. V 37. odstavku Lizbonske strategije je navedeno:

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

- oblikovanje skupnih usmeritev ter rokov za doseganje kratkoročnih, srednjeročnih in dolgoročnih ciljev EU,
- vzpostavitev kakovostnih in količinskih kazalnikov in ciljnih vrednosti – po eni strani v primerjavi z najboljšimi na svetu, po drugi pa z upoštevanjem potreb različnih držav članic ter sektorjev,
- 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 38. členu je nadalje navedeno: »Uporabljen bo popolnoma decentraliziran pristop v skladu z načelom subsidiarnosti, kjer bodo EU, države članice, regionalna in lokalna raven ter socialni partnerji in civilna družba aktivno udeleženi ob uporabi vrste oblik partnerstva. Metoda zgledovanja najboljših praks pri izvajanju sprememb bo prepuščena Evropski komisiji (Komisiji), povezujoč se z različnimi uporabniki, predvsem socialnimi partnerji, podjetji in nevladnimi organizacijami (NGO).«

OMK je bila nadalje uveljavljena s sprejetjem Bele knjige Evropske Komisije o vladanju⁵, ki opredeljuje način odločanja, sodelovanja oziroma sodelovanja v EU. OMK naj bi bila uporabljena kot oblika spodbujanja sodelovanja, izmenjave dobrih praks in sporazumnega določanja skupnih ciljev in usmeritev za države članice, in sicer od primera do primera različno. Temelji na rednem spremljanju napredka pri zasledovanju skupnih ciljev s primerjanjem prizadevanj in učenja iz izkušenj drugih (Komisija 2001, 21-22).

Kljub pozivom številnih institucionalnih akterjev EU, kot je Odbor regij in Ekonomsko-socialni odbor, da bi OMK natančno definirali v osnutku Pogodbe o ustavi za Evropo, se to z namenom ohraniti njeno fleksibilnost ni zgodilo (Lange in Alexiadou 2007, 321).

Naraščajoča politična poudarjenost, širjenje in raznolikost procesa OMK je izvabila osupljivo množico nasprotujočih si ocen OMK – ne le s strani evropskih javnopolitičnih akterjev, temveč tudi z akademske ravni (Zeitlin 2005, 4). Noben razvoj v evropskih integracijah po mnenju Zeitlina (2005, 1) namreč ni zbudil večjega interesa ali večjih razprav in polemik kot OMK.

Če povzamemo teoretske razprave o OMK, ugotovimo, da je na **pozitivni** strani povzdigovana kot tretja pot za evropsko socialno politiko med regulacijo tekmovalnosti in harmonizacijo, kot alternativa tako intergovernmentalizmu kot supranacionalizmu, ki lahko odpre prepad med razdeljeno Evropo in Evropo kot supernacionalno državo (Jacobsson 2003; Larsson 2002). Nekateri (Rodrigues 2001) jo označujejo za novo obliko evropskega vladanja⁶, primerno za doseganje skupnih evropskih prizadevanj ob hkratnem spoštovanju legitimne nacionalne različnosti, saj omogoča državam članicam sodelovanje in doseganje skupnih ciljev brez težnje po harmonizaciji njihovih podedovanih političnih sistemov in institucionalnih ureditev. Drugi (Radaelli 2003; Tucker 2003) jo vidijo kot kognitivno in normativno orodje za doseganje in izgrajevanje konsenza med različnimi evropskimi socialnimi modeli in političnimi paradigmami, ki so osnovane na skupnih ciljih in vrednotah. Nekateri (Radaelli 2004) v metodi vidijo potencialni mehanizem za spodbujanje eksperimentalnega učenja in posvetovalnega reševanja problemov, saj usmerja države članice

⁵ European Governance, A White Paper COM (2001) 428 final

⁶ Vladanje razumemo kot vse tiste aktivnosti družbenih, političnih in upravnih igralcev, ki vodijo usmerjajo ali nadzirajo družbo (Rosamond 2000).

Lange in Alexiadou (2007, 327) pravita, da »nova« lahko pomeni, da nadomesti staro obliko vladanja ali nastane tam, kjer pred tem ni bilo nobenega sodelovanja, ali pa je zgolj dopolnitev in kompenzacija za pomanjkljivosti stare oblike vladanja. Hkrati poudarjata, da v nobenem primeru ne more biti popolnoma »nova«, ker nastaja v senci tradicionalnih hierarhičnih struktur EU.

v izmenjavo informacij, primerjanje in ponovno oceno obstoječih praks. Nekateri zagovorniki (Armstrong 2003; Rodrigues 2001; Zeitlin 2003) jo vidijo tudi kot možno sredstvo za zvišanje demokratične participacije in odgovornosti znotraj EU z odpiranjem javnopolitičnega odločevalskega procesa preko vključevanja civilne družbe in subnacionalnih akterjev.

Na **negativni** strani je označena kot »trojanski konj«, ki dovoljuje EU, da s sprejemanjem skupnih ciljev in kazalnikov nelegitimno posega v javnopolitična področja, ki na osnovi pogodb sodijo v izključno pristojnost držav članic. Prikazuje se tudi kot potencialna grožnja metodi skupnosti, ki preko neobvezujoče zakonodaje skuša doseči socialni dialog. Mehka zakonodaja bi lahko nadomestila uporabo trde zakonodaje celo na področjih, kjer EU že ima zakonodajno moč. Nekateri (Tucker 2003, 27-29) OMK označujejo kot zaprt, nejasen in neodgovoren proces, voden kot transvladna izmenjava med nacionalnimi uradniki in uradniki EU. Označujejo jo tudi kot obrambno ureditev evropske socialne politike pred grožnjami enotnega trga, Evropske monetarne unije (EMU) in globalizacije ali kot mehanizem pozabljanja naučenih pozitivnih lekcij poveljnega evropskega modela »socialno vtisnjenega« kapitalizma. Glavna kritika pa se ne nanaša na njene brezsmiselne ali škodljive vplive, temveč na pomanjkanje resničnega vpliva na države članice. OMK predstavlja le »cesarjeva nova oblačila«, vajo v simbolni politiki, kjer nacionalne vlade preoblikujejo obstoječe politike le toliko, da prikažejo njihovo navidezno privolitev v cilje EU.

Iz študija literature OMK lahko izluščimo še naslednje opredelitve:

OMK je **javnopolitični instrument**⁷, katerega cilj je izboljšati učinkovitost in sodelovanje socialne politike EU z uporabo »mehke zakonodaje« (Alexiadou 2007) – v nasprotju s tradicionalnimi zakonskimi predpisi. Evropska socialna politika je bila dolgo pojmovana kot zaostala za razvojem na področju ekonomskih integracij. Zaostanek se kaže v različnih blaginjskih sistemih držav članic, v subsidiarnem statusu večine področij socialne politike in v pomanjkanju politične želje po razmišljanju o socialni javnopolitični konvergenci (Kleinman 2002 v Alexiadou 2007, 3).

⁷ V literaturi zasledimo številne opredelitve pojma javnopolitičnega instrumenta. Za potrebe magistrskega dela je najbolj primerna opredelitev Daugbjerga (1998, 70): Javnopolitični instrument je politična metoda, s katero se prek **učenja** (poudarek U.Š.), prisile ali ekonomskih spodbud skuša doseči določen način vedenja med člani skupine, na katero se ukrepi nanašajo, in opredelitev Majchrzakove (1984, 25): Javnopolitični instrumenti se nanašajo na ukrepe in sredstva, ki jih imajo na voljo javnopolitični igralci za doseganje ciljev javnih politik.

OMK je relativno nov instrument javnopolitične koordinacije v EU (Kohl in Vahlpahl 2005, 4) in se kot tak uporablja tudi kot instrument razvoja skladne in obsežne strategije izobraževanja ter usposabljanja. Je nov instrument, ki prinaša številne inovacije – tako na področju ciljev kot metod (Dehousse 2002, 19).

Nekateri so mnenja, da je koordinacija nacionalnih politik pomembna za doseganje evropskih ciljev pod določenimi pogoji. Dejansko Lizbonska strategija uporablja izraz »konvergenca⁸«, ki predpostavlja bolj politično determinacijo in močnejše javnopolitične izide (policy outcome) kot sama koordinacija. Na drugi strani zaradi prostovoljnega sodelovanja držav članic ne predstavlja čiste harmonizacije.

Predstavlja fleksibilno sredstvo za delovanje v smeri skupnih evropskih ciljev in predstavlja prizadevanje za določanje evropske socialne dimenzije s harmonizacijo prioritet, zelenih ciljev in okvirov delovanja, ne pa z zakonodajo ali konvergenco institucionalne strukture (Pochet 2005, 41 v Alexiadou 2007, 3). Uspeh metode je odvisen od sposobnosti kombinirati konvergenco (ob upoštevanju različnosti in učinkovitosti) z demokratično legitimnostjo (Rodrigues 2001, 4). Mosher in Trubek (2003) jo poimenujeta kot integracijo do sedaj ločenih javnopolitičnih področij in promocijo konvergenca ob hkratnem upoštevanju različnosti.

Razlogi za upravičenost iskanja minimalne konvergenca so dveh vrst: obstoj izzivov, skupnih vsem evropskim državam – nezaposlenost, staranje prebivalstva in negativni vplivi sproščene tekmovalnosti med državami. Zatekanje k fleksibilnim shemam koordinacije se je zato pojavilo na eni strani kot kompromis med željo po skupni akciji, na drugi pa kot želje vlad, da ohranijo določeno stopnjo nadzora nad orodji, ki jih dojemajo kot ključne za njihovo politično prihodnost (Dehousse 2002, 6).

Obstajajo številne ocene OMK kot kognitivnega instrumenta, ki zagotavlja potrebno znanje in doseganje skupnih ciljev brez preoblikovanja norm in vrednot, ali kot normativnega instrumenta, ki uveljavlja vpliv na vrednostne paradigme (Larionova 2007, 13).

⁸ Konvergenca avtorji (Dehousse 2002) različno označujejo. Vidi jo kot usklajenost nacionalnih politik s cilji EU. Merjenje konvergenca je zelo težavno. Kar se namreč zdi kot konvergenca na makro-ravni, se lahko izkaže kot divergenca na mikro-ravni. Da bi konvergenca prikazala v bolj merljivi obliki, jo Geroška Mitev zato razdeli v konvergenca javnih politik, instrumentov in učinkov. Prevelika želja po konvergenca pa lahko na nekaterih občutljivih področjih sproži nasprotni učinek: povečani pritiski »od zgoraj navzdol« lahko izzovejo nasprotovanje, ki vodijo k razhodu in različnosti v prihodnje.

Chalmers in Lodge (2003) pravita, da OMK kot **javnopolitični proces** zasleduje dve dinamiki: politika strategije, v kateri je evropski proces kompas za usmerjanje in zasledovanje nacionalnega javnopolitičnega odločanja, na drugi strani pa politika reakcije, v katerih subjekti uporabijo smernice, jim verjamejo in se konstruktivno odzivajo nanje.

Gornitzka (2006, 49) meni, da se z OMK vzpostavlja »**nov javnopolitični prostor**«⁹ Je šablona sodelovanja, ki omogoča kombinacijo skupnega evropskega pristopa z načelom subsidiarnosti. Nov javnopolitični prostor se je vzpostavil predvsem z novo vzpostavljenimi administrativnimi kapacitetami obstoječih institucij, ki so procesu namenile pozornost, energijo in vire (Gornitzka 2006). Vzpostavitev javnopolitičnega prostora je bila sprva označena z nerutiniziranimi interakcijami in negotovostjo končnih učinkov procesa ter iskanjem organizacijskega okvira za delovanje (Gornitzka 2006, 50). Jones (2007, 5) meni, da prostor OMK danes oblikujejo številni diskurzi, preko katerih se oblikuje skupna vizija, jezik in občutek skupne usode.

Chalmers in Lodge (2003, 1) OMK označita kot **ново obliko vladanja** in kot nov javnopolitični proces. Kot proces vladanja predstavlja novo obliko institucionalnega urejanja s postavitvijo Evropskega sveta v središče evropskega javnopolitičnega odločanja. Goetschy (2004, 4) meni, da je OMK nastala kot oblika vladanja, ki je bila edina realistična pot za povečanje agende EU na problematičnih in občutljivih socialnih področjih. S klasično metodo ta pot ne bi bila mogoča. Alexiadou (2007, 4) označi OMK kot novo obliko vladanja in kot instrument evropeizacije nacionalnih javnih politik.

Heidenreich in Bischoff (2006) jo poimenujeta metodološka hrbtnica Lizbonske strategije, s katero skuša EU modernizirati zaposlitveno, ekonomsko, izobraževalno in socialno politiko.

Chalmers in Lodge (2003, 2) menita, da predstavlja konstitucionalno arhitekturo evropske države blaginje.

Nekateri avtorji (Bruca in Zeitlin 2003 in Sabel in Zeitlin 2003 v Chalmers in Lodge 2003, 11) menijo, da OMK predstavlja zgodovinsko neizogiben javnopolitični odgovor na javnopolitične probleme.¹⁰ Radaelli (2003) jo opredeli tudi kot nov pristop k reševanju problemov in novo pot pri proizvodnji uporabnega znanja.

⁹ Javnopolitični prostor se nanaša na organizirane javnopolitične arene, ki oblikujejo participacijo in načine sodelovanja med akterji (Stone Sweet, Fligstein in Sandholtz 2001, 12-13 v Gornitzka 2006, 3).

¹⁰ Več o tem v poglavju 6.4 Zgodovinski razvoj OMK

Zeitlin (2005, 6) glede na vse te radikalno različne opredelitve in interpretacije poimenuje OMK neprepoznan politični objekt, ki je podoben Delorjevi opredelitvi EU.

OMK se pojmuje kot **odprta** iz naslednjih razlogov (Rodrigues 2001, 9; Wincott v Maher 2004, 10):

- evropske smernice so lahko prilagojene nacionalnim ravnam,
- najboljše prakse so lahko ocenjene in prilagojene nacionalnemu kontekstu,
- obstaja jasna razlika med referenčnimi ravni, ki so sprejete na evropski ravni, in konkretnimi cilji, ki jih za vsak kazalnik posebej postavi vsaka država članica, upoštevajoč svoj izhodiščni položaj. Spremljanje in vrednotenje se tako osredotočata predvsem na napredek oziroma relativne dosežke vsakega nacionalnega konteksta,
- sodelovanje je odprto številnim akterjem civilne družbe, kar omogoča tudi partnerstva kot orodje modernega vladanja,
- prostovoljnost sodelovanja držav članic,
- področje delovanja metode.

Področja uporabe OMK

Radaelli (2004, 16) javnopolitična področja, v katerih deluje OMK, razdeli na 3 skupine:

V prvi skupini so politike, pri katerih se namerno prizadeva uporabljati metodo kot osnovno delovno metodo na osnovi členov pogodb ali sklepov Sveta:

- splošne ekonomske smernice,
- evropska zaposlitvena strategija,
- socialna vključenost,
- pokojnine,
- raziskave in razvoj,
- informacijska družba.

V drugo skupino sodijo področja, v katerih so javnopolitični odločevalci izrazili namen uporabljati OMK, vendar le omejena količina instrumentov in praks na teh področjih ustreza metodi (v tej skupini so npr. pogosto odsotni akcijski načrti ali kazalniki):

- izobraževanje,
- okoljska politika,
- migracije in politika azila,
- boljša regulacija,
- zdravstvena nega.

V tretjo skupino Radaelli uvrsti neposredne davke, kjer odločevalci uporabljajo inovativno kombinacijo instrumentov in praks OMK brez izraženega namena uporabljati metodo. Poimenuje jo prikrita OMK.

Laffan in Shaw (2005) navajata 16 javnopolitičnih področij, v katerih je uporabljena OMK. Poleg zgoraj navedenih Radaellijevih še fiskalni nadzor, podjetništvo, trajnostni razvoj, mladinsko politiko in turizem. V svojem delu sicer poleg prikaza področij uporabe OMK raziskujeta še obliko in smoter sodelovanja ter različno vključenost akterjev po posameznih področjih.

Da se OMK razlikuje glede na javnopolitično področje, v katerem je uporabljena, ugotavljajo tudi (Alexiadou 2007, 5; Goetschy 2004, 11; Zeitlin 2005, 2). Med posameznimi javnopolitičnimi področji se tako razlikuje ambicioznost skupnih ciljev, načini in postopki sodelovanja, uporaba in institucionaliziranost posameznih sredstev ter postopki spremljanja.

Raznolikost uporabe metode je odvisna od:

- osnove v pogodbah EU,
- zgodovinskih kompetenc EU,
- zgodovine sodelovanja držav članic,
- posebnih značilnosti javnopolitičnega področja,
- različnost urejenosti področja v državah članicah,
- narave skupnega problema,
- pripravljenosti držav članic za sodelovanje.

Lange in Alexiadou (2007, 322) menita, da OMK ne variira le med posameznimi področji, ampak tudi skozi čas. Interesi akterjev na določenem področju lahko namreč sodelovanje na določeni časovni točki okrepijo in začno uporabljati tudi druge, prej neuporabljene

instrumente in metode, sodelovanje pa lahko z namenom ohraniti vsaj določeno stopnjo enotnosti postane tudi ohlapnejše.

Lizbonska strategija (v 25., 26. in 27. členu) eksplicitno navaja področje izobraževanja kot področje, v katerem naj bi bila uporabljena OMK. Lizbonski proces in uvedba metode je oblikovala osnovo za umestitev sektorja v širši kontekst EU in za legitimiranje svojega prostora v evropskih integracijah (Gornitzka 2006). Lizbonska strategija je želela stkati socialne in ekonomske aspekte evropskih integracij, na izobraževalno politiko (s svojo dvojno funkcijo pri oblikovanju nacionalne identitete in pripravi mladih na trg delovne sile) pa se je gledalo kot na osrčje v doseganju najbolj konkurenčne Evrope, ki pa je tudi socialno povezana.¹¹ Lizbonska strategija predstavlja mejnik v evropski izobraževalni politiki, saj je Lizbonska strategija predpostavila večanje in krepitev vidnosti izobraževalnega sektorja na evropski ravni in odpiranje sektorja vplivom iz drugih področij (ekonomska in socialna politika) (Gornitzka 2006, 10).

Na področju izobraževanja izzivi evropskega vladanja ležijo v dejstvu, da EU ne more delovati v novih oblikah vladanja v senci zakonov in hierarhije. Medtem ko nacionalne vlade lahko eksperimentirajo in se obračajo k omrežnemu vladanju in tržno naravnanim reformam, imajo še vedno bistven vpliv na javne izdatke za izobraževanje in na njegov zakonski okvir delovanja (Gornitzka 2006, 11-12).

V primerjavi z drugimi področji je OMK v izobraževanju najmanj formalizirana in določujoča. V nasprotju z evropsko zaposlitveno politiko in ekonomsko ter monetarno unijo, OMK v izobraževanju nima osnove v Pogodbah. Na površje je prišla predvsem preko političnega soglasja v sklepih Lizbonske strategije. Je tudi manj določujoča, saj ne predpisuje smernic ali nacionalnih državnih reformnih/akcijskih načrtov (Mabbett 2007 v Lange in Alexiadou 2007). V nasprotju Laffan in Shaw (2005) ocenjujeta, da OMK na področju izobraževanja velja za najbolj institucionaliziran proces¹² – kljub temu, da vsi instrumenti iz nabora niso bili enako dobro sprejeti in institucionalizirani.¹³

¹¹ Nekateri avtorji v tem vidijo problem, ker se politiki na različnih področjih razlikujejo v definiciji »glavnih ciljev«, LS pa ne govori o tem, kako naj bi bili ti različni cilji med posameznimi področji koordinirani.

¹² Institucionaliziranost procesa označujeta z uporabo vseh instrumentov metode.

¹³ Laffan in Shaw (2005) menita, da je institucionaliziranost procesa OMK na posameznem javnopolitičnem področju odvisna od časovnega obdobja uporabe na posameznem javnopolitičnem področju. Dlje kot je minilo od uvedbe metode na posameznem javnopolitičnem področju, bolj institucionaliziran je proces.

6.1 DOSEDANJE RAZISKAVE IN METODOLOŠKE DILEME RAZISKOVANJA OMK

Empirična analiza OMK zaradi naslednjih med seboj povezanih razlogov pomeni velik izziv (Zeitlin 2005, 8):

- številnost različnih procesov, ki so zajeti v okviru OMK,
- relativna novost večine procesov OMK,
- horizontalna in vertikalna kompleksnost procesa OMK, ki značilno povezuje številna javnopolitična področja in vključuje številne ravni vladanja med 27 državami članicami,
- metodološke ovire pri oceni vzročnega vpliva ponavljalnega procesa oblikovanja javnih politik, ki temelji na sodelovanju institucij EU in vlad držav članic brez pravno obvezujočih sankcij za države članice.¹⁴

Laffan in Shaw (2005) ugotavljata, da je zaradi številnosti in različnosti procesov znotraj OMK pri preučevanju nujno potrebno uporabiti induktivni pristop, saj ne obstaja enotna šablona delovanja. Zaradi pomanjkanja uradnih pravnih dokumentov je otežena vsebinska analiza, zato mora biti analiza osredotočena na izmenjavo mnenj. To omogoča številne interpretacije o delovanju metode, akterjih in uporabljenih sredstvih.

Citi in Rhodes (2007) študije o novih oblikah vladanja, vključno z OMK, razdelita na:

¹⁴ Več o metodoloških dilemah merjenja vpliva OMK na nacionalne politike v poglavju 6.5 Vpliv OMK na odločanje na nacionalni ravni.

Preglednica 6.1: Pristopi k preučevanju OMK

PRISTOP	PREDMET RAZISKOVANJA	AVTORJI
TEORETIČNI PRISTOP	Skušajo pojasniti vzroke za pojav metode in jo umestiti v obstoječe teorije evropskih integracij, oblikovanje politik in institucionalne spremembe. + tipologija oblik vladavine	Magnus Johansson 1999 Ionnou in Niemann 2003 Wessels 2003 Schäfer 2004 Heritier 2003 Bulmer in Radaelli 2004
NORMATIVNI PRISTOP	Poudarjajo nehierarhične deliberativne poglede na nove oblike vladanja in mehko zakonodajo ter v ospredje postavljajo potencial OMK za javnopolitično učenje. Metoda lahko prispeva k zmanjšanju demokratičnega deficita. + participatorna vladavina in teorije demokracije	Sabel in Zeitlin 2003 Mosher in Trubek 2003 Cohen in Sabel 2003 Eberlein in Kerwer 2004 Grote in Gbiki 2002
EMPIRIČNI PRISTOP	Preučujejo delovanje metode na različnih javnopolitičnih področjih in v državah članicah. + rezultat evropeizacije	Zeitlin et al. 2005 De la Porte in Pochet 2003 Radaelli 2003 Jordan 2003
KRITIČNI PRISTOP	Ocenjujejo OMK kot učinkovit instrument oblikovanja politik.	De la Porte 2002 Héritier 2003 Scharpf 2002 in 2003 Kröger 2004 Eckardt 2005 Heidenreich in Bischoff 2006

Vir: Citi in Rhodes (2007)

V skladu z zgoraj navedeno klasifikacijo dosedanjih študij OMK v magistrskem delu uporabim kombinacijo različnih pristopov ter tako prikažem OMK kot umestitev v šole evropskega vladanja (teoretični pristop), OMK kot novo obliko vladavine (normativni pristop), OMK kot evropeizacijo (empirični pristop) ter OMK kot nov javnopolitični instrument (kritični pristop).

6.2 UMESTITEV OMK V ŠOLE EVROPSKEGA VLADANJA

EU je nastala kot rezultat procesa prostovoljnega gospodarskega in političnega povezovanja in sodelovanja evropskih držav – začelo se je na področju premoga in jekla, dozorelo pa v široko ekonomsko, socialno in politično regionalno integracijo, ki je razvila sklop skupnih ustanov na nadnacionalni ravni in sklop skupnih politik, ki pokrivajo praktično celoten javnopolitični spekter. Od začetne vloge ekonomske skupnosti EU trenutno odloča o zadevah, ki pokrivajo skoraj vse vidike družbe (Wallace 2000, 52). Značilno za EU je torej nenehna širitev njenih pristojnosti in pooblastil na nova javnopolitična področja, kar za države članice pomeni vsakokratno dodaten prenos pristojnosti z nacionalne na nadnacionalno raven. Evropska integracija se torej povečuje ne le s pridružitvijo novih članic, temveč tudi s širjenjem (widening) in poglobljanjem (deepening) področij, ki sodijo pod okrilje EU. Razlike med logiko povezovanja (tj. evropeizacije) in logiko nacionalnih različnosti so vpete v institucionalni ustroj posameznih javnopolitičnih sektorjev.

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

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

Vsi ti elementi, ki predstavljajo izjemo v načelu nacionalne suverenosti, so pripeljali skupnost bližje federalnemu sistemu vladavine (Dehousse 2002, 2). Kljub temu, da je bil prepoznan tudi obstoj drugih delovnih metod, je bil njihov pomen minimaliziran. Razširjanje področij skupnih evropskih politik pa je sprožilo vprašanje tradicionalne interpretacije integracije. Pojavile so se številne razprave in kritike o eroziji moči držav članic. Nekatera področja, v katerih je Evropa postala najbolj prizadevna (ekonomska in monetarna unija, zunanja in varnostna politika ali zaposlitvena politika), so bila označena z iskanjem institucionalnih alternativ klasični metodi (Wallace 2000).

Šole evropskih javnih politik so se vključile v živahno razpravo o »novi« vladavini, ki ima številne razsežnosti. Ta intelektualna dinamika se sklada z ambicioznimi načrti evropskih institucij, predvsem Sveta in Komisije, da bi opredelile novo obliko vladavine¹⁵. Komisija je svoje poglede predstavila v Beli knjigi o vladanju (2001), Svet pa je načrtoval novo metodo v Lizbonskih sklepih marca 2000 (Radaelli 2004, 2).

Kot sem že omenila, je OMK v več vidikih predstavljena kot tretja pot med dvema nasprotujočima si pristopoma – »čisto integracijo¹⁶« ali supranacionalizmom in »medvladnim sodelovanjem¹⁷« ali intergovernmentalizmom (Rodrigues 2001; Goetschy 2004, 5). Je bolj odprta in prilagodljiva kot prva, prav tako pa bolj »prizadevna«, ambiciozna, omejena in bolj strukturirana ter bolje spremljana kot druga.

Z Lizbonsko strategijo je OMK postala osrednji element v razpravah o obnovitvi integracijskih tehnik. To pojasnjuje, zakaj je pogosto videna v dogmatski obliki. Pristop je v središču razprave o reformiranju skupnih evropskih politik: OMK se dojema kot potrebna modernizacija načinov oblikovanja evropskih politik (Dehousse 2002, 5). Na eni strani išče manj uniformne cilje, kot pa jih predvideva harmonizacija zakonodaje, na drugi pa omogoča

¹⁵ Vladavino razumemo v smislu konceptualizacije EU kot institucionalnega in mnogonivojskega političnega prostora oziroma okolja, v katerem poteka proces oblikovanja in izvajanja skupnih evropskih politik (Rosamond 2000).

¹⁶ Supranacionalni model razume vladanje kot mnogonivojski način, ki prenaša oblikovanje evropskih politik od nacionalnih vlad na raven EU. Države članice sodelujejo med seboj na način, ki jim onemogoča, da bi v polni meri ohranile nadzor nad dogajanjem v EU. Supranacionalni model daje prednost sodelovanju v integraciji pred meddržavnimi odnosi ter nacionalnimi interesi ter posledično vključuje izgubo dela nacionalne suverenosti (Nugent 2003, 475).

¹⁷ Medvladni model razume EU kot posebno obliko medvladne organizacije, kjer nacionalne države v situacijah in pogojih, ki jih lahko nadzorujejo, sodelujejo druga z drugo pri odločanju in upravljanju skupnih zadev preko supranacionalnih institucij. Obstoj nadzora, ki omogoča vsem sodelujočim državam odločanje o obsegu in naravi tega sodelovanja, pomeni, da nacionalna suverenost v tem primeru ni popolnoma spodkopana (Nugent 2003, 475).

poseganje v področja, ki so do sedaj veljala za izključno pristojnost držav članic (Dehousse 2002). Metoda skupnosti se uporablja predvsem pri ustvarjanju evropske regulativne funkcije, medtem ko se OMK uporablja predvsem na področjih redistributivnih in makroekonomskih politik (Chalmers in Lodge 2003, 1).

Dehousse (2002, 20) zaključuje, da OMK ni radikalna alternativa metodi skupnosti, kot jo označujejo nekateri. Kljub obstoju številnih podobnosti v delovanju, so cilji, ki jih zasledujeta, različni. OMK omogoča vzpostavitev fleksibilnih oblik skupnih akcij na javnopolitičnih področjih, kjer centralizirano politično odločanje ni mogoče ali ni zaželeno. Podvomi pa, da lahko učinkovito nadomesti bolj centralizirano metodo skupnosti v sektorjih, kjer se zahteva uniformnost.

V svoji idealni obliki je OMK nova oblika vladanja. To je skladno z njenimi osnovnimi značilnostmi: participacija, pristop reševanja problemov, način po katerem sta znanje in učenje oblikovana in razpršena med državami. OMK predstavlja radar, ki išče rešitve in novo uporabno znanje. Namesto uporabe avtoritete zakonov in teže hierarhije je razprava o novi obliki vladavine pogosto povezana z učenjem. EU je s tega vidika opisana kot šablona za učni in javnopolitični transfer¹⁸ (Radaelli 2003), kar se bistveno razlikuje od EU kot skupnosti zakonov ali nadnacionalno odločevalsko strukturo.

Literatura o OMK se sklicuje na teorije eksperimentalne demokracije (Zeitlin 2005b). Nove oblike evropskega vladanja so prikazane kot priložnost odpraviti demokratični primanjkljaj¹⁹ starih oblik vladanja, ki vsebujejo omejene inačice liberalne predstavniške demokracije. Eksperimentalna demokracija²⁰ ima določene značilnosti deliberativne demokracije, vendar slednjo nadgradi z opiranjem na neposredno in odprto razpravo med državljani in lokalnimi

¹⁸ Javnopolitični transfer se nanaša na procese in pogoje prenosa javnopolitičnih ciljev, struktur in vsebin, javnopolitičnih instrumentov, administrativnih tehnik, institucij, ideologije, idej, vedenja in konceptov (Büchs 2003, 37). OMK se lahko dojema kot oblikovalka prevodnega okvira za javnopolitični transfer, ker ponuja širok spekter priložnosti za izmenjavo izkušenj z drugimi državami članicami. Bistvene značilnosti OMK krepijo javnopolitični transfer, pogoje in tip transferja, ki mora biti določen (Büchs 2003).

¹⁹ Demokratični primanjkljaj se opisuje kot institucionalni pojav, pri katerem je problem demokratičnosti EU vezan na neprimerne medinstitucionalne odnose, značilne za EU. Običajno se opredeljuje kot omejena zmožnost nadzora nacionalnih parlamentov nad vladami v zadevah, ki se nanašajo na odločanje na nadnacionalni ravni, in kot pomanjkanje pristojnosti Evropskega parlamenta pri sprejemanju odločitev v kontekstu oblikovanja skupnih evropskih politik. Zmanjšanje demokratičnega primanjkljaja v institucionalnem pogledu zahteva povečevanje vzajemne odgovornosti med ustanovami na nadnacionalni ravni, kot tudi reprezentativnost javnopolitičnih odločevalcev na ravni EU (Lajh 2005, 86-87).

²⁰ Sabell in Zeitlin (2008) menita, da je v ospredju funkcionalno in ne strukturno ali institucionalno pojmovanje (na osnovi potrebnih dejavnosti/funkcij se namreč lahko izoblikujejo različni institucionalni dogovori v smislu doseganja teh funkcij).

akterji, katerim je zagotovljena avtonomija, z namenom poiskati rešitve, ki ustrezajo specifičnim problemom vladanja (Gerstenberg in Sabel v Alexiadou in Lange 2007). V nasprotju s številnimi navedenimi teoretičnimi razpravami o umestitvi OMK v tipologijo oblik evropske vladavine, je moje empirično raziskovanje osredotočeno na delovanje moči OMK na mikroravni in na to, kako javnopolitično učenje prispeva k vladanju v izobraževanju na ravni EU.

6.3 MEHKA (SOFT) ZAKONODAJA V EVROPSKI UNIJI

Mehko pravo predstavlja v instrumentih določena pravila ravnanja, ki nimajo pravne narave kot take, vendar imajo določen – posredni – pravni učinek, in katerih namen je doseči praktičen učinek. Od nekdaj se uporablja, da bi ublažilo pomanjkanje formalne zakonodajne pristojnosti in/ali sredstev za uveljavljanje (Evropski parlament 2007). Snyder (v Maher 2004, 4) definira mehko zakonodajo kot pravila upravljanja, ki v osnovi nimajo zakonsko obvezujoče moči, vendar imajo kljub temu učinke. Na ravni EU mehko pravo zajema tako dokumente²¹ kot tudi postopke, v katere lahko uvrstimo tudi OMK.

Nove politične paradigme so izpostavile omejitve tradicionalnih pravnih instrumentov in harmonizacije. Mehka zakonodaja se ne dojema več kot nadomestilo za trdo zakonodajo, ampak kot enakovredna paradigma, saj spodbuja učenje in omogoča fleksibilnost javnopolitičnega procesa. Nekateri avtorji (Radaelli 2003, 21, Begg in Bergham v Heidenreich in Bischoff, 2006, 7) vidijo odsotnost zakonov kot prvi pogoj za eksperimentiranje, učenje in razvijanje novih postopkov ter zaradi navedenih značilnosti mehko zakonodajo ocenjujejo celo kot superiorno trdi zakonodaji.

Lange in Alexiadou (2007, 323) navajata, da je bila »mehka zakonodaja« dejansko uporabljena v oblikovanju javnih politik EU kot predhodno sredstvo »trde zakonodaje«. Kot primer navajata Listino o temeljnih pravicah, ki je veljala za predhodnika »trde zakonodaje« človekovih pravic potrjenih v ustavi EU. »Mehka zakonodaja« je pogosto uporabljena tudi za interpretacijo »trde zakonodaje«. V tem primeru je vloga Komisije kot interpreta še bolj okrepljena, kar je značilno za supranacionalizem. V nasprotju s tem pa je OMK osnovana na »mehki zakonodaji« kot načinu vladanja, v katerem so sredstva »mehke zakonodaje«

²¹ Zelene knjige, Bele knjige, Sklepe sveta, skupne izjave, resolucije Sveta, kodekse ravnanja, smernice, sporočila in priporočila (Evropski parlament 2007, 2).

uporabljena v smislu iniciative Evropskega sveta in Sveta. Poudarjena je tudi vloga držav članic, kar krepi medvladno sodelovanje.

Javnopolitična konvergenca preko nezakonskih instrumentov je zelo kompleksen fenomen, katerega razlaga ne more biti osredotočena na nacionalne ali supranacionalne dejavnike, temveč na kombinacijo obeh (Citi in Rhodes 2007, 21). Učinkovitost koordinacijskih metod mehke zakonodaje je osnovana na razpršitvi atraktivnih in upravičenih konceptov – aktivno staranje, koncept prožne varnosti (flexicurity), vseživljenjsko učenje, enaka zastopanost spolov (gender mainstreaming). Prav tako nas lahko pritegnejo zgodbe o uspehu metod drugih držav.

Na področju »mehke zakonodaje« EU nima možnosti določanja minimalnih standardov (Heidenreich in Bischoff 2006). Borrás in Jacobsen (2004) zato menita, da »senca zakona« podpira nacionalno izvajanje ciljev OMK namesto zakonskih obvez. OMK predstavlja izmenjavo mnenj v okolju pomanjkanja zakonov in zato deluje z vloženo energijo vključenih akterjev (Laffan in Shaw 2005, 6). Po letu 2004, ko niso bili doseženi pričakovani rezultati Lizbonske strategije, so se v Komisiji pojavili pomisleki tudi o tem, da je treba cilje OMK narediti bolj obvezujoče (Heidenreich in Bischoff 2006, 14). Drugi (Dehousse 2002) so videli problem v prevladujoči vlogi Komisije, ki je skušala vplivati na celoten proces, leta 2005 pa le priznala, da je OMK v lasti držav članic.

Goetschy (2004, 9-10) kot pomanjkljivost »mehke« zakonodaje navaja: neobveznost vodi k implementacijskemu primanjkljaju; strah pred zamenjavo »trde« zakonodaje; v nevarnost spravlja institucionalni trikotnik (vloga Sveta spominja na medvladno sodelovanje).

V Beli knjigi Evropske komisije o vladanju (2001, 24) je navedeno, da uporaba OMK ne sme oslabiti doseženih skupnih ciljev v pogodbah ali politične odgovornosti institucij. Ne sme biti uporabljena v primerih, v katerih je zakonodajna akcija mogoča v okviru metode skupnosti. Omogočati mora splošno odgovornost v skladu z naslednjimi zahtevami:

- uporabljena naj bi bila za doseganje določenih ciljev pogodb, vzpostavljeni bi morali biti mehanizmi za redno poročanje Evropskemu parlamentu,
- Komisija naj bi imela večjo vlogo koordinatorja,
- podatki in informacije bi morali biti širše uporabni, zagotavljati bi morali osnovo pri odločanju, ali so zakonodajno oziroma programsko osnovane akcije potrebne za preseganje poudarjenih problemov.

6.4 ZGODOVINSKI RAZVOJ OMK

Kljub temu, da je javnopolitični proces na evropski ravni že v devetdesetih letih prejšnjega stoletja vseboval številne lastnosti OMK, je bila metoda formalno vzpostavljena z Lizbonsko strategijo (Laffan in Shaw 2005, 7). Zaradi navedenega dejstva jo tudi širša javnost prepozna kot začetno točko OMK. Radaelli (2003, 17) meni, da metoda predstavlja resnično novost le za nekatera področja (npr. izobraževanje), kjer pred tem niso bile uporabljene nobene oblike resnične koordinacije. Larsson (2002) pa jo ocenjuje kot poskus teoretiziranja nove oblike vladavine, ne pa kot pravo inovacijo. Ob sprejetju ni bila mišljena kot nova oblika vladanja, ampak (kot je navedeno v 35. in 36. členu) le kot poenostavitev in izboljšana koordinacija že obstoječega sodelovanja znotraj Cardiffskega, Kölnskega in Luksmeburškega procesa (Evropski svet, 2000).

V nadaljevanju je predstavljen kronološki pregled javnopolitičnih področij, za katere je značilno sodelovanje na podlagi elementov OMK:

Preglednica 6.4: Razvoj OMK

PODROČJE	NASLOV	IZVOR	LETO IZVORA
Ekonomska politika	Široke ekonomske javnopolitične smernice	Maastrichtska pogodba	1992
Zaposlitvena politika	Evropska zaposlitvena strategija	Luksemburški vrh Amsterdamska pogodba	1997
Strukturna reforma	Cardiff proces	Cardiffski vrh	1998
Makroekonomski dialog	Kölnski proces	Vrh v Kölnu	1999
Fiskalni nadzor	Pakt za stabilnost in rast	Protokol k Amsterdamski pogodbi	1999
Socialna vključenost, izobraževanje	Lizbonska strategija	Lizbonska strategija	2000
Zdravstvena oskrba, pokojnine	/	Vrh v Laeknu	2001

Vir: Laffan in Shaw (2005, 7)

Pogodba o Evropski uniji (PEU) oziroma t.i. **Maastrichtska pogodba** ima dva glavna cilja: uresničitev monetarne unije z določitvijo načel in ukrepov, ki je pozneje privedla do uvedbe evra, ter oblikovanje gospodarske in politične unije. Od te pogodbe naprej govorimo o zgradbi EU na treh stebrih. Vendar obstaja velika razlika med prvim stebrom (Evropska skupnost²² - Skupnost za premog in jeklo, Gospodarska skupnost in Skupnost za jedrsko energijo) in drugima dvema (skupna zunanja in varnostna politika ter sodelovanje v pravosodju in notranjih zadevah), ki nista sprožila prenosa suverenosti na skupne institucije, kot v primeru prvega stebra. Države članice so želele na teh področjih ohraniti samostojno pravico do odločanja in se omejiti na medvladno sodelovanje (Cini 2003).

Z **Amsterdamsko pogodbo** sta bila v zakonsko osnovo EU vključena tudi Evropska zaposlitvena politika in Pakt za stabilnost in rast. Evropska zaposlitvena politika naj bi skušala dopolniti ekonomsko integracijo z osredotočanjem na socialno področje ter tudi okrepiti skupno soočanje z naraščajočo brezposelnostjo (Kohl in Vahlpahl 2005, 7). Zaznati je željo po vzpostavitvi vzporednic med ekonomskimi in socialnimi politikami (Goetschy 2004). Kljub temu, da v Amsterdamski pogodbi OMK ni eksplicitno omenjena z imenom, je sodelovanje in ureditev na področju zaposlovanja, socialne vključenosti in pokojnin izredno podobno OMK (določeni so skupni cilji, prevedeni v kazalnike, redno se spremlja napredek, razlika pa je, da so določene tudi formalne sankcije v primeru nedoseganja ciljev) (Kohl in Vahlpahl 2005, 7; Heidenreich in Bischoff 2006).

Neuradni začetek **Lizbonske strategije** sega v devetdeseta leta, ko so vzporedno potekali nekateri procesi. Proces iz Luksemburga je prinesel prve smernice za zaposlovanje. Proces iz Cardiffa je osnoval pobudo za povezovanje notranjega trga in za strukturne reforme, ki naj bi EU takrat pomagale prebroditi gospodarsko krizo. Proces iz Kölna pa je prinesel pobudo za socialni dialog. Proces so bili po večini neuspešni, kar se je odražalo v nadaljnji izgubi konkurenčni prednosti EU pred ZDA in čedalje hitreje razvijajočimi se azijskimi državami. Zato so se na spomladanskem zasedanju Evropskega sveta v Lizboni leta 2000 zedinili, da EU potrebuje strategijo, ki bi jo do leta 2010 popeljala med "najbolj konkurenčna, na znanju temelječa gospodarstva na svetu" (Heidenreich in Bischoff 2006).

²² Izvirno ime Evropska gospodarska skupnost so spremenili v Evropsko skupnost, kar naj bi označevalo, da ta skupnost presega prvotne gospodarske okvire in da se širi tudi na socialno in monetarno politiko (Cini 2003).

Iz pregleda je razvidno, da je pospeševanje ekonomskega povezovanja v zgodnjih devetdesetih razširilo ravni, področja²³ in kompleksnost medsebojne odvisnosti. Liberalizacija in integracija evropskih gospodarstev z vzpostavitvijo enotnega trga, monetarne unije, vpeljave skupne valute ter številni krogi širitve so povzročili skupne probleme vezane na rast, zaposlovanje in socialno kohezijo ter posledično zahtevali tudi modernizacijo zaposlitvene in socialne politike ter izzvali razmerje med nacionalno in evropsko ravno pri njunem urejanju (Heidenreich in Bischoff 2006, 2). Razširitev pravnih kompetenc EU z reformami Pogodb je postala čedalje bolj težavna. Med reformami (Amsterdam, Nica) je postalo jasno, da se področje kompetenc sicer lahko razširi, prehod iz soglasnega glasovanja k kvalificirani večini pa se je izkazal kot težaven. Države članice na določenih področjih (npr. socialna zaščita) niso dosegle potrebnega soglasja (Goetschy 2004, 2). Tradicionalna orodja so bila zavržena v korist Monetarne unije. Regulativna orodja EU, ki so bila v državah članicah na razpolago kot nadomestek za izgubo avtonomije, so se izkazala kot neučinkovita²⁴ – tako na področju makroekonomskega sodelovanja kot na področju zaposlitvenih politik. V želji po obvladovanju širitve, ki je prinašala tako naraščajočo različnost kot tudi željo članic po poglobitvi integracije EU na socialnem in zaposlitvenem področju, se je rodila nova OMK (Goetschy 2004, 2-3). Omogočala je doseganje potrebnega ravnotežja med potrebo po spoštovanju legitimne različnosti med državami in enotnostjo ter pomenom skupnih evropskih akcij (Borras in Jacobsen 2004, 186).

Evropska zaposlitvena strategija je bila kot ena prvih oblik OMK odgovor in rešitev za dvojno neravnotežje, ki ga je proizvedlo pospeševanje ekonomske integracije: neravnotežje med visoko integrirano evropsko monetarno politiko in nezadovoljivo ter neučinkovito makro-ekonomsko koordinacijo in neravnotežje med ekonomsko integracijo EU ter socialno integracijo (Jones 2007, 3; Goetschy 2004, 2). OMK je tako označena ne le kot sodelovanje na posameznem javnopolitičnem področju, ampak tudi kot sodelovanje med ekonomskimi in socialnimi javnimi politikami.

²³ Spill-over effect oz. prelitje je situacija, ko določeno delovanje, ki je usmerjeno v specifičen cilj, povzroča stanje, ko je primarni cilj lahko v popolnosti dosežen samo ob nadaljnjem delovanju, ki ustvarja nadaljnje pogoje in potrebo po še intenzivnejšem delovanju (Linderberg 1998 v Boh 2005, 70). Poglobljanje ekonomske integracije posledično povzroči tudi politično integracijo in institucionalizacijo, saj zahteva nadnacionalno regulativno zmožnost (Rosamond 2000, 60).

²⁴ Države članice niso mogle več uporabljati proračunskega primanjkljaja za urejanje zadev socialnega varstva in so morale najti bolj daljnosežno rešitev za učinkovito urejanje socialnega sistema.

Posledice evropske zaposlitvene strategije so posegle tudi na druga javnopolitična področja – tudi na področje izobraževanja (Jones 2007, 3). Z njimi se je prenesla tudi oblika sodelovanja v obliki OMK. Pri tem se potrjuje ugotovitev, da izbor javnopolitičnega instrumenta pogosto razkriva temeljne vzroke za vpeljavo. Besedišče OMK se namreč pogosto nanaša na trg. Pogosto (predvsem na področju zaposlitvene politike in socialne varnosti) v okviru OMK zasledimo izraze, kot so vodenje s cilji, samoovrednotenje, vzajemni nadzor, prioriteta oblikovanja fleksibilno-regulativnega načina, ki so v prvi vrsti značilni za novo javno upravo (»New Public Management«). OMK se tako uvršča v serijo novih javnopolitičnih instrumentov. Cilj tega instrumenta je »več Evrope«, vseeno pa tudi »različna Evropa« (Dehousse 2002, 7).

6.5 VPLIV OMK NA ODLOČANJE NA NACIONALNI RAVNI

Številni avtorji (Alexiadou 2007; Heidenreich in Bischoff 2006; Jacobsson 2003; Sacchi 2004) OMK vidijo kot nov instrument evropeizacije na področju nacionalnih izobraževalnih politik. V nadaljevanju namenoma ne posvečam posebne pozornosti definicijam in razpravam o evropeizaciji, temveč poudarjam tiste vidike, ki jih na podlagi študije literature ocenjujem kot pomembne za prikaz vpliva OMK na odločanje na nacionalni ravni. Poglavje je namenjeno razumevanju evropeizacije v kontekstu OMK v Sloveniji, saj želim prikazati, kako je proces vplival na podobo javne politike, akterjev, institucij in političnih procesov.

Koncept evropeizacije zasledimo od konca osemdesetih let dvajsetega stoletja, posebne pozornosti je bil deležen v devetdesetih letih dvajsetega stoletja, in posega na številna področja politične znanosti (Featherstone v Lajh 2005, 141). V politološki literaturi ni moč najti enotne opredelitve evropeizacije, temveč je opredeljena na različne načine in brez jasnih meja (Lajh 2005, 141). Večina politoloških opredelitev koncept evropeizacije vidi kot kompleksen in mnogorazsežnosten proces (Lajh 2005, 142). Evropeizacija je dinamičen, razvijajoč se fenomen, kateremu ni moč pripisati končne oblike (Boh 2005, 10).

V magistrskem delu evropeizacijo razumem v skladu z Radaellijevo definicijo evropeizacije kot procesa: 1) konstrukcije, 2) razpršitev²⁵ 3) institucionalizacije formalnih in neformalnih

²⁵ Pojem javnopolitična razpršitev (diffusion) je bil uveden v šestdesetih letih prejšnjega stoletja z namenom pojasniti horizontalni vidik evropeizacije (Nedergaard 2006). Vsebuje tako elemente javnopolitičnega transferja kot javnopolitičnega učenja (Nedergaard 2006, 426).

pravil, postopkov, javnopolitičnih paradigem in slogov, načinov sprejemanja odločitev ter deljenih prepričanj, norm in vrednot, ki so prvotno opredeljene in utrjene na ravni EU in nato vpeljane v logiko nacionalnega diskurza, identitet, političnih struktur in javnih politik (Radaelli 2003, 30; Radaelli 2004, 4 v Alexiadou 2007, 8).

Proces evropeizacije vpliva na vse tri sfere politike neke države: »**politics**« kot boja za oblast, »**polity**« kot političnih ustanov in »**policy**« kot javnih politik (Börzel in Risse v Lajh 2005, 145).

S procesi prilagajanja nacionalnih politik in administrativnih praks procesu odločanja v EU se spreminja proces odločanja v državi članici in obenem tudi njen institucionalni ustroj. Vpliv EU se ne kaže le v strukturnih in javnopolitičnih spremembah, temveč tudi v ponotranjenju evropskih vrednot in javnopolitičnih paradigem na nacionalni ravni ter v spreminjanju političnih razprav in identitet (Olsen 2003).

OMK je zanimiva zaradi načina, ki ga uporablja za usmerjanje in oblikovanje nacionalnega in subnacionalnega oblikovanja politik v odnosu do EU (Ferrera in Sacci 2005 v Alexiadou 2007, 4). Različnost nacionalnih tradicij v javnopolitičnih sektorjih in želja ohraniti avtonomijo držav članic razloži željo po mehki obliki vladanja, ki prekine s tradicijo skupnosti, v kateri sta bila bistvena elementa obvezujoča pravila in močni mehanizmi uveljavljanja (vsiljevanja). Zaradi nezavezujoče narave se pritiskov po prilagoditvi in zahtev po skladnosti zakonodaje ne da uporabiti neposredno. Vendar se postavlja vprašanje, s kakšno gotovostjo bodo doseženi rezultati v primeru neobvezujočih pravil? Ne moremo namreč trditi, da OMK zaradi svoje mehke narave ni sposobna odločno vplivati na odločitve nacionalnih vlad.

Büchs (2003, 38) je mnenja, da institucionalne teorije ne moremo pojmovati kot nasprotujoče teorije tako javnopolitičnim spremembam kot tudi javnopolitičnemu učenju. V okviru OMK je institucionalna teorija uporabna pri osredotočanju na pogoje za meddržavno javnopolitično učenje, javnopolitični transfer ter tudi učinkovitost mehke zakonodaje in javnopolitičnih ciljev. Ker je proces prostovoljen, to pomeni, da je odvisen od političnih procesov in pogojev znotraj države.²⁶ Zato je pri razumevanju odzivov na OMK in vpliva metode skupnosti

²⁶ Jacobsson (2003) predvideva, da je vpliv odvisen od načina, na katerega nacionalni akterji uveljavijo smernice na nacionalnem prizorišču. Če EU norme niso formalno obvezujoče morajo biti sprejete in učinkovito integrirane v sedanje prakse, da bodo imele več kot le simboličen vpliv.

potrebno dobro poznati politični položaj in potrebe, institucionalno strukturo in razmerje akterjev, to pa omogoča prav institucionalna teorija (2003). Iz politično-institucionalne perspektive je OMK pomemben in izviren eksperiment pospeševanja javnopolitičnih sprememb, ki ne deluje le preko sprememb ciljev in javnopolitičnih sredstev, temveč tudi preko interakcij in dinamike med številnimi akterji, ki delujejo na tem področju (Sacchi 2004, 4).

Vpliv na delovanje držav članic (od katerega je tudi odvisen uspeh celotne metode) je dvojen: opazi se v spreminjanju vedenja držav članic ter v njihovi pripravljenosti, da pridobivajo informacije za primerjave, učenje in prilagoditev (Chalmers in Lodge 2003, 11). Pri oceni možnega vpliva OMK na izobraževalno politiko v državah članicah so lahko vidni vplivi na javnopolitično odločevalski proces, širše javnopolitične koncepte, konkretne programe in iniciative ter na postopke izvajanja in vrednotenja javnih politik in javnopolitičnih izidov (Büchs 2003, 32).

Ker so instrumenti OMK neformalni in v primeru nedoseganja ciljev ne grozijo težke sankcije, bi bilo nenavadno, da se javnopolitične reforme sprejme predvsem ali zgolj zaradi OMK. Za OMK se predvideva, da nima neposrednega vpliva na javnopolitične programe, administracijo, institucije in politično kulturo, temveč ima vpliv na javne politike na kognitivni ravni, npr. na jezik političnih akterjev ter na javnopolitične koncepte. Predstavlja iniciativo za nacionalne razprave in daje podporo številnim interesom pri njihovih argumentih za javnopolitično spremembo, s tem pa utemeljuje upravičenost nacionalnih reform (Radaelli 2003). V nacionalne razprave lahko vlije novo znanje in ideje, kot so javnopolitični koncepti, vzročna prepričanja, povezave med javnopolitičnimi področji in posledično spremembo v dojemanju problemov in rešitev – diskurzivni tip vpliva.

V odsotnosti zakonskih norm in mehanizmov uveljavljanja Jacobsson (2003, 2) predvideva, da OMK vpliva predvsem s spremembo nacionalnih struktur priložnosti na naslednje načine: spreminja razmerja moči in virov; vpliva na spremembo pravil igre in institucionalno ravnotežje med različnimi akterji; okrepi nekatere akterje in jim omogoči možnost glasovanja in udeležbe v javnopolitičnem odločanju ter krepí nove zveze med akterji in nove prakse sodelovanja in koordinacije.

Radaelli (2003) vpliv OMK razdeli v tri skupine:

Neposreden vpliv je uporabljen, ko je obstoj smernic, kazalnikov in priporočil OMK bistveni vzrok za javnopolitične akterje, da spremenijo svoje mišljenje ali vpeljejo nove javnopolitične programe. Javnopolitični akterji se na OMK sklicujejo tudi pri vpeljavi reform.

Prikrit vpliv se nanaša na primere, ko ima OMK vpliv na zaznavanje in oceno javnopolitičnih akterjev z ozirom na trenutne politike, javnopolitične koncepte, uporabo jezika in druge spremembe v javnopolitičnem procesu. Vsebuje lahko držo vrednotenja drugih držav ali EU in predpostavlja povečanje, distribucijo in iskanje informacij. Odločevalci se na OMK morda ne zanašajo, ker njenih postopkov ne poznajo ali ne prepoznajo njenega vpliva.

Katalističen vpliv se nanaša na primere, v katerih OMK deluje kot dodatni dejavnik podpore razvoja, ki že poteka zaradi drugih dejavnikov.

Kljub mehki verziji oblikovanja politik, lahko proces OMK predstavlja vir zunanjih pritiskov na nacionalno oblast. Nekateri pritiski so proceduralni (Dehousse 2002, 12):

Nekateri avtorji so mnenja, da imajo lahko že postopkovne zahteve številnih ravni OMK (kljub temu, da ne gre za neposredne pritiske po prilagoditvi) vpliv na javnopolitično ureditev v državah članicah. Želja po doseganju koristnih rezultatov predpostavlja razvoj kapacitet in sredstev, ki so primerna za doseganje ciljev. Cilje je v nekaterih primerih mogoče doseči le z veliko administrativno kapaciteto, ki razume, kaj in s kakšnimi sredstvi je potrebno nekaj storiti v dani situaciji (Sacchi 2004, 3). Zaradi želje po doseganju rezultatov tako OMK nehote prisili vlade, da postanejo pozorne na nove pristope in instrumente (Dehousse 2002, 13):

- vzpostavitev mehanizmov sodelovanja na evropski ravni (ad hoc teles) spodbudi vlade, da uporabijo orodja potrebna za sodelovanje v skupnih prizadevanjih, vključno z zbiranjem statističnih podatkov, določanjem ciljev in oblikovanjem načrtov nacionalnih aktivnosti. Priporočljivo je, da vlade v specializirana omrežja na ravni EU imenujejo svoje najvišje profesionalne avtoritete. Njihov vpliv v evropskem omrežju je na splošno odvisen od njihove sposobnosti prikazati stopnjo znanja in tehničnih sposobnosti v sferi njihovih pristojnosti. Njihove pomanjkljivosti, ki se kažejo v odstopanju od skupne discipline, vplivajo na njihovo kredibilnost in vpliv (Majone 1997 v Dehousse 2002, 13).

- vzpostavitev novih administrativnih postopkov, v katerih so bili pripravljene nacionalni načrti reform, lahko spremenijo ravnotežje moči znotraj tradicionalnih administrativnih struktur, npr. z vsiljevanjem minimalnega medministrskega sodelovanja. Koordinacijsko telo lahko izkoristi prednost evropskih postopkov, da poveča svoj vpliv s pritegnitvijo pozornosti političnih voditeljev k njihovim prioritetam in projektom (Mandin in Palier 2002 v Dehousse, 2002, 13).

Drugi pritiski so politični:

Nekateri akterji uporabljajo evropske pritiske kot vzvod za promocijo njihovih nacionalnih programov in reform (Begg at all, 2001 v Dehousse 2002, 13). V tem primeru je dinamika odnosov med EU in državami članicami boljša, saj države članice (vlade) delujejo enotno na evropski ravni, kar posledično deluje kot opravičilo nacionalnim akterjem za spremembe. Spremembe so lahko upravičene tudi z vtisom modernizacije v drugih državah članicah (Dehousse 2002, 13).

Vodenje s cilji lahko omeji države članice na posebno logiko, iz katere je težko izstopiti. Kvantitativni kazalniki so dobro merilo, ki omogoča širši javnosti spremljanje razvoja javne politike. V želji po doseganju zadovoljivega napredka so vlade zato prisiljene nameniti dodatne vire (denar ali človeške vire), da ohranijo svojo kredibilnost na ravni EU in v očeh domače javnosti. V takšnih pogojih so razumljivi prvotni odpori nekaterih vlad, da določijo kvantitativne kazalnike in skrben nadzor nad delom strokovnjakov, katerih naloga je definiranje in spremljanje kazalnikov (Pochet 2003 v Dehousse 2002, 14).

Naslednji pritisk za nacionalne vlade lahko predstavlja časovno vodenje OMK. Številni cilji so postavljeni za obdobje desetih let, kar je daljše obdobje od povprečnega mandata vlade oz. politične večine. Trenutne vlade so zato pod pritiskom, ker so »zavezane« k sprejetju določenih daljnosežnih odločitev, ki ne bodo nujno najbolj ugodne v času njihovega mandata in bodo s tem tvegale svojo ponovno izvolitev. Vključenost v daljnosežne reforme prinaša pogosto negotove rezultate, zato so vlade pogosto v skušnjavi, da se ne vključijo v določene velike projekte. Dehousse (2002, 14) meni, da se od usmerjenosti v prihodnost, ki je daljša od trajanja mandata, razlikujejo uspešne od neuspešnih vlad.

OMK se predstavlja tudi kot piedestal ali pranger, ki deluje preko »elitnih seznamov«, v katerih so prikazani rezultati posameznih držav članic, ki prispevajo k skupnim ciljem EU. V odsotnosti pravnih ali ekonomskih sankcij so na ta način prisotne številne socialne sankcije in

mehanizmi. Normativni pritisk na države članice tako predstavlja usklajevalni mehanizem, ki izvira iz želje po vsečnosti ali strahu pred zadrego v primeru nedoseganja ciljev. Države članice imajo lahko tudi politične razloge za pozdravljanje ali omalovaževanje vpliva procesa OMK v nacionalnih akcijskih načrtih in poročilih, povezanih s strategijo izogibanja grajanju ali ohranjanju dobrega imena na eni strani in prizadevanjem po predstavitvi sebe kot »dobrih Evropejcev« ali branilcev nacionalnih interesov na drugi strani (Tucker 2003, 34-36). Iz navedenega razloga morajo biti trditve o javnopolitičnih spremembah v takšnih uradnih dokumentih (poročilih o napredku držav članic) pazljivo kontekstualizirane in primerjane z drugimi podatki ter jih ne smemo jemati za suho zlato. V praksi OMK kaže malo odkrite uporabe usklajevalne moči socialnih sankcij na osnovi kvantitativnih dejavnikov, saj formalni dokumenti (poročila o napredku) ne poudarjajo identifikacije krivcev (obtožencev) in herojev. Cilj Komisije pri doseganju ciljnih vrednosti in napredka ni razvrščati države članice po njihovi uspešnosti, ampak identificirati države, ki delujejo tako dobro, da svoje izkušnje lahko delijo z drugimi. Komisija v poročilih o napredku izpostavi tri vodilne države pri vsaki ciljni vrednosti z namenom spodbujanja učenja in ne razvrščanja držav članic. Komisija je v poročilih o napredku v preteklosti grajala države članice zgolj kolektivno. (Gornitzka 2006, 46; Tucker 2003, 34-36).

Heidenreich in Bischoff (2006) vplive OMK na nacionalne politike oziroma OMK kot evropeizacijo razdelita na tri vidike:

Preglednica 6.5: Vpliv OMK na nacionalno raven

	STRATEŠKA	NORMATIVNA	KOGNITIVNA
INSTITUCIONALIZACIJA EVROPSKEGA PODROČJA	Ključna vloga nacionalnega interesa, konsenzualni pogajalski proces, realistično sodelovanje med EU in državo članico	Birokratizacija, profesionalizacija, kodifikacija in formalizacija procesa sodelovanja	Ponavljajoč proces vzajemnega učenja in izmenjave izkušenj, »mehka« koordinacija spodbuja razvoj integrirane javnopolitične agende
STRUKTURNO SODELOVANJE MED EU IN DRŽAVO ČLANICO	Finančne iniciative, strukturni skladi, reformni procesi so v lasti držav članic: politično lastništvo na najvišjih ravneh	Ni zakonskih obveznosti, priznavanje omejene vloge sankcij	Vzajemno učenje med nacionalnimi in evropskimi uradniki, sprememba javnopolitičnih izgledov in analiz, profesionalizirana participacija – brez vključenosti parlamenta, socialnih partnerjev, civilne družbe

Prirejeno po Heidenreichu in Bischoffu (2006, 27)

Menita, da je trenutno sodelovanje osnovano predvsem na kognitivni dimenziji oz. vzajemnemu učenju, ki ima vpliv na nacionalne diskurze, konvergenco pogledov, orientacij, interpretativnih shem in definiranje problemov. Normativni in strateški vidiki so manj pomembni, ker OMK ni osnovana na pravno obvezujočih pravilih in omejenih finančnih iniciativah za izvajanje evropskih smernic. Zaključujeta, da bi za povečanje normativne in strateške dimenzije EU na področje OMK morala vnesti finančne iniciative in večji politični ter pravni nadzor.

Gerovska Mitev (2004) **kognitivno** evropeizacijo označuje kot proces, ki vpliva na predstave in držo posameznikov o določeni javni politiki. Ravno zato je težko merljiva. Gre za spremembe javnih razprav, logike in diskurzov, ki spodbujajo trenutne in bodoče javnopolitične in institucionalne spremembe. Büchs (2003, 39) kognitivno evropeizacijo in z njo povezano enotno uporabljanje določenih izrazov in političnih idej vidi kot slab izid, ki omejuje avtonomijo držav članic pri predstavljanju javnih politik. Na drugi strani pozdravlja oblikovanje okvira za širok konsenz o socialnih javnopolitičnih konceptih in načelih, ki ne omejujejo nacionalne različnosti.

Kakorkoli dinamika sodelovanja v izobraževanju dovoljuje sklep, da vzajemno učenje in preoblikovanje preko kognitivnega procesa vodi v konvergenco na deklarativni ravni, ki se izraža v skupnem jeziku sodelovanja, skupnem razumevanju osnovnih mehanizmov in instrumentov, sodelovanju ter priporočilih o ključnih kompetencah. Čeprav je težko oceniti, kako globoka je kognitivna konvergenca mnenj in prepričevanja med državami članicami, je jasno ugotovljeno, da je kognitivna konvergenca o temeljnih načelih in vrednotah izražena v Delovnem programu I&U 2010 pri zasledovanju skupnih ciljev izobraževalnih sistemov v Evropi. Globlja konvergenca na ravni odločitev in akcij je bolj kompleksna, težje jo je doseči. Sodelovanje na področju zagotavljanja kakovosti izobraževanja (European Quality Framework) je dober primer občutljivih področij, kjer so posamezna priporočila predvidena za zadostno fleksibilnost v njihovi implementaciji (Larionova 2007, 17).

Jones (2007, 3-4) meni, da bi moral biti večji poudarek pri analizi OMK namenjen sociološkemu vidiku – kognitivni koordinaciji in povečani socializaciji akterjev, novi evropski identiteti in pravilom igre. Pri tem se gradi vzajemno zaupanje, odgovornost in doseganje sprememb s pomočjo znanja in skupnih vrednot. Evropeizacija izobraževanja naj bi razvila občutek vzajemne odgovornosti med izobraževalnimi akterji. Javnopolitični razvoj naj bi se doseglo preko naravnega in družbenega procesa na osnovi posvetovanja in preko

disciplinskih oblik (sramotenje, povzdigovanje), ki vodijo k emocionalnemu in subtilnemu oblikovanju javnopolitičnega jezika in standardizaciji.

Pridružitveni proces na področju izobraževanja in usposabljanja ni potekal v okviru t.i. “harmonizacije” s prilagajanjem zakonodajnih, pravnoformalnih okvirov, kot je značilno za druga področja, temveč preko spodbud mehke zakonodaje in dokumentov (konvencij, priporočil, deklaracij), na katere se mora posamezna država ustrezno odzvati. Ne s trdimi prijemi, temveč predvsem z vzpostavitvijo novih razmerij v družbi, z novim vrednotenjem in razumevanjem znanja – razvoja človeških virov, ki prerašča ustaljeno pojmovanje izobraževanja in usposabljanja ter postaja eden najbolj izraženih medsektorskih in medresorskih področij razvoja družbe. Kako konkurenčno bo naše znanje, kako primerljive bodo pri učenju, študiju in na delovnem mestu pridobljene spretnosti in veščine v enotnem gospodarskem, izobraževalnem in zaposlovalnem prostoru, postaja odgovornost vseh – najvišjih državnih organov in resorjev na državni, pokrajinski in krajevni ravni (Arh 2003). Za doseganje kakovosti izobraževalnega sistema je pomembno prepoznavanje in vključitev pravih partnerjev, ki ne temelji le na naključnem bolj ali manj intenzivnem sodelovanju, temveč formalizaciji ustreznih struktur in prevzemanju dogovorjenih odgovornosti institucij na državni, pokrajinski in krajevni ravni, ki vodijo k uresničevanju partnerstva kot enega temeljnih načel EU (Arh 2003).

Pri preučevanju vpliva OMK na nacionalne politike številni avtorji (Alexiadou 2007; Büchs 2003; Citi in Rhodes 2007; Goetschy 2004; Heidenreich in Bischoff 2006) opozarjajo na mnoge **(metodološke) ovire raziskovanja**. Pri zasledovanju in dokazovanju vpliva OMK na nacionalne javne politike in izide namreč nastanejo številni osnovni in splošni metodološki problemi. S tem lahko pojasnimo tudi dejstvo, da v literaturi lahko zasledimo veliko več raziskav o procesu OMK kot pa poglobljenih prizadevanj, da se razišče njen vpliv na nacionalno raven.

Citi in Rhodes (2007) pravita, da se raziskovalci pri raziskovanju vpliva OMK srečajo z naslednjimi omejitvami:

- potencialno močna baza virov,
- dokumenti Komisije in nacionalnih držav ter poročila udeležencev lahko sistematično preveč poudarjajo njen vpliv in učinkovitost,
- kratkotrajno (nekajletno) delovanje procesa ne omogoča ugotavljanja neposrednih sprememb v javnopolitičnih izidih.

Problem pri merjenju vpliva ali celo pri ocenjevanju vpliva na države članice je dvojen (Borras in Greve 2004; Eberlein in Kerwer 2004; Heidenreich in Bischoff 2006 v Citi in Rhodes 2007, 10-11):

Zaradi nejasnosti pričakovanega izida OMK je težko meriti legitimnost **izidov**, saj posamezne države članice prispevajo k skupnim kognitivnim okvirom in izumljajo skupne kazalnike ter ciljne vrednosti za doseganje skupnega cilja. Pri tem se pojavlja vprašanje kaj je pomen teh sprememb in ali vodi do učinkovitih reform? Pojavlja se vprašanje, kaj so sploh zaželeni javnopolitični izidi – nacionalno doseganje ciljev in ciljnih vrednosti ali dejanska politična konvergenca?

Metodološko je težko ali celo nemogoče vrednotiti **vplive** OMK na izobraževalno politiko držav članic ločeno od nacionalnega javnopolitičnega procesa. Številne značilnosti instrumentov OMK namreč izključujejo »spremembo« kot rezultat metode. Vpliv instrumentov je (tudi zaradi mehke narave) težko meriti drugače kot na ravni diskurza in znotraj obstoječe institucionalne strukture, ki že usmerja izobraževalno politiko in prakso v državi članici (Alexiadou 2007, 10).²⁷

Večina ciljev OMK je zelo široko opredeljena in ni namenjena upravljanju razvoja dejanskih javnopolitičnih ukrepov, kar pomeni, da ne more biti uporabljena za izvajanje konkretnih ukrepov. Cilji OMK imajo tako lahko večji vpliv na terminologijo in široke konceptualne argumente v podporo javnopolitičnim spremembam kot na posebne javnopolitične ukrepe.

²⁷ Komisija v svoji raziskavi (Written consultation to assess OMC / E&T 2010) ugotavlja, da države članice priznavajo učinkovitost delovanja OMK pri razvoju nacionalnih izobraževalnih politik, vendar hkrati menijo, da je težko opredeliti neposreden vpliv metode na spremembe (predvsem kvantitativne). Vlogo pospeševanja in podpiranja označujejo kot dodano vrednost nacionalnih reform.

Pojavlja se vprašanje, ali je možno opaziti vsak vpliv, ki ga ima OMK na javnopolitični proces ali ukrepe. Javnopolitični akterji se morda ne bodo javno sklicevali na vplive OMK, npr. preko zakonov, parlamentarnih razprav, zakonskih dokumentov, zelenih ali belih knjig ali drugih vladnih in strankarskih publikacij. Če je predlagana javnopolitična reforma doma široko sprejeta, potem obstaja velika verjetnost, da bodo politični akterji idejo predstavili kot lastno brez sklicevanja na EU oziroma smernice OMK. Če pa bodo imeli težave pri pridobivanju podpore za določeno reformo, bo zanje ugodno, da se bodo sklicevali na zahtevo po sprejetju politik v skladu z smernicami OMK ali bodo citirali primere uspešnih politik v drugih državah članicah in s tem opravičevali svojo držo, četudi reforma ne bo izvirno motivirana z OMK. Obstoj sklicevanja na OMK pa še ne prinaša sklepov o vplivu ali učinkovitosti OMK (Büchs 2003, 32-33).

Čeprav OMK igra vlogo v oblikovanju javnopolitičnih ukrepov, ni edini dejavnik reform, ker so spremembe v javni politiki vedno kombinacija notranjih in zunanjih vplivov, vključno z nacionalno politiko in omrežjem akterjev, ekonomske situacije in mednarodnih pravil, kot so smernice EU. Ko merimo vpliv OMK, ni lahko ločiti vplive strukturnih reform EU od vplivov nacionalnih strukturnih reform, ki bi se vseeno zgodile; zaradi naraščajočega in ponavljajočega se karakterja OMK in velikega števila vključenih akterjev je čisto vzročna analiza zelo problematična; omenjeni pa so tudi problemi različnega nacionalnega pojmovanja skupnih generičnih konceptov EU (Barbier v Goetschy 2004, 5). Zaradi povedanega je težko ločiti vpliv mehkih instrumentov, kot je OMK, od drugih vplivov, še težje pa je dokazati vpliv na javnopolitične spremembe. Tudi v primeru, da rezultati kažejo na pozitivno statistično korelacijo med vpeljavo OMK in posebnimi kazalniki in s tem na konvergenco s cilji EU, ne prinašajo informacij o tem, kako OMK dejansko deluje na nacionalni ravni (Goetschy 2004).

Cilj raziskave o vplivu OMK na nacionalno politično odločanje mora zato odpreti to »črno škatlo«, s prizadevanjem opisati in analizirati proces javnopolitičnega razvoja na določenem javnopolitičnem področju. Cilj je tako identificirati vključene javnopolitične akterje, oceniti njihov prispevek v procesu, preveriti, ali vzpostavljajo nove odnose kot rezultat OMK in posledično spreminjajo javnopolitični proces. Predvideva se, da je OMK bolj vplivna v političnem načrtovanju in oblikovanju, če se javnopolitični akterji zavedajo njenih ciljev in se je aktivno zavedajo pri svojem delu (Büchs 2003, 33).

6.6 AKTERJI OMK

Način sodelovanja akterjev v OMK nam oriše nov politični prostor, ki se je oblikoval na področju evropskega izobraževanja (Gornitzka, 2006). Proces OMK ustvarja novo nacionalno in evropsko areno za pogajanja in izmenjave znotraj EU (Heidenreich in Bischoff 2006). V idealni obliki naj bi OMK na področju izobraževanja vključevala širok nabor tako državnih kot zasebnih akterjev. Obstajajo številne teoretične interpretacije OMK, ki se osredotočajo na to, kateri akterji so aktivni in kakšno vlogo imajo v OMK kot v novi obliki vladavine. V osrčju Lizbonske strategije leži veliko protislovje v institucionalnih virih (Chalmers in Lodge 2003, 8). Goetschy (2004, 5-6) vidi prednost OMK v zahtevanju in razvoju novega sodelovanja med včasih rivalskimi akterji in ravnmi, pri tem kot primer navaja Komisijo in Svet.

Pogoste so opredelitve, da se je v procesu OMK vzpostavilo omrežje²⁸ akterjev, za katerega so značilni horizontalni odnosi oziroma odsotnost hierarhične narave odnosov, ki lajšajo razvoj skupne javnopolitične skupnosti na nivoju EU. Za omrežje akterjev OMK je značilna tudi odsotnost vodilnega igralca s formalno avtoriteto. Pri tem je potrebno poudariti, da so glede na področje, v katerem je OMK uporabljena, omrežja različno strukturirana. Jones (2007, 6) meni, da na ravni vključenosti akterjev in institucionalne aktivnosti premalo razumemo, kateri akterji so vključeni, na kakšen način, in s kakšno avtoriteto, tako da ne moremo predvideti učinkov njihovega delovanja. V nadaljevanju opredeljujem akterje in dinamiko njihovega delovanja, ki se je vzpostavila preko OMK na področju evropske izobraževalne politike.

6.6.1 Nadnacionalni

Za evropsko izobraževalno politiko je značilno, da ne predstavlja velikih administrativnih kapacitet. Namesto tega je v ospredju dejstvo, da je izobraževanje postalo predmet trajne pozornosti in kapacitet javnopolitičnega procesa na ravni EU. Evropska raven vladanja izobraževalne politike je sestavljena iz številnih institucij. Vsaj na evropski ravni je formalna

²⁸ Büchs (2003) meni, da koncept javnopolitičnih omrežij ni pretirano uporaben pri preučevanju delovanja OMK, ker predvideva, da naj bi OMK imel podobne učinke v vseh državah članicah in da bo posledično sledila tudi konvergenca javnopolitičnih izidov.

participacija udeležencev močna in primerljiva z OMK v drugih sektorjih (Gornitzka 2006). Lawn in Lingard (2002, 290) govorita o evropskem razredu sistemskih izobraževalnih akterjev, ki tvorijo javnopolitično elito v izobraževanju. Moč, ki jo imajo, pridobivajo z delovanjem kot oblikovalci nastajajočega diskurza izobraževalne politike. Na nadnacionalni ravni delujejo naslednji akterji:

EVROPSKA KOMISIJA

Pluralistična in decentralizirana narava procesa OMK ne izloča Komisije kot ključnega akterja tradicionalnih politik skupnosti k sekundarni vlogi v OMK. Osrednja vloga Komisije v skupnosti ji daje referenčno točko, ki ne sme biti prezrta, še posebno na področjih slabo strukturiranih transnacionalnih omrežij (Dehousse 2002, 11). Komisija res ne uživa institucionalne privilegiranosti, ki se kaže v njeni moči na drugih javnopolitičnih področjih, vendar razlika ni tako velika, saj so tudi v običajnih zakonodajnih procedurah iniciative Komisije pogojene z nacionalnimi pozicijami in vplivom. Možnosti Komisije, da igra pomembno vlogo v OMK, so številne, vendar se razlikujejo od tistih, ki obstajajo pri klasični metodi skupnosti. Njen pomen v OMK je neposredno odvisen od njene moči oblikovanja vrednot in jezika javnopolitične skupnosti ter sposobnosti vplivanja na določanje meril uspeha in neuspeha, pri čemer Komisija prispeva h kognitivni konvergenci kot osrčju OMK. Komisija ne uveljavlja prepričljivo svojega vpliva na občutljivih javnopolitičnih področjih, ki jih nobena država članica ni pripravljena predati, ampak skuša vzpostaviti svojo kredibilnost v očeh ekspertov. V zamenjavo za pomanjkanje izvršilne moči, ki jo ima v metodi skupnosti, si mora pri OMK prizadevati za neformalni vpliv, ki temelji na tehničnih ekspertih in akumulaciji znanja na posameznih javnopolitičnih področjih (Jabko 2001 v Dehousse 2002, 11-12).

Nadnacionalna raven je institucionalizirala izobraževanje kot javnopolitično področje s pomočjo vzpostavitve **Generalnega direktorata Evropske Komisije za izobraževanje in kulturo**²⁹. DG EAC označujejo kot vzpostavitelja, organizatorja, skrbnika in prevodnika koncepta OMK. S tem je postal središče evropske izobraževalne politike in okrepil svojo vlogo na področju evropskega izobraževanja v primerjavi z vlogo, ki jo je imel pred Lizbonsko strategijo.

²⁹ Directorate-General for Education and Culture (DG EAC)

Sposobnost DG EAC vzpostaviti koncept OMK in ga prevesti v praktično uporabo je ključna za razumevanje delovanja izobraževalnega sektorja v okviru OMK. Začetna organizacijska zasnovanost in dejanska vzpostavitev metode se je odvijala v DG EAC predvsem s pomočjo vzpostavitve skupka tematskih delovnih skupin in ključne delovne skupine za kazalnike in ciljne vrednosti (Gornitzka 2006, 16). Na začetku je imela OMK veliko eksperimentalnih izkušenj – številni instrumenti so bili novost in potrebno jih je bilo preizkusiti (Pochet 2005 v Gornitzka 2006, 32). Znotraj DG EAC je bilo določeno stalno osebje, ki mora ohraniti OMK pri življenju, sčasoma je bila vzpostavljena tudi poročevalska struktura. DG EAC je aktivno spodbujal oblikovanje ciljev delovnega programa Izobraževanje in usposabljanje 2010 in procesa OMK.

DG EAC pripravlja, organizira in vodi praktično implementacijo OMK v izobraževanju. Komisija lahko igra ključno vlogo kot katalizator v različnih stopnjah OMK s predstavljanjem predlogov evropskih smernic, organizacijo izmenjav najboljših praks, predstavljanjem predlogov kazalnikov, podporo spremljanja in vzajemnega pregleda (Rodrigues 2001, 9).

Prav tako aktivno uporablja instrumente, ki so mu na voljo, in zapolnjuje proces z delovnimi gradivi Komisije, sporočili³⁰ in osnutki priporočil Svetu in Evropskemu parlamentu (Gornitzka 2006, 18-19). DG EAC je odgovoren tudi za zapis večine dokumentov³¹, ki so oblikovani v delovnih skupinah. DG EAC tudi oceni in sistematizira nacionalna poročila o napredku.

Komisija je vzpostavila delovne skupine na posebnih področjih. Čeprav je predstavnikov DG EAC manj kot drugih akterjev v delovnih skupinah, je mnenje, da je Komisija odstranjena iz OMK, neutemeljeno. Nacionalni ministri in njihovo osebje hodijo v Bruselj z namenom sodelovati v aktivnostih, ki so jim pripisane v okviru organizacijske strukture sodelovanja, ki jo je vzpostavil DG EAC. DG EAC aktivno prispeva k oblikovanju »skupnosti pogledov« in »skupnosti akcij«. Prisotnost ekspertov Komisije v teh skupinah krepi vzajemno znanje in zaupanje med nacionalnimi političnimi odločevalci (Dehousse 2002, 10). Tematske skupine niso delovale v skladu z dobro vzpostavljeno rutino. V proces so vnašale nepredvidljivost. Še posebej na začetku so se udeleženci spraševali, zakaj natančno v procesu OMK gre in kakšna naj bo njihova vloga ter način delovanja. Pri pospeševanju sodelovanja so se izkazale kot

³⁰ V obdobju od leta 2000 do 2005 je izdal 11 Sporočil (Gornitzka 2006, 18-19).

³¹ Ob koncu posameznega srečanja posamezne delovne skupine nastanejo zapisniki oziroma sklepi srečanja, ki pa se jih pozneje lahko vključi v sporočila, poročila itd.

počasne in neučinkovite. Spodbude za aktivno participacijo v skupinah so bile omejene, ker ni bilo jasno, kakšni bodo njihovi rezultati.

Delovne skupine so bile razpuščene leta 2006, ko je Komisija oblikovala t.i. grozde. Grozdi skoraj ponavljajo teme delovnih skupin. Njihove teme so bile določene s hibridom pristopa »od zgoraj navzdol« in »od spodaj navzgor« in tako predstavljajo podporo nacionalnemu izvajanju ali oblikujejo bodoče cilje in perspektive. Pri tem upoštevajo nacionalne prioritete izobraževalnih politik in ključna področja, ki so opredeljena v delovnem programu I&U 2010. Vsak grozd je koordiniran s članom osebja DG EAC. Grozdi naj bi v primerjavi z delovnimi skupinami pospeševali aktivno participacijo in razprave, saj je udeležba predstavnikov držav članic neobvezna. V vsakem grozdu sodeluje od 10 do 25 držav članic. Grozdi uporabljajo delovne metode, kot so organizacija seminarjev, konferenc, omrežij ekspertov, naročanje študij in raziskav ter vzpostavljanje strokovnih skupin (Gornitzka 2006).

Ena izmed bistvenih nalog grozdov je organizirati t.i. aktivnosti vzajemnega učenja³² (AVU). AVU lahko gosti tudi poljubna država članica na področju, na katerem lahko predstavi posebno znanje in izkušnje, ki so uporabne tudi za druge države članice. Pri organizaciji in izvedbi uživajo podporo svetovalcev, ki jih imenuje Komisija. Komisija je namreč pripravila okvir za pripravo AVU, ki omogoča visoko prilagodljivost (pri udeležencih, izvedbi). Članice izberejo tiste aktivnosti, za katere so zainteresirane. Običajno (priporočljivo) sodelujeta dva člana vsake države članice: predstavnik političnega odločanja, ki je pogosto javni uradnik, zaposlen na ministrstvu, ter predstavnik bolj operativne ravni, ki lahko pojasni izvedbo. Namen aktivnosti vzajemnega učenja je razviti vzajemno učenje in olajšati izmenjavo dobrih praks med državami, ki imajo podobne interese in cilje. AVU poskuša identificirati tiste dejavnike, ki izboljšujejo razvoj izobraževalnih politik in zagotavljajo uspešno izvajanje izobraževalnih reform. AVU se običajno zaključijo z mehkimi, neobvezujočimi priporočili, sklepi ali političnimi sporočili. Če so sklepi zelo pomembni, lahko predstavljajo osnovo za osnutke priporočil, priporočila in sporočila Komisije.

Delovne skupine oziroma grozdi podporo dobivajo v sodelovanju s številnimi drugimi institucijami na področju evropskega izobraževanja, kot so Evropski center za razvoj poklicnega izobraževanja³³, Evropska fundacija za usposabljanje³⁴ in Informacijsko omrežje o

³² peer learning activities (PLA)

³³ European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP)

³⁴ European Training Foundation (ETF)

izobraževanju v Evropi³⁵. Komisija je pri svojem delovanju (doseganju javnopolitičnega razvoja in izvajanja) odvisna od številnih vzpostavljenih omrežij z nacionalnimi administracijami, transnacionalnimi in subnacionalnimi akterji (Gornitzka 2006, 8-9).

EVROPSKI PARLAMENT

Kljub temu, da naj bi bil Odbor³⁶ za izobraževanje in kulturo tesno medsebojno povezan z drugimi evropskimi institucijami, kot je Svet ministrov, ki so pristojni za izobraževanje, Evropski parlament razen podajanja mnenj nima posebno pomembne vloge v procesu OMK (Gornitzka 2006, 19), kar se ne razlikuje od procesa OMK na drugih področjih. Evropskemu parlamentu ni omogočeno, da bi bil vključen preko pravih posvetovanj (Borras in Jacobson 2004, 199). Nekaj pozornosti in podpore s strani Evropskega parlamenta je vendarle prisotne: Odbor za izobraževanje je predstavil poročilo: »Izobraževanje – temeljni kamen Lizbonske strategije«. Ta odbor je prav tako zastopan v delovni skupini Evropskega parlamenta za Lizbonsko strategijo (Gornitzka 2006, 19).

Evropski parlament je izrazil jasen interes po močnejši participaciji na evropski ravni, vendar brez uspeha (Evropski parlament, 2003). V delovnem dokumentu (2007) podaja pobudo za razmislek o medinstitucionalnem sporazumu, ki bi dal Evropskemu parlamentu pravico do pregledovanja dokumentov (še pred njihovim sprejetjem), s čemer bi se preprečilo morebitno skrivno oblikovanje politike, s katero bi Komisija presegla svoja pooblastila.

Komisija se je oslabiljene vloge Evropskega parlamenta v OMK dotaknila v Beli knjigi evropskega vladanja. Poudarja oslabiljeno vlogo Evropskega parlamenta, ki je le šibko povezan pri koordinaciji politik, in ga spodbuja k sprejetju proaktivne strategije, prilagojene načrtom in delovanju OMK, z namenom vplivati na delo številnih odborov in spomladanskih srečanj Evropskega sveta (Komisija 2001, 26-27; Dehousse 2002, 18).

³⁵ The Information Network on Education in Europe (EURYDICE)

³⁶ V parlamentarnih odborih evropski poslanci pripravljajo in spreminjajo zakonodajne predloge in poročila o pobudah ter o njih glasujejo. Preučujejo predloge Komisije in Sveta ter, če je potrebno, pripravijo poročilo, ki ga predstavijo na plenarnem zasedanju. Parlamentarni odbori zasedajo enkrat ali dvakrat mesečno v Bruslju in njihove razprave so javne. Parlamentarnih odborov je dvajset. Sestavlja jih od 28 do 86 poslancev s predsednikom, predsedstvom in sekretariatom. Njihova politična sestava je enaka plenarni (Cini 2003).

Gornitzka (2006, 17) meni, da OMK z omejevanjem sodelovanja Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov ter s spreminjanjem evropske integracije v tehnokratsko sodelovanje povečuje demokratični deficit EU. Vandenbroucke (2001, 62 v Dehousse 2002, 18) meni, da je vloga Evropskega parlamenta nezanimiva v razmišljanjih o prihodnosti OMK.

EVROPSKI SVET

Dejansko izvajanje vsake strategije zahteva politični motor – center vladanja na evropski ravni z močjo koordiniranja politik in prilagoditve vsakemu nacionalnemu kontekstu. Lizbonska strategija je kot tak center vzpostavila Evropski svet in ga okrepila z močnejšo vlogo koordinatorja s spomladanskimi srečanji z namenom spremljanja strategije, osnovane na sintezi poročil, ki jih predstavlja Komisija (Rodrigues 2001, 3).

Evropski svet postavlja celotne smernice LS, ki delujejo kot kompas za celoten proces, kar je precejšen izziv, saj to pomeni upravljanje makroekonomskih in redistributivnih javnih politik EU. Avtorja Chalmers in Lodge (2003, 8) označujeta to vlogo kot zmedeno in celo zabavno, saj menita, da je nemogoče storiti vse enkrat na leto spomladi, ter dodajata, da se Evrope ne da zgraditi v enem dnevu. Evropski svet je ob upoštevanju omejitve svojih institucionalnih virov zaprosil Komisijo, da organizira potek srečanj ter pripravi letno poročilo o napredku pri doseganju ciljev Lizbonske strategije s strukturnimi kazalniki (Chalmers in Lodge 2003, 8).

V Lizbonski strategiji je v 35. in 36. členu navedeno, da bo Evropski svet prevzel odločilno, vodilno, usmerjevalno in koordinacijsko vlogo, da bi zagotovil splošno usklajenost in učinkovito spremljanje napredka. Radaelli (2003) izraža dvom, da bo Evropski svet takšno vlogo dejansko prevzel, saj je znano, da se je v preteklosti izkazal kot dober vzpostavitelj novih političnih idej in je bil uspešen pri doseganju političnih kompromisov, ne pa tudi pri javnopolitični koordinaciji.

Delovanje Evropskega sveta na eni strani in Sveta ministrov pristojnih za izobraževanje na drugi označujejo tudi kot institucionalno nezadostnost. Evropski svet se dojema preveč zapleten v podrobnosti dnevnega oblikovanja politik in Svet za splošne zadeve (General Affair Council) je izgubil svojo kapaciteto arbitra med pogosto nasprotujočimi si sektorskimi interesi Sveta (Goetschy 2004, 9). Pomanjkanje usklajevalnega odbora je zaslediti tudi pri Komisiji.

SVET EVROPSKE UNIJE

V klasični metodi skupnosti v Svetu EU³⁷ sprejemajo predpise, določajo politične cilje, koordinirajo svoje nacionalne javne politike in rešujejo različne druge probleme, s katerimi se soočajo pri urejanju odnosov med državami in institucijami (Cini 2003).

Z uvedbo OMK so bile uvedene številne institucionalne spremembe Sveta z željo pospeševati metodo. Redni spomladanski ekonomski vrh naj bi pregledal ekonomski položaj v EU, vključno z delovanjem Lizbonskega procesa. Prišlo je tudi do nekaterih reorganizacij sestave sveta – npr. oblikovanje novega sveta za konkurenčnost (Maher 2004, 3).

En pristop pravi, da se je OMK s svojima konceptoma mehke koordinacije in prostovoljnosti zelo približala tradicionalnemu medvladnemu sodelovanju, ki postavlja države članice in Svet v vodilni položaj, vloga Komisije pa je omejena (Gornitzka 2006, 17).

OMK se odvija v Svetu in Komisiji brez resnične vključenosti drugih institucionalnih akterjev EU (Radaelli 2003, 12). Komisija išče odobritev in deluje ob zaslombi Sveta. Ta povezava je razvidna iz Skupnih poročil Sveta in Komisije o napredku pri izvajanju delovnega programa I&U 2010. Komisija predlaga Svetu tudi dnevni red, v katerem se od leta 2000 čedalje večkrat pojavlja tudi področje izobraževanja. Z vidika izobraževalne politike je pomembna sestava Izobraževanje, kultura in mladi (Gornitzka 2006).

ODBOR REGIJ

Platforma za spremljanje Lizbonske strategije prek svoje spletne strani in z ukrepi spremljanja (delavnice, vprašalniki) ocenjuje prispevek lokalnih in regionalnih oblasti k izvajanju Lizbonske strategije za rast in delovna mesta. Namen platforme, v katero je trenutno vključenih 104 organov oblasti, je tudi analizirati, v kakšnem obsegu države članice priznavajo in na nacionalni ravni usklajujejo svoj prispevek. Platforma seznanja institucije EU z rezultati svojega dela na vsakoletni konferenci o teritorialnem dialogu. V okviru platforme je organizirana vrsta delavnic, posvečenih posameznim javnopolitičnim področjem. Teme delavnic so določene v skladu s prednostnimi nalogami iz sklepov spomladanskega zasedanja Evropskega sveta.

³⁷ Tudi Ministrski svet (Council of Ministers)

Cilji platforme so:

- vključiti lokalne in regionalne oblasti v upravljanje lizbonske strategije za boljše izvajanje politik, povezanih z lizbonskimi cilji,
- proučiti razvoj povezav med Lizbonsko strategijo in kohezijsko politiko (npr. namenitev sredstev),
- spremljati vključenost lokalne in regionalne ravni v upravljanje,
- opredeliti ovire, s katerimi se srečujejo lokalne in regionalne oblasti pri izvajanju Lizbonske strategije,
- vzpostaviti produktivno mrežo regij in mest za izmenjavo informacij (najboljših praks, izzivov).

V okviru preučevanja OMK na področju izobraževanja je zanimiva vloga Komisije za kulturo in izobraževanje (EDUC).³⁸ Le ta pogosto deluje s pozivanjem lokalnih in regionalnih oblasti k bolj tesni vključenosti v proces oblikovanja skupnih evropskih izobraževalnih politik in programov.

Na pomen, ki ga Odbor regij pripisuje OMK, kaže tudi organizacija konference leta 2002 z naslovom »OMK – Izboljšanje evropskega vladanja?«. Konferenca je bila organizirana v prepričanju, da je potrebno za doseganje boljše vladavine le to povezati z državljani in prispevati k razvoju procesa OMK z razpravo med udeleženci procesa (politiki, predstavniki različnih organizacij ali državljani).

NEVLADNE ORGANIZACIJE, SOCIALNI PARTNERJI

Oblike sodelovanja v okviru OMK kažejo na odprtje političnega prostora v evropskem izobraževanju, ki ne vključuje le izkušenj in interesov nacionalnih vlad in sektorske administracije. V pomembni meri vključuje tudi bistvene udeležence izobraževanja v delovne skupine. Do leta 2005 se je približno 80 predstavnikov 35 udeležencev in socialnih partnerjev

³⁸ Člani Odbora regij so razporejeni v strokovne „komisije“, katerih naloga je pripraviti plenarna zasedanja. Obstaja šest komisij: Komisija za politiko ozemeljske kohezije (COTER), Komisija za ekonomsko in socialno politiko (ECOS), Komisija za trajnostni razvoj (DEVE), Komisija za kulturo in izobraževanje (EDUC), Komisija za ustavne zadeve in evropsko upravo (CONST) in Komisija za zunanje odnose (RELEX).

vseživljenjskega učenja vključilo v tematske delovne skupine na evropski ravni. Gre za zelo mešane skupine združenj s priznano formalno pravico do sodelovanja v evropskem socialnem dialogu in tudi za ekspertna omrežja. Po letu 2005 je z reorganizacijo delovnih skupin socialnim partnerjem zagotovljena udeležba v Koordinacijski skupini I&U 2010. Vloga nevladnih organizacij v OMK na področju izobraževanja ni poudarjena, čeprav Evropski sindikalni odbor za izobraževanje³⁹ svojo udeležbo vidi kot potrditev svoje vloge v evropski izobraževalni politiki (Gornitzka 2006, 24).

Trenutno OMK kljub prvotnim zamislim ni pretirano odprt. Osnova OMK je omrežje javnih uradnikov in strokovnjakov, kar lahko poveča tehnokratsko naravo javnopolitičnega procesa EU in ne odpira poti za bolj demokratične odločitve. V primerih, kjer v OMK prihaja do vključenosti sindikatov, poslovnih zbornic in družbenih akterjev, je to bolj rezultat nacionalnih praks kot pa sprememb, ki jih prinaša metoda. Potencial OMK za spremembo in razširitev možnosti sodelovanja tako ni izkoriščen (Radaelli 2004, 14).

6.6.2 Nacionalni

Številne evropske politike temeljijo na predhodnih prizadevanjih uskladiti poglede nacionalnih političnih odločevalcev. V tradicionalni metodi skupnosti je pomen teh oblik kognitivne konvergenca zakrit s sprejetjem skupnih pravil, ki običajno dajejo vtis javnopolitičnega procesa »od zgoraj navzdol«. Ne poudarja se, da so pri oblikovanju odločitev bili vključeni tudi nacionalni oblikovalci politik (Dehousee 2002, 10).

OMK krepi mnogonivojsko igro in čeprav imajo nacionalne vlade pomembno vlogo v OMK, ne morejo igrati popolnoma kot gate-keeperji v odnosu do EU in nacionalne ravni. Komisija se namreč tudi v OMK pogosto povezuje s subnacionalnimi in nedržavnimi akterji – ne samo zato, da bi obšla vlade, ampak da bi nanje tudi vplivala (Jacobssen 2003, 3). V okviru OMK zato kot nacionalne akterje ne moremo označevati le vlad držav članic, temveč tudi socialne partnerje, nevladne organizacije ter regionalno in lokalno raven.

Nacionalne države kot prevladujoča raven vladanja v evropskem izobraževanju so bile v zadnjih 15-20 letih postavljene pred številne izzive. V tem sektorju se je, podobno kot v

³⁹ European Trade Union Committee for Education (ETUCE)

nekaterih drugih, razvoj iz prevladujoče vloge države usmeril k organiziranemu mnogonivojskemu sistemu. Zaradi navedenega dejstva se pojavljajo številne kritike, da so nacionalne vlade odpovedale v njihovi odgovornosti do izobraževanja. Kljub temu obstajajo dokazi, da so nacionalne vlade v EU ohranile svojo vlogo v tem sektorju, z upoštevanjem regionalne ravni, zasebnih akterjev in z ozirom na obstoječo institucionalno strukturo (Gornitzka 2006, 8).

Oblikovanje delovnih skupin je okrepilo omrežni karakter evropskega vladanja v izobraževanju. Od 80 strokovnih skupin v registru DG EAC novembra 2006 jih je bilo 20% ustanovljeno v povezavi z OMK v izobraževanju. Večina teh strokovnjakov je bila z ministrstev za šolstvo. Odločitev za ta proces je bila želja po političnem določanju skupnih ciljev in politična želja po modernizaciji evropskega izobraževanja. Na podlagi obstoječih podatkov Gornitzka (2006, 20) sklepa, da je OMK spletla veliko povezav v tematskih področjih med nacionalno in nadnacionalno ravno vladanja v izobraževanju. Preko delovnih skupin je evropska raven vladanja okrepila svojo administrativno kapaciteto in kapaciteto strokovnjakov. Nacionalni strokovnjaki in predstavniki nevladnih organizacij predstavljajo le »uslužbenke s skrajšanim delovnim časom« v evropskem javnopolitičnem procesu, vendar njihova vloga kljub temu ni zanemarljiva.

Vlogo nacionalnih javnih uslužbencev je težko definirati, saj so pogosto umeščeni bodisi kot strokovnjaki bodisi kot nacionalni predstavniki. Strokovno znanje **nacionalnega izvedenca** namreč obsega sposobnost vpogleda v nacionalne politične pogoje in interese (sposoben je presoditi, kaj je zanimivo in politično sprejemljivo znotraj nacionalnih ministrstev in političnega vodstva). Njihova dvojna vloga pa ni razvidna le v Komisiji, temveč tudi v delovnih skupinah. Povezujejo evropsko in nacionalno raven in predstavljajo nacionalno ministrstvo predstavnikom drugih držav in DG EAC, vendar obstajajo tudi razlike med nacionalnimi izvedenci ministrstev in drugih akademskih institucij. Slednji skušajo v večji meri poudariti svoje profesionalne vidike.

Delovna skupina za ciljne vrednosti in kazalnike (SGIB) je v preteklosti že razpravljala o odnosu med politiko, strokovnjaki in zastopanjem nacionalnih interesov. Pri imenovanju nacionalnih predstavnikov v delovne skupine je bilo namreč poudarjeno, da morajo imeti ne le kompetence na področju kazalnikov, ampak se od njih pričakuje tudi, da bodo znali sodelovati v procesu OMK in bili hkrati dovolj blizu procesu sprejemanja odločitev na

nacionalni ravni. Ta skupina mora upoštevati tudi, da svoje tehnične predloge poda z zadostno mero politične občutljivosti (Gornitzka 2006, 22).

Pogosto prihaja tudi do odstopanj v povezavi med posamezniki, ki zastopajo organizacijo in samo organizacijo. Številni namreč opozarjajo na šibko vez med učenjem posameznika kot nacionalnega izvedenca in delovanjem ministrstva. To predstavlja splošno vprašanje o širjenju informacij znotraj kompleksnih organizacij in tudi o tem, kako je sodelovanje na evropski ravni organizirano in zasidrano v nacionalnih ministrstvih. Udeležba na sestankih, udeležba na kraju samem in priprava nacionalnih poročil predstavljajo stroške javnopolitičnega učenja, ki se jih pogosto zanemarja. Procesiranje pridobljenega znanja (pretvarjanje pridobljenih izkušenj v EU ali drugi državi članici nazaj na nacionalno prizorišče) terja napor in čas in ni del rednega »informacijskega« vedenja, zato mu je pogosto namenjeno premalo pozornosti. Govorimo o prelomu učnega kroga. Več naporov je zato potrebno nameniti prenosu pridobljenega znanja v nacionalno okolje. Izpostavljanje novim informacijam se mora kombinirati tudi z nadzorom nad akumuliranjem znanja. Nacionalni ministri in uradniki, ki vedo in se naučijo več, kot pa znanja uporabijo in delijo z drugimi nacionalnimi akterji, niso le primer izgubljene investicije v pridobivanje znanja, ampak tudi tipičen primer informacijskega obnašanja v kompleksnih organizacijah. Četudi novo pridobljeno znanje ni neposredno takoj uporabljeno, je potrebno ustvarjati rezervoar pridobljenega znanja, ki bo lahko uporabno v prihodosti (Gornitzka 2006, 45).

Demokratska legitimnost OMK je odvisna od obsega, v katerem je proces odprt širši participaciji **socialnih partnerjev, civilne družbe** in regionalnih/lokalnih akterjev. Vpogled in participacija nedržavnih akterjev so pomemben vložek v procesu vzajemnega učenja ter pri zagotavljanju izvajanja Lizbonske strategije (Gornitzka 2006, 22-23). Participacija je pomembna z vidika legitimnosti in učinkovitosti metode (Radaelli, 2004, 13). Komisija je v okviru OMK spodbudila socialne partnerje, da izvajajo pritisk na nacionalne vlade pri zasledovanju ciljev Lizbonske strategije. Radaelli (2004, 20) kljub temu ugotavlja, da OMK (vsaj do sedaj) ni spremenila oblik sodelovanja v državah članicah.

Kljub temu lahko nekatere aktivnosti, kot je pisanje nacionalnih akcijskih načrtov, lahko bistveno spodbudijo sodelovanje znotraj držav članic (Heidenreich in Bischoff 2006, 25). V poročilih o napredku se številna ministrstva sicer sklicujejo na vključevanju interesnih organizacij. Študije nakazujejo, da so bile le te vključene vsaj pri pripravi nacionalnih akcijskih načrtov, vendar se njihovo sodelovanje ne odraža nujno tudi v njihovi vsebini.

Vključenost nevladnih akterjev je odvisna predvsem od političnih interesov in nacionalne pogajalske agende teh akterjev (De la Porte in Pochet 2003, 381). Namesto večje participacije je opaziti celo večjo centralizacijo in hierarhičnost nacionalne ravni (Heidenreich in Bischoff 2006). Vloga nevladnih organizacij na nacionalni in subnacionalni ravni je sicer neraziskana (Gornitzka 2006, 24-25), zato je težko podati ocene o dejanski vključenosti navedenih akterjev.

Duina in Raunio (2006) menita, da OMK z večjo močjo vlad v kooperativnem federalizmu⁴⁰ zmanjšuje moč **nacionalnih parlamentov**. Na drugi strani pa OMK predstavlja priložnost, ki jo klasična metoda skupnosti ne more ponuditi. Daje jim dostop do množice vplivnih in tudi fleksibilnih vpogledov ter orodij za proizvodnjo uspešnih zakonov. Zakonodajalcem daje osnovo za kritiko javnih politik vlade. Empirični podatki kažejo, da vloga nacionalnih parlamentov v OMK dejansko variira med tema dvema sicer nasprotujočima si možnostma.

Zaradi odmaknjene vloge nacionalnih parlamentov Duina in Raunio (2006) predlagata, da bi le ti morali izvajati svojo funkcijo enako kot pri obvezujoči zakonodaji, torej z zavezanostjo ministrov predstaviti svoja stališča parlamentarnim odborom ter po potrebi tudi plenumu ter možnostjo parlamentarcev, da zastavijo poslanska vprašanja. Vsak poslanec bi se namreč moral zavedati, da gre za evropske smernice, ki lahko vplivajo na pomembne nacionalne javne politike (zaposlitvena, socialna politika, izobraževalna, pokojninska). Zaradi pomanjkanja formalno dogovorjenih pristojnosti v OMK se pričakuje predvsem samoiniciativa poslancev, da se preko zastavljenih vprašanj vključijo v proces (Dunja in Raunio 2006, 15).

Zeitlin (2005, 488 v Duina in Raunio 2006, 15) vidi želeno vlogo nacionalnih parlamentov v OMK takole:

»Nacionalni parlamenti lahko koristno prispevajo k razpravi o oblikovanju ciljev OMK in postopkih, spremljanju napredka in pregledu procesa v smislu doseženih ciljev. Vendar to vključuje spremembo tradicionalne vloge nacionalnih parlamentov v tradicionalnih demokracijah (predvsem zakonodajne funkcije in nadzorne funkcije vlade). Učinkovita udeležba nacionalnih parlamentov v procesu OMK zahteva: razvoj novih pravil pri

⁴⁰ Kooperativni federalizem odmika odločevalski proces iz javne sfere v medvladna srečanja za zaprtimi vrati. Takšna oblika sodelovanja slabi transparentnost skupnega odločanja in posledično odgovornost predstavnikov. Svojo bistveno pomanjkljivost – pomanjkanje transparentnosti in parlamentarne odgovornosti opravičuje z legitimnostjo izidov (Duina in Raunio 2006, 14).

sprejemanju okvira zakonodaje, ki se nanaša na uresničevanje širokih ciljev; vzpostavitev administrativne infrastrukture, ki spodbuja decentralizirano eksperimentiranje pri uresničevanju teh ciljev; spremljanje napredka lokalnih enot z namenom izboljšanja njihovega delovanja; združevanje pridobljenih informacij; postavitev standardov naučenega; pregled rezultatov in po potrebi predrugačenje okvira ciljev in administrativnih postopkov.»

6.6.3 Lokalni

Nekateri avtorji (Borras in Jacobsen 2004) vidijo bistveno prednost OMK v možnosti vključevanja številnih akterjev, ki lahko predstavljajo močno skupino za pritisk in tudi močno demokratično platformo za javnopolitično odločanje ter izvajanje. Široka udeležba lahko poveča učinkovitost OMK, ker integrira širok spekter pogledov in s tem povečuje možnost razvijanja ustreznih rešitev kompleksnih problemov (Trubek in Trubek 2005). Z vključenostjo (tudi) lokalnih akterjev omogoča bolj decentralizirano udeležbo in krepi legitimnost odločevalskega procesa EU.

Lizbonska strategija predvideva mehanizme učenja preko participatorne vladavine. Kljub temu nacionalni parlamenti, regije in lokalne oblasti v tem procesu igrajo marginalno vlogo (Zeitlin 2005b; Borras in Jacobsson 2004, 199). To predstavlja resno pomanjkljivost metode, ki se v veliki meri zanaša na možnost pridobivanja koristi iz lokalnega znanja. Tudi Evropskemu parlamentu ni omogočeno, da bi bil vključen preko pravih konzultacij. Borras in Jacobson (2004, 199) sklepata, da empirične raziskave kažejo, da odprtost OMK do različnih akterjev ni popolnoma izkoriščena, še posebej ne znotraj držav članic. V nasprotju s poudarjanjem široke participacije nekateri avtorji (Tucker 2003, 29-31; Zeitlin 2005b) menijo, da je bistvena prednost OMK v oblikovanju nacionalnih in evropskih koordinacijskih teles in transnacionalne, visoko profesionalizirane arene za koordinacijo nacionalnih modernizacijskih procesov. Precejšen del sodelovanja se odvija v birokratskih, visoko profesionaliziranih, nedemokratično legitimiziranih in politično komaj nadzorovanih odločevalskih odborih ali celo v bilateralnih odnosih med Komisijo in Svetom. Zaradi visoko birokratiziranih in profesionaliziranih pogajanj in izmenjav, je OMK zato bolj pravilno analizirati kot posebno obliko medorganizacijskega sodelovanja (Zeitlin 2005b).

6.7 ELEMENTI OMK

Proces OMK skuša krepiti dimenzijo EU v državah članicah preko štirih temeljnih dimenzij (Evropski svet 2000, 37. – 40. člen):

Oblikovanje skupnih usmeritev ter rokov za doseganje kratkoročnih, srednjeročnih in dolgoročnih ciljev EU;

Proces OMK vključuje raziskovanje statusa znanja in tudi definiranje potreb po informacijah za Lizbonsko strategijo. Pojavilo se je vprašanje: »Kaj moramo vedeti, da bi odgovorili na poziv k radikalni spremembi nacionalnih izobraževalnih sistemov«? (Lange in Alexiadou 2007).

Cilj OMK je bil tudi natančno opredeliti, kaj pomeni na znanju temelječe gospodarstvo na svetu. Skupni cilji in po posameznih ciljnih vrednostih opredeljen želeni napredek je nov element v izobraževalnem sektorju, kar kaže na politično željo po identificiranju skupnih problemov evropskega izobraževanja. Takšna identifikacija lahko sprosti pričakovano sodelovalno kapaciteto konvergence idej (Dehousse 2002). Oblikovanje prepričanj in kognitivnih struktur v primeru OMK vsebuje številne elemente. Eden od njih je proceduralni vidik OMK, ki se trudi uskladiti moči za postavljanje dnevnega reda in strukturira pozornost.

Lizbonska strategija in OMK deluje po logiki, ki predvideva, da so visoki cilji organizirani v ciljnih, podciljih in instrumentih ter da kazalniki na neki način prevedejo cilje v merljive entitete. Ni pa določeno, kako so različni elementi strategije povezani in kakšne so vzajemne povezave, kar je še posebej opazno pri prizadevanju za postavljanje sestavljenih kazalnikov. Ni namreč vnaprej jasno, kako so različni elementi trinajstih ciljev⁴¹ povezani in kako delujejo skupaj. Negotovost nalog in dolžnosti, ki so se pojavile predvsem na začetku procesa, so povezovali z dejstvom, da je bilo delo organizirano okrog posameznih ciljev (Gornitzka 2006, 34). Nekateri izmed ciljev tudi niso bili takoj prevedeni v mandate strokovnih skupin. Delo v tematskih skupinah je bilo na začetku namenjeno predvsem konceptualnim razpravam, zelo široke agende so se prevajale v konkretne cilje, v definicije problemov in v javnopolitični diskurz. Osrednja vloga Komisije je bila zbrati nove ideje pri oblikovanju ciljev in jih prenesti v omrežja nacionalnih ministrstev in transnacionalnih akterjev (Gornitzka 2006, 33-34).

⁴¹ Cilji Delovnega programa I&U 2010 so opredeljeni na strani 96.

Vzpostavitev kakovostnih in količinskih kazalnikov ter ciljnih vrednosti;

Za koherentno strateško delovanje na področju izobraževanja je izrednega pomena koherentnost informacijskega orodja oziroma podpore za odločanje, ki jo zagotavlja predstavljeni sistem kazalnikov in ciljnih vrednosti. Gre za referenčne ravni povprečnih dosežkov EU na izbranih področjih, torej za evropske in ne za nacionalne cilje. Postavljene ciljne vrednosti niso namenjene medsebojni primerjavi članic glede njihovega doseganja, prav tako naj ne bi predpisovale odločitev, ki naj bi jih sprejele posamezne vlade, pač pa naj bi nacionalne aktivnosti, zasnovane na nacionalnih prioritetah, prispevale k doseganju evropskih ciljnih vrednosti (Pangerc Pahernik 2006).

Tako opredeljena vloga kazalnikov (in ciljnih vrednosti) v evropski politiki izobraževanja in usposabljanja je torej dvojna (Pangerc Pahernik 2006):

- *merjenje napredka*: v Podrobnem delovnem programu je predlaganih 33 kazalnikov in določen je standardni format poročanja o napredku, ki za vsak kazalnik poleg sedanjega oziroma izhodiščnega stanja (povprečja EU) določa napredek, dosežen v letih 2004 in 2010, ter postavlja ciljne vrednosti za izbrane kazalnike za isti leti. Izpostavljeno je povprečje treh držav z najboljšimi dosežki in prikazana primerjava evropskih vrednosti z ameriškimi in japonskimi.
- *opozarjanje na primere dobre prakse* oziroma zagotavljanje izhodišč za dialog med državami članicami, kar zadeva razlike med njihovimi dosežki. V tem primeru naj bi kazalniki in ciljne vrednosti zagotavljali večjo transparentnost in primerljivo okolje obravnave.

Oblikovanje kazalnikov je v številnih pogledih primerljivo s situacijo pred Lizbonsko strategijo. Merjeni vidiki procesa OMK so bili najbolj institucionalizirani in predstavljajo najboljše vzpostavljene del OMK v izobraževanju. Delovni skupini za kazalnike se stalno namenja velika pozornost in priznava legitimna ter vidna vloga v I&U 2010. Delo skupine vodi Komisija, ki vztraja na prikazu količinskih podatkov z namenom podati močno, javnopolitično relevantno sporočilo. OMK kot mehka oblika sodelovanja se dojema kot podprta z dosegljivostjo trdih dejstev (kazalniki in ciljnimi vrednostmi).

Prenos evropskih usmeritev v nacionalne in regionalne politike;

Heidenreich in Bischoff (2006) učinkovito izvajanje na nacionalni ravni označita kot »Ahilovo peto« OMK. Odprta je namreč možnost, da bodo cilji, smernice in priporočila, ki so skupno razvita na ravni EU, tudi dejansko sprejeta v državah članicah. Menita, da je to odvisno od strukturnega sodelovanja (structural coupling) med EU in nacionalno ravno. Orodja OMK so splošno prepoznana kot neučinkovita pri motiviranju notranjih javnopolitičnih sprememb, razen v primeru, ko opravičujejo določeno spremembo (Chalmers in Lodge 2003, 13).

Pri OMK ni potrebna nova zakonodaja ali prenos evropske zakonodaje, da bi ustrezali evropskim smernicam, tudi ni predpogoj za spremembo, reformo ali implementacijo (López-Santana 2004, 8). Nacionalni programi reform so vzpostavljeni za podrobno razčlenbo posebnih ciljev in sprejetje posebnih sredstev, da se smernice EU prevedejo v nacionalne in regionalne javne politike in pri tem upoštevajo nacionalne ter regionalne razlike (Chalmers in Lodge 2003, 4).

Primerjava različnih držav pri izvajanju Evropske zaposlitvene strategije⁴² je pokazala, da so države pripravljene sprejemati spodbude EU z različno intenzivnostjo in različnimi pogledi. Medtem ko jo nekatere države (npr. Nemčija) vidijo zgolj kot spodbudo za odvijanje različnih nacionalnih procesov, v katerih so se odločitve sprejemale predvsem pod vplivom nacionalnih igralcev z možnostjo veta, v Franciji zanemarjajo vpliv EU in poudarjajo avtonomijo nacionalne politične arene. Položaj naj bi zaznamovala zgolj simbolična skladnost z evropskimi cilji. Nacionalne politike se razvija predvsem kot odziv na nacionalne izzive, razprave, možnosti in razmerja moči (Heidenreich in Bischoff 2006, 14).

Iz navedenega je razvidno, da države članice niso pasivni prejemniki politik EU. Namesto tega so raje vključene v kompleksen proces selektivnega sprejemanja javnopolitičnih sredstev, ki ustrezajo posebnim ciljem in oblikovanju posameznih vidikov politik (pogosto v nasprotju) z drugimi državami članicami, lahko pa tudi zavrnejo tiste elemente politike, ki se ne sklada z nacionalnimi prioritetami ali časovnicami (Alexiadou 2007, 2).

⁴² European Employment Strategy (EES)

Periodično spremljanje, vrednotenje in izmenjava izkušenj, ki se organizirajo kot medsebojni učni proces

Redno poročanje vpliva na pozornost tako v nacionalnem javnopolitičnem procesu kot tudi na evropski ravni. Nacionalnim akterjem predstavlja posebno nalogo s postavljenimi roki, v katerih morajo pripraviti poročila, ki predstavljajo povratno informacijo evropskemu izobraževalnemu procesu. Skupek poročil o napredku pripravi Komisija in jih posreduje Svetu in Evropskemu svetu. Za poročila, ki jih prejme Evropski svet, je odgovoren DG EAC. Napiše jih skupaj s Svetom, prav tako poročila o napredku pri uresničevanju ciljev Lizbonske strategije. Prvo poročilo Komisije je bilo dokaj črnogledno glede doseganja rezultatov. Zato je Komisija pozvala države članice, naj od leta 2004 vsako leto predložijo konsolidirano poročilo o ukrepih, ki so bili sprejeti za povečanje vpliva in učinkovitosti OMK (Lange in Alexiadou 2007).

Skupno poročilo Komisije in Sveta prav tako izraža potrebo po bolj usklajenem poročanju nacionalne ravni z namenom spremljati proces in okrepiti sodelovanje. V prvih štirih letih sta samo dve državi članici (Švedska in Nizozemska) pravilno odgovorili na zahtevo po poročilu o nacionalnem izvajanju Delovnega programa I&U 2010. Zaradi pomanjkanja ustaljenega poročevalskega sistema je Komisija poročila standardizirala s pomočjo smernic. To kaže na to, da proces OMK poteka v smeri institucionalizacije (Gornizka 2006, 37-38).

Nacionalni administratorji z vzpostavljanjem sistema poročanja zagotavljajo oporo I&U 2010. Težko je oceniti, ali so ta poročila (ne)odvisna od nacionalnega javnopolitičnega procesa. Pri tem igra bistveno vlogo sestava nacionalne skupine, ki poročilo pripravi. Za doseganje čim večje objektivnosti naj bi zajemala širok nabor nacionalnih akterjev. Svet in Komisija vsaki dve leti izdeta skupno poročilo, ki je osnovano na kvalitativnih podatkih o splošnem napredku v smeri uresničevanja zastavljenih ciljev in na nacionalnih poročilih. Komisija izdaja tudi podrobna letna poročila, v katerih analizira doseženi napredek pri dogovorjenih količinskih kazalnikih in ciljnih vrednostih (Gornitzka 2006, 38).

6.8 INSTRUMENTI OMK

Za idealni tip OMK je značilno delovanje naslednjih instrumentov, ki niso v hierarhičnem razmerju, zanje je značilna različna stopnja institucionalizacije, med njimi pa obstaja logična povezava: skupni cilji (smernice), kazalniki (in iz njih izpeljane ciljne vrednosti), akcijski načrti in periodična metoda zgledovanja (najboljše prakse) (Laffan in Shaw 2005, 15).

Poleg osnovnih instrumentov, ki jih naštevata Laffan in Shaw (2005), v literaturi zasledimo še naslednje instrumente: nacionalne strategije, spremljanje in povratne informacije, forumi, javne tribune za javnopolitični transfer, oblikovanje novega znanja in razvoj skupnega javnopolitičnega diskurza, načrtno širjenje znanja in izkušenj, prigovarjanje in prepričevanje na osnovi praks in dialoga, proizvodnja znanja z razvojem skupnega javnopolitičnega diskurza, posnemanje in strateško uporabo javnopolitičnih povezav (Radaelli 2004).

Ti mehanizmi so bili vzpostavljeni in institucionalizirani v okviru sistema instrumentov in institucij sodelovanja v razvoju izobraževanja v EU od konca sedemdesetih dalje (Larinova 2007, 15). Ta institucionalni okvir evropski izobraževalni politiki kot decentraliziranemu sistemu vladanja nudi informacijsko ter metodološko podporo. Proces OMK je na posameznih področjih različno (ohlapno) strukturiran, kar se kaže tudi v selektivnem vključevanju elementov iz širšega izbora, ki ga nudi metoda (Zeitlin 2005a, 3). Države članice namreč same izberejo sredstva, ki se jim zdijo primerna (priporočena ali po lastni izbiri) v kontekstu njihovih individualnih zmožnosti (Kohl in Vahlpahl 2005, 6).

Izbor instrumentov OMK lahko pojasnimo tudi z ugotovitvijo Howletta in Ramesha (2005, 185), da je izbor javnopolitičnih instrumentov pogojen z značilnostmi posameznih instrumentov, z naravo problema, ki ga rešujemo, z izkušnjami, ki jih ima vlada pri reševanju podobnih težav, z osebnimi preferencami oblikovalcev politik ter s predvideno reakcijo ciljne skupine glede izbire instrumentov, ki se nanašajo nanjo. S tem lahko pojasnimo tako uvedbo OMK kot javnopolitičnega instrumenta na področju evropske izobraževalne politike, pa tudi izbor posameznih javnopolitičnih instrumentov znotraj metode, ki jih uporabljajo posamezne države članice.

V nadaljevanju predstavljamo tri po mnenju avtorjev (Kohl in Vahlpahl 2005; Laffan in Shaw 2005; Radaelli 2004; Zeitlin 2005a) najbolj pogoste in učinkovite instrumente OMK:

Vzajemni pregled⁴³

Vzajemni pregled je v mednarodnem javnopolitičnem sodelovanju definiran kot sistematičen pregled in primerjava (ocena) delovanja države z drugimi državami z jasnim ciljem pomagati državi izboljšati svoj javnopolitični proces, sprejeti **najboljše prakse** in jih uskladiti z že vzpostavljenimi standardi in načeli (Pagani 2002 v Gornitzka 2006, 42). Vzajemni pregledi se lahko bistveno razlikujejo po tem, kdo jih izvaja (mednarodni timi, izvršni odbor), po uporabljenih merilih, po načinu organizacije procesa vzajemnega pregleda (na povabilo, na željo, glede na urnike) in po predmetu primerjanja (posebne teme, sistematično primerjanje določenega števila držav, sistemske primerjave). Dolgo tradicijo uporabe je zaslediti tudi v nekaterih mednarodnih organizacijah (Organizacija združenih narodov, Mednarodni finančni sklad, Svetovna trgovinska organizacija, Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj).

Radaelli (2004) poudarja, da ima vzajemni pregled na različnih javnopolitičnih področjih različne pomene. Na področju evropske izobraževalne politike proces vzajemnega pregleda ni formaliziran. Pojavljajo se celo številne kritike, da dejansko ne gre za pravi vzajemni pregled, temveč zgolj za vzajemno učenje. Vzajemno učenje se od vzajemnega pregleda razlikuje po tem, da omogoča le vpogled, ne pa tudi vrednotenja delovanja drugih držav članic. Na področju izobraževanja je tako namenjen predvsem pregledu uspešnih politik in dobrih praks (Radaelli, 2004).

Na področju evropskega izobraževanja zato proces vzajemnega pregleda poteka tako, da posamezna država članica pripravi dejavnosti na konkretno temo, predstavi svojo dobro prakso, druge države pa to spremljajo kot "kritični prijatelji". Pojavili so se tudi predlogi, da bi te dejavnosti vzajemnega učenja (peer learning activities) nadgradili z dejavnostmi vzajemnega pregleda (peer learning review), vendar je temu po navedbah strokovnjakov močno nasprotovala Nemčija: "Nemci ne dovolijo nikomur, da bi ocenjeval, kaj je dobrega in slabega v njihovem sistemu," so pojasnili. »Največ, kar lahko naredimo, je, da se pogovarjamo, primerjamo dobre prakse in se tako kaj naučimo."

Nekateri imajo pomanjkanje sistematičnega vzajemnega pregleda in vrednotenja ter pomanjkanje meril in certificiranja izkušenj za onemogočanje vzpostavitve dobrih praks. Glede na obstoječe delovanje namreč podatki iz drugih držav niso vedno uporabni. Države članice svoje prakse pogosto prikazujejo v preveč lepi luči, podrobni vzajemni pregled pa bi

⁴³ Peer review

morda pokazal drugačno sliko. Pobude za učenje so lahko tudi omejene, ker imajo sredstva daljnosežne ali nepredvidljive učinke. O primernosti javnopolitičnega učenja pogosto presoja državni uradniki, ki imajo vpogled v nacionalne zakone, urejanje, tradicije in zmožnosti mednarodnega učenja. Mednarodno učenje je treba torej uporabiti in pregledati v luči politične sprejemljivosti za državo članico, saj pogosto lahko povzroči tudi velike stroške (Rose 2002).

Potencial vzajemnega pregleda je razviden zlasti v socializaciji akterjev, kar je pomemben vidik javnopolitičnega učenja. Vzajemni pregled lahko predstavlja predpogoj za konvergenco idej, saj sodelujoči javnopolitični odločevalci postanejo enotni o merilih, ki definirajo dobro politiko. Vzajemni pregled oskrbi politične odločevalce z definicijo uspeha in skupnih prepričanj o državi, ki se uči, in o državi, ki se ne uči.

Metoda zgledovanja

OMK uporablja metodo zgledovanja⁴⁴ kot tehniko, ki vzpostavlja evropsko razsežnost z določanjem evropskih smernic in spodbuja ciljno vodenje s sprejetjem teh smernic z upoštevanjem nacionalnih različnosti (Rodrigues 2001, 8).

Izmenjava informacij o različnih možnosti izobraževalnih politik skupaj z drugimi vzajemnimi učnimi aktivnostmi oblikuje ključni del delovnega programa I&U 2010 ter občutno pospešuje reforme nacionalnih sistemov izobraževanja. Takšne zgledne učne aktivnosti lahko organizirajo skupine držav članic, ki so zainteresirane za določeno poglavje ali pa strokovna skupina, ki jo sestavi Komisija. Takšne zgledne učenje pogosto organizira delovna skupina za akcijski učni načrt izobraževanja odraslih (Larionova 2007).

Z razvojem metode zgledovanja se je širilo in bistrilo njeno konceptualno jedro, hkrati pa so se porajale tudi različne definicije, v katerih se zrcalijo raznolikost in široke možnosti, ki jih omogoča uporaba te metode. Zgledovanje (Možina, Zorić, Klemenčič 2007) je:

⁴⁴ V Sloveniji je veliko težav pri iskanju ustrezne slovenske besede, ki bi najbolje opisala vsebino pojma »benchmarking«, ki pomeni njeno izvorno pojmovanje v angleškem jeziku. Poleg metode zgledovanja zasledimo tudi prevode: količenje, zgledovalno primerjanje (Možina, Zorić, Klemenčič 2007, 7); primerjalno preverjanje, primerjava na podlagi določenih meril (Veliki moderni poslovni slovar, Lidija Šega, Cankarjeva založba 1997); primerjanje z najboljšim(i) na podlagi določenih kriterijev, primerjalna analiza (Slovar poslovnih izrazov v angleščini in slovenščini / Nenad Filipović ... [et al.] Mladinska knjiga 2001); primerjanje lastne uspešnosti s konkurenco na podlagi izdelanih kriterijev (Poslovni slovar, DZS 1996).

- nenehno primerjanje procesov v državi s primerljivimi procesi v najboljših državah, da se določijo cilji in ukrepi za izboljšanje lastnega delovanja,
- preprosto primerjanje z drugimi državami in učenje iz lekcij, ki so posledica primerjanja,
- strukturirani proces učenja od tistih, ki so na nekem področju vodilni, ali s katerimi se lahko upravičeno primerjamo,
- metoda primerjanja nekaterih rešitev z najboljšimi in izboljševanje le-teh z učenjem in uporabo izkušenj, ki so si jih na tej poti pridobili drugi.

Zavedati se je treba, da zgledovanje kljub temu, da pomeni opazovanje in učenje od drugih, ni zgolj posnemanje drugih. Njegov namen je privzeti in prilagoditi uspešne strategije v lastni državi. Če so primeri dobre prakse iztrgani iz konteksta in mehansko uporabljeni, obstaja tveganje, da ne bodo prinesli želenih rezultatov (Rose 2002; Dehousse 2002, 15). Sama vpeljava metode zgledovanja ne zagotavlja dolgoročne uspešnosti. Zgledovanje je namreč nepretrgan proces nenehnega izboljševanja dejavnosti za doseganje in preseganje zastavljenih ciljev.

V političnem kontekstu lahko deluje kot ovira za učenje, če predvideva, da uspešna izkušnja, po kateri se zgledujemo na svoji poti, ni presegla težav in ni ponotranjila izkušnje uspeha, ki bo v spominu aktivirana vsakokrat, ko se bomo soočili s problemi tudi v drugih kontekstih. Dodatna pomanjkljivost je osredotočenost na uspeh, ki zanemarja dejstvo, da se lahko veliko naučimo tudi iz neuspehov drugih (Larionova 2007, 14). Radaelli (2004) kot pomanjkljivost navaja tudi zmanjševanje različnosti in heterogenosti, ki javnopolitične odločevalce osredotoči na specifične mikroinovacije, ignorira pa holistične elemente uspeha in sistematično naravo politik. Zaznavanje in razširjanje dobrih praks zmanjšuje nagnjenost k eksperimentom in inovacijam (Larionova 2007, 14). Problem lahko predstavlja tudi pretirano poudarjanje sodelovalne metode zgledovanja, ki zavira tekmovalnost in konkurenčnost med državami članicami. Metoda zgledovanja lahko ovira učenje tudi z enačenjem institucionalnega konteksta. Številne institucionalne in politične okoliščine se pogosto spregleda zaradi predvidevanja popolne zamenljivosti najboljše prakse. V vseh procesih politične inovacije obstajajo elementi, ki ne morejo biti preneseni iz ene države v drugo brez upoštevanja institucionalne podlage, državne tradicije in prevladujoče politične kulture (Radaelli 2004, 27).

Radaelli (2004, 30) pravi, da je metoda zgledovanja v OMK preveč pod vtisom uporabe v zasebnem sektorju, zato bi morala biti preoblikovana in uporabljena v skladu z drugimi instrumenti transnacionalne izmenjave in na različnih ravneh učenja. Čeprav Lizbonska strategija ignorira nauk (lesson-drawing), je iz samega procesa OMK razvidno, da se uporaba metode zgledovanja pomika k bolj kontekstualno občutljivi metodologiji. Poimenovali so ga tudi inteligentna metoda zgledovanja.

Kazalniki in ciljne vrednosti

Ciljne vrednosti so na splošno opredeljene kot sistematičen proces merjenja in primerjanja delovnih procesov v organizaciji s procesi v drugih organizacijah (Arrowsmith 2004). Na področju OMK ciljne vrednosti predstavljajo referenčno točko, ki bi jo EU želela doseči leta 2010. Ciljne vrednosti in ostala lista količinskih kazalnikov niso le dokaz statusa številčnih informacij, kažejo tudi na politične namene določanja skupnih prizadevanj (Gornitzka 2006, 36). Ciljne vrednosti ne predstavljajo konkretnih ciljev, ki naj bi jih določena država dosegla, ampak so le preprosta referenca za povprečno delovanje (Lange in Alexiadou 2007, 324). Kljub temu so jih nekatere države (Avstrija, Nizozemska) po lastni presoji vpeljale kot cilje za njihovo nacionalno izobraževalno politiko (Gornitzka 2005).

Kazalniki in ciljne vrednosti predstavljajo najbolj razvit del OMK v izobraževanju in odsevajo prepričanje Komisije, da so izobraževalne prakse in rezultati merljivi (Keeling v Alexiadou 2007). Kazalniki omogočajo Komisiji in državam članicam, da poudarijo ključna javnopolitična sporočila, analizirajo napredek na ravni EU in v državah članicah, identificirajo dobre prakse in primerjajo delovanje s tretjimi državami⁴⁵ (Evropska komisija 2008, 9). Namen kazalnikov je spodbuditi izmenjavo mnenj in razpravo med državami članicami o razlogih za razlike v delovanju ter na ta način pospeševati javnopolitično učenje.

OMK v izobraževanju je pri postavljanju kazalnikov vstopila z že uveljavljenimi kazalniki, ki obsegajo nacionalno, evropsko in mednarodno sodelovanje pri proizvodnji izobraževalne statistike in kazalnikov. Vzpostavljeni red na področju izobraževanja odraslih vključuje

⁴⁵ Kljub temu, da nekateri podatki za vse kazalnike še niso dostopni, se na večini teh področij pripravljajo nove raziskave (Evropska komisija 2008, 9).

OECD⁴⁶ kot proizvajalca izobraževalne statistike in raziskav, skupne podatke UNESCO⁴⁷ in EUROSTAT⁴⁸ ki so osnovane na nacionalnih statistikah. Izven EU je pomembna institucija še Mednarodno združenje za vrednotenje dosežkov izobraževanja (IEA) (Gornitzka 2006, 29).

Te mednarodne statistične organizacije sodelujejo na različne načine⁴⁹ z močnim poudarkom na uporabi in razvoju količinskih kazalnikov. Ti odnosi niso enostavni predvsem zaradi prevladujočega akterja na tem področju (OECD)⁵⁰. OMK je morala definirati svoj odnos do teh organizacij in način upravljanja z vzajemno odvisnostjo med EU in OECD. Pomen namenjen kazalnikom je bil potrjen tudi z vzpostavitvijo Centra za raziskovanje izobraževanja in vseživljenjskega učenja⁵¹ (CRELL) kot dela Skupnega raziskovalnega centra Komisije⁵² v Ispri v Italiji, katerega namen je podpreti razvoj evropskih kazalnikov na področju vseživljenjskega učenja, in se pripisuje izključno uvedbi OMK.

OMK predstavlja nedvomno pomemben korak v razvoju statističnega informacijskega sistema na področju izobraževanja na evropski ravni. Takšen sistem je osnovna sestavina za oblikovanje učinkovite in legitimne politike. Dinamika razvoja kazalnikov in uporaba v OMK je primerljiva z dinamiko evropske statistične zgodovine, saj je tudi EUROSTATOVA institucionalna zgodovina zaznamovana s postopno uporabo in obdelovanjem obstoječih nacionalnih in mednarodnih podatkov – ne za gre za neko novo, veliko obliko evropskega statističnega sistema. OMK pri razvoju novih kazalnikov prikazuje kompleksnost združevanja tehničnega znanja, politične podpore in političnega premisleka. Združevanje političnih želja po relevantnih in sprejemljivih kazalnikih pogosto trči ob tehnične zahteve in omejitve. V OMK obstaja izrecna zahteva, da morajo biti količinski podatki politično relevantni⁵³

⁴⁶ V okviru Mednarodne organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) je v teku mednarodna raziskava o kompetencah odraslih PIAAC (Programme for International Assessment of Adult Competencies).

⁴⁷ V okviru Inštituta za vseživljenjsko učenje (UIL) Organizacije združenih narodov za izobraževanje znanost in kulturo (UNESCO) so organizirane konference (CONFINTEA), katerih priporočila so upoštevana v bistvenih dokumentih o vseživljenjskem učenju v EU.

⁴⁸ V okviru Evropskega statističnega urada (EUROSTAT) je za izobraževanje odraslih še posebej pomembna Raziskava o izobraževanju odraslih (AES).

⁴⁹ Svet ministrov je v sklepih 24.5.2005 poudaril, da razvoj novih kazalnikov ne predstavlja nepotrebnih upravnih ali finančnih ovir za zadevne ustanove in institucije. Zato naj EU pri tem sodeluje z mednarodnimi organizacijami, ki so že izvedle ali izvajajo določene raziskave, ki zadovoljujejo tudi potrebe EU.

⁵⁰ Zaradi prevlade ameriškega načina zbiranja podatkov v OECD se pojavljajo številne kritike o njihovi uporabnosti v Evropi in potreba po razvoju ter krepitvi lastnih kazalnikov.

⁵¹ Centre for Research on Education and Lifelong Learning

⁵² Joint Research Centre

⁵³ Kazalniki so statistike neposrednega normativnega interesa, ki omogoča zgoščene, izčrpne in uravnotežene sodbe o pogojih ključnih vidikov družbe. Številne opredelitve kazalnikov se nanašajo na politično in družbeno instrumentalnost za merjenje družbenega napredka (Godin v Gornitzka 2006, 30).

(Gornitzka 2006, 30). Politična relevantnost pa je tudi sicer značilna za razvoj mednarodnih kazalnikov na področju izobraževanja (Godin v Gornitka 2006, 30).

Kazalniki nikoli ne povedo celotne zgodbe. Pomagajo pa identificirati razlike, podobnosti in trende ter predstavljajo začetno točko za nadaljnje analize z namenom razumeti boljše delovanje in napredek (Evropska komisija 2008, 9). Presoja relevantnosti predlaganega sistema kazalnikov je bila zaupana Stalni delovni skupini za kazalnike in ciljne vrednosti (Standing Group on Indicators and Benchmarks – SGIB). Sestavljajo jo predstavniki držav članic, sodelujejo pa tudi druge službe Komisije, med njimi zlasti Eurostat in Eurydice ter v zadnjem letu CRELL. Njihova dejavnost obsega (Pangerc Pahernik 2006):

Opredelitev kazalnikov in ciljnih vrednosti

Presoja relevantnosti kazalnikov, ki so predlagani v Podrobnem delovnem programu, je v obdobju 2003-2005 temeljila tako na tehničnih kot na političnih kriterijih; pri prvih je bilo odločilno, ali so podatkovni viri za dani kazalnik na voljo, ali so zanesljivi in primerljivi na evropski ravni, po možnosti pa celo na svetovni, ali obstajajo časovne serije ter možnosti stalnega posodabljanja podatkov. Rezultat procesa prečiščevanja je bil seznam devetindvajsetih (zadovoljivih) kazalnikov, ki so bili uporabljeni v letnih in dvoletnih poročilih o doseganju lizbonskih ciljev na področju izobraževanja. Pangerc Pahernikova (2006) opozarja na težave pri opredelitvi kazalnikov: Komisija namreč nikakor ni želela odstopiti od stališča, da je treba za čim več področij zagotoviti kazalnike, pa četudi niso idealni in v tej fazi nikakor ne pomenijo kakovostne podlage za politične odločitve. Po drugi strani so člani SGIB neprestano opozarjali na pomanjkljivosti uporabljenih podatkovnih virov in izpeljanih kazalnikov ter tudi na njihovo (ne)povezanost s političnimi cilji, katerih doseganje naj bi s kazalniki spremljali.

Uporaba kazalnikov in ciljnih vrednosti

Priložnost za sistematično, informacijsko in vsebinsko podkrepljeno prikazovanje dosežkov skupnega evropskega sistema in nacionalnih sistemov izobraževanja je omogočena na ravni letnega in dvoletnega poročanja o napredku izobraževalnih sistemov. Pangerc Pahernikova (2006) ugotavlja, da je opažen bistven napredek v prikazu podatkov v poročilih v letih 2004 in 2006. Poročilo iz leta 2006 je namreč veliko bolj smiselno urejeno, saj poglobljeno obravnava področja, za katera so postavljene ciljne vrednosti. Osnovni nabor kazalnikov je dopolnjen s kazalniki, ki obravnavano problematiko osvetljujejo iz različnih zornih kotov ter

pojasnjujejo dosežke držav članic, ki izstopajo bodisi na zgornjem ali spodnjem koncu lestvice. Kjer je le mogoče, so uporabljeni posodobljeni ali celo novi podatkovni viri in rezultati raziskav, izpeljanih v letu 2005 po naročilu Komisije. V analizi so omenjene tudi morebitne pomanjkljivosti posameznih kazalnikov ter nakazani načini njihovega preseganja.

Prav takšno širjenje kazalnikov je spodbudilo države, da delujejo dobro in ne z namenom, da prikazujejo najboljše. Z izjemo treh najboljših pri ciljnih vrednostih so pri kazalnikih države razvrščene abecedno in glede na status članstva. OMK v izobraževanju ne daje očitnih, javnih posebnih navodil državi članici, kot je bilo to značilno za EMU, sicer tudi zato, ker ni pogodbene osnove za to. Kot drugi razlog Gornitzka (2006, 47) navaja dejstvo obstoja širokega nabora ciljev in kazalnikov za merjenje udeležbe, ki pričajo, da je OMK šibka, ko deluje s tako številnimi cilji. Navaja tudi, da se v takšnih pogojih države lahko odstopajo od skupne strategije. Države je težko razvrščati tudi zaradi sestavljenih kazalnikov. Opozarja na to, da država, ki deluje na enem področju dobro, na drugem pa slabo, izpade slabo zaradi sestavljenih kazalnikov.

V smislu idejno zasnovane vladavine so kazalniki pomembni, ker trajno beležijo številne svetovne poglede. Ko je statistična kategorija vzpostavljena, se je časovnim primerjavam težko izogniti. Z I&U 2010 so skušali vzpostaviti kazalnike, ki bodo zadovoljili evropske potrebe in ambicije podane v Lizbonski strategiji. Vzpostavljanje kazalnikov se ni moglo izogniti niti tehničnim problemom niti političnim polemikam. Kakovost in učinkovitost v izobraževanju nista politično nevtralni kategoriji in nista lahko merljivi. Številčne informacije, ki so bile razvite v OMK, so oblikovale znanje o tem, kaj evropski izobraževalni sistemi vedo o sebi in o drugih za prihodnost. Nudijo možnost širokega nadaljnjega razvoja in diskusij (Gornitzka 2006, 36-37).

Do zdaj je Slovenija sodelovala v nekaterih študijah OECD. Sicer so osnovni vir podatki, ki jih zbira Statistični urad RS. Statistični urad pošilja podatke Unescu, OECD-ju, poleg tega pa sodeluje v Eurostatovih statističnih raziskavah. Slovenske raziskovalne organizacije sodelujejo v mednarodnih izobraževalnih študijah IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) ter v študijah Sveta Evrope (Poročilo Slovenije 2005, 3).

6.9 DOKUMENTI OMK

Razprave javnopolitičnega učenja v AVU so začele pridobivati strukturne lastnosti in so se preoblikovale v mnoge raznovrstne dokumente, vključno z uradnimi dokumenti EU, ki skušajo zgraditi kooperativne odnose med Komisijo, Svetom in oblikovalci politik v državah članicah. Zaradi slabe konstitucionaliziranosti in institucionaliziranosti procesa OMK je za popolno sliko delovanja potrebno analizirati tudi dokumente komunikacij med institucijami (Svet 2005).

Na najnižji ravni govorimo o »**konceptualnih dokumentih**« (concept papers), ki so oblikovani za AVU in države članice, ki v njih sodelujejo, in bodo nanje formalno odgovorile. Nadalje so razprave javnopolitičnega učenja zgoščene v načelih ali smernicah, ki pa na področju izobraževanja še niso v učinkoviti rabi (Lange in Alexiadou 2007, 6-8).

Smernice so opisane tudi kot »**povzemajoči dokument**« (summary document), kar pomeni, da so bolj specifične kot splošne perspektive na posameznem področju izobraževalne politike, vendar manj specifične kot opis podrobnih nacionalnih praks. Navedeni dokumenti predstavljajo skopo institucionalno strukturo, ki lahko prinese trajnejše učinke kot pa enostavna ustna izmenjava znanja v AVU. .

Na naslednji, bolj napredni stopnji so razprave nastale v procesu javnopolitičnega učenja formulirali v uradne EU dokumente. Razprave o izobraževalnih merilih lahko postanejo formalizirane v **osnutkih priporočil, priporočilih, sporočilih⁵⁴ in delovnih gradivih Komisije** (gre za podrobna poročila, ki lahko prispevajo npr. k skupnim sporočilom Komisije in Sveta ter skupni **delovni programi Komisije in Sveta in resolucije Sveta**. Ti dokumenti se razlikujejo po avtoritativnosti in statusu in zato tvorijo hierarhijo uradnih dokumentov EU (Lange in Alexiadou 2007, 6-8).

Priporočila komisije skušajo predpisati posebne smernice za javnopolitično učenje EU v izobraževanju. Postavljajo cilje, ki usmerjajo prihodnje akcije in oblikujejo agendo razprav s Svetom ministrov, ki so pristojni za izobraževanje in neposredno sodelujejo z javnopolitičnimi akterji v državah članicah. Delovna gradiva Komisije predvsem spodbujajo k nadaljnjim razpravam o merilih izobraževanja v EU.

⁵⁴ Sporočila so različnih oblik: npr. Akcijski načrt za izobraževanje odraslih: Za učenje je vedno pravi čas

Vsi našteti dokumenti OMK sodijo med sekundarne pravne akte EU⁵⁵, čeprav niso pravno zavezujoči in služijo zgolj kot smernice za delovanje držav članic. Institucije EU jih tudi sicer (na drugih področjih, izven OMK) uporabljajo za širjenje idej, pospeševanje usklajevanja ter spodbujanje harmonizacije (Nugent 2003, 240). Oblikovanje teh različnih dokumentov pomaga nadzirati bistveno nasprotje med uniformnostjo in fleksibilnostjo izobraževalnih meril EU in tako utira pot k vladanju na področju izobraževanja.

Razprave, ki so zajete v teh dokumentih, prispevajo k vladanju v številnih pogledih. Na proceduralni ravni je njihovo osnovanje namenjeno promociji vzajemnega zaupanja med državami članicami, ki so vključene v AVU. Na ravni »konkretne vsebine« (substantive content) oblikovanje teh dokumentov pospešuje prepoznavanje in razvoj skupnih temeljev med državami članicami, ti dokumenti usmerjajo razmišljanje o skupni izobraževalni politiki EU. So način za ustvarjanje pritiska na državo članico, njihova učinkovitost pa je stvar razprav. Pomanjkanje sankcij ni najresnejši problem za obliko vladanja, ki deluje preko učenja in konvergence prepričanj o dobri politiki. Logika nadzora in ukazovanja ne deluje, deluje logika eksperimentiranja, iniciativ, lahko tudi posvetovanja. Mehanizmi sankcioniranja v tej logiki igrajo obrobno vlogo. Hkrati tudi promovirajo specifične interakcije med različnimi institucionalnimi akterji, ki so vključeni v javnopolitično učenje. Na primer skupni delovni programi Sveta in Komisije razvijajo kooperativno razmerje med Komisijo in državami članicami, kar je ključno za vladanje v izobraževanju EU. Komisija lahko ohranja in povečuje področje svojega vpliva, če zadrži članice pri svojih pobudah in jih poveže preko svojih aktivnosti (Lange in Alexiadou 2007, 6-8).

Dokumenti OMK prispevajo k vladanju tudi zato, ker so ključni za posebne dolžnosti (obveznosti), ki se nanašajo na poročanje in nadzor. Pomladi vsakega lihega leta članice predložijo **poročilo Komisiji**, v katerem pojasnijo svoj napredek k doseganju ciljev I&U 2010. Komisija nato analizira ta nacionalna poročila in napiše skupno poročilo, ki je obsežen delovni dokument. Na osnovi tega poročila Komisija in Svet napišeta **Osnutek skupnega poročila**, v katerem opredelita dosežke in usmerita prizadevanja v področja, ki se izkažejo za bolj zapletena. Poročilo temelji zlasti na analizi nacionalnih poročil in uspešnosti na podlagi kazalnikov ter ciljnih vrednosti. Črpa tudi iz rezultatov OMK na področju izobraževanja in usposabljanja, zlasti uporabe referenčnih orodij EU, in vzajemnega učenja, ki podpira reforme v državah članicah. Ta se nato vsako parno leto pošlje Evropskemu svetu kot vnos procesu

⁵⁵ Med izvirne pravne akte v EU štejemo ustanovne pogodbe in njihove kasnejše dopolnitve.

poročanja Evropskemu svetu, ki se sooča z implementacijo celotne Lizbonske strategije. Na osnovi teh poročil Evropski svet nadzira aktivnosti v državah članicah, po potrebi pripravi priporočila posamezni državi članici z namenom izboljšati njeno implementacijo Lizbonske strategije (Lange in Alexiadou 2007, 6-8).

6.10 JAVNOPOLITIČNO UČENJE

V teoriji javnopolitičnega odločanja je javnopolitično učenje opredeljeno kot premišljeno prizadevanje za doseganje ciljev ali tehnik na podlagi preteklih izkušenj in novih informacij. Učenje se zazna, ko se javna politika kot rezultat tega procesa spremeni (Gornitzka 2006, 38). Javnopolitično učenje je usmerjeno v prihodnost, saj se nanaša na obstoječe izkušnje drugih držav, ki lahko izboljšajo našo javno politiko v prihodnosti (Rose 2002). Nekateri avtorji (Benner in Howlett 1992) so mnenja, da o javnopolitičnem učenju lahko govorimo šele, ko je javna politika prenesena v drug institucionalni kontekst, pogosto onkraj nacionalnih meja.

OMK predstavlja možnost vzpostavljanja institucionalizirane učne sposobnosti (Olsen in Peters v Gornitzka 2006, 39). Poudarek je na tem, da se države kljub različnim tradicijam, pomembnim sistemskim razlikam in pomanjkanju pravnega pomena integracije lahko učijo ena od druge in izboljšujejo svoje politike z namenom doseganja skupnih ciljev. V organiziranih in utečenih interakcijah se države lahko naučijo več kot z neorganiziranim bilateralnim posnemanjem. Radaelli (2004) vzajemno učenje definira kot osnovno koordinacijsko moč OMK in izraz eksperimentalne demokracije. Njegov cilj je razpršitev znanja in povečano zavedanje potrebe po razvijanju novega znanja. Ker vsi stremijo k enakemu cilju, se vzajemno učenje pojmuje kot racionalno in kolektivno reševanje problemov.

Javnopolitični odločevalci se lahko učijo tudi iz izkušenj drugih. Učenje iz lastnih izkušenj je namreč manj učinkovito. Vlade se s pomočjo OMK lahko naučijo delati stvari na drugačen način, brez boleče (družbene, ekonomske ali politične) izkušnje napak (Radaelli 2004, 7), vendar se morajo odločevalci kljub temu pogosto soočiti s popolnim političnim polomom, preden se odločijo eksperimentirati z novimi pristopi. Radaelli učenje označuje kot tipično pot

za zmanjševanje napak.⁵⁶ To je bistvena motivacija za pregled lastne institucionalne in organizacijske preteklosti in za učenje s spremljanjem in vrednotenjem (Radaelli 2004, 6).

Lange in Alexiadou (2007) javnopolitično učenje označujeta kot refleksiven, ponavljalen proces, v katerem javnopolitični odločevalci iščejo informacije o izvedljivosti, primernosti in učinkovitosti javne politike v številnih okoliščinah, ki vplivajo na to, kako javna politika dejansko deluje v praksi. Dehousse (2002, 10) javnopolitično učenje opredeli kot začetni korak v procesu oblikovanja politik, ki lahko pospešuje integracijo EU, ker je vidik kognitivne konvergence. Ločimo med »thin« učenjem (akter se nauči soočati s problemom brez spremembe preferenc) in »thick« učenjem (ki predvideva spremembo preferenc). V tem okviru je OMK lahko kognitivno ali normativno orodje.

OMK se pojmuje kot radar, ki išče uporabno znanje na vseh ravneh vzpostavljenega organizacijskega omrežja. Rešitev določenega problema, vprašanja ali dileme zagotovo neke v omrežju obstaja, vendar jo je preko procesov javnopolitičnega učenja potrebno poiskati. Ko je rešitev oziroma praksa reševanja določenega problema (v določenem lokalnem okolju, državi) najdena, jo je preko instrumenta javnopolitične razpršitve treba razširiti na druge akterje.

Javnopolitično učenje je ena izmed strategij, s katero se udejanja Delovni program I&U 2010 (Lange in Alexiadou 2007, 2). Ne gre za izolirano strategijo, saj se povezuje z obstoječimi strategijami vladanja v EU, npr. s strokovnim znanjem. Lange in Alexiadou (2007) se sprašujeta, kako se lahko potencialno zelo mehek in neformalen proces, kot je učenje o izobraževalnih politikah v drugih evropskih državah, spremeni v strategijo za izvajanje moči in vpliva ter končno prispeva k spremembi izobraževalnih praks in sistemov EU. Kako je učenje lahko preoblikovano, ko je uporabljeno kot strategija za vladanje, in kako se vladanje spremeni, ko se opira na učenje?

Javnopolitično učenje je političen proces in ne tehnična, nevtralna metoda vladanja, ki temelji na objektivnih podatkih (Radaelli 2004). Kapaciteta učenja je odvisna od javnopolitičnega področja, v katerem je OMK uporabljena, in omejena s političnimi značilnostmi konteksta, v katerem je uporabljena. Izkušnje in empirični podatki kot dejavniki političnega odločanja so odvisni od politične interpretacije. Politična pristranskost in predsodki so ključne značilnosti,

⁵⁶ Poleg učenja Radaelli (2004) kot primer reševanja problemov vladanja navaja tudi racionalno kalkulacijo, konflikt in pogajanja, vendar nobene od možnosti ne označuje kot popolno.

ki vplivajo na kognitiven proces znotraj okvira OMK (Larionova 2007, 13-14). Kompleksnost in politika vplivata na vse faze učenja: pridobivanje izkušenj, oblikovanje povzetkov pridobljenih izkušenj, kodifikacija izkušenj o zglednih lekcijah v zgodovinski spomin, ki se aktivira ob vzpostavljanju oziroma soočanju z določenimi problemi. V javnopolitičnem učenju je uspeh problematičen, pogosto nejasen, vedno označen s politično noto. Ni objektivna entiteta, je del zunanjega sveta konfliktnih interpretacij, nepomembna paradigma in samopostrežna politična pripoved (Radaelli 2004, 10). Diskurz OMK razglša uspeh in povabi nacionalne javnopolitične odločevalce, da se iz njega učijo. Kljub temu so napake pogosto lahko bolj uporabne kot uspeh. Na individualni ravni (država ali organizacija) uspeh lahko povzroča pretirano samozavest in prazno učenje, zmanjšuje nagnjenost k eksperimentiranju in delovanju na drugačen način – past tekmovalnosti. Preobremenjenost z uspehom in želja po posnemanju najboljših preko tekmovalne metode zgledovanja lahko povzroča sprejemanje neuporabnih inovacij. Po drugi strani pa napake vodijo k eksperimentiranju (Radaelli 2004, 10).

Ena izmed ključnih lastnosti OMK je doseganje napredka na politično občutljivih področjih z izogibanjem politizaciji. To je možno z »izkoriščanjem« lokalnega znanja, posebnih poti za izkoriščanje uspešnih izkušenj in inovacij, ki so lahko razpršene iz enega sistema v drugega. Različnost in subsidiarnost sta vgrajeni v OMK. Ni mogoče izenačiti politike v procesu javnopolitičnega učenja. OMK skuša promovirati različnost in utišati politiko. Vendar dva dejavnika (politična soodvisnost in potreba po koordiniranju Lizbonske strategije med politikami) potisne v ospredje politizacijo (Radaelli 2004, 14).

Radaelli (2004, 27) sklepa, da OMK premore potencial za učenje, vendar ta še ni razvit, posebej v kontekstu učenja od spodaj navzgor, političnega aspekta učenja in še vedno nezadovoljive kritične razprave o metodi zgledovanja in njegovi možni alternativni – »lesson drawing⁵⁷«. Obstaja zelo malo empiričnih podatkov, ki bi potrjevali skladnost javnopolitičnega učenja s participatorno demokratično vladavino, demokratičnim eksperimentiranjem, osnovanim na učenju od spodaj navzgor ali na neposredni deliberativni demokraciji. Metoda sicer pospešuje učenje na ravni birokratov, politikov in izvedencev. Sodelujoči v izobraževalnem javnopolitičnem učenju EU niso le politiki in javni uradniki, ampak tudi člani poklicne skupnosti izobraževalnih strokovnjakov (Lange in Alexiadou 2007,

⁵⁷ Lesson drawing se nanaša na proces zbiranja informacij o javnopolitičnih programih v drugih državah s stani javnopolitičnih odločevalcev in povzemanje sklepov le tega (Rose 1991, 4 v Büchs 2003, 37). Pridobljene izkušnje so lahko pozitivne ali negativne.

11-13). Znanje strokovnjakov se uporablja kot posebna strategija vladanja. V Beli knjigi o vladanju je Komisija opozorila na pomen uporabe ekspertnega znanja v procesu javnopolitičnega odločanja (Laffan in Shaw 2005, 4). Ta tip tehnokratskih posvetovanj pa ima malo opraviti z demokracijo. Raziskave kognitivne konvergenca kažejo tudi to, kako prihaja do spremembe prepričanj političnih odločevalcev v smeri konvergenca paradigem EU (Radaelli 2004, 28).

Lange in Alexiadou (2007, 1) pritrjujeta, da je javnopolitično učenje element OMK na področju izobraževalne politike in s tem prispeva k vladanju na področju evropske izobraževalne politike. Razdelita ga v štiri različne sloge javnopolitičnega učenja: vzajemno, tekmovalno, navidezno in imperialistično učenje.

Vzajemno javnopolitično učenje

Je učni slog, podprt z institucionalnim okvirjem grozdov in njihovih AVU. Skuša osnovati novo znanje o izobraževalnih praksah sedemindvajsetih držav članic. Aktivno vključevanje v evropsko izobraževalno politiko je bilo še nedavno omejeno na financiranje različnih programov mobilnosti. Posledično je prišlo do znanja o izobraževalnih politikah in praksah v državah članicah. Takšno znanje je bil predpogoj, da Komisija razvije sredstva OMK. Spodbuda za prostovoljno sodelovanje v vzajemnem učenju je lahko rešitev problemov nacionalne izobraževalne politike, predvsem za manjše države članice pa vzajemno javnopolitično učenje lahko predstavlja vir poceni posvetovanj. Vzajemno učenje vzpostavlja posebne interakcije med državami članicami, v katerih izobraževanje predstavlja skupen izziv. V vzajemnem javnopolitičnem učenju se znanje akumulira na induktiven način in spodbuja sodelovanje držav članic z graditvijo zaupanja, dialoga in skupnega razmišljanja. AVU poročila potrjujejo približevanje sprva nasprotujočih si pogledov v konvergenca idej, hkrati pa poudarijo področja, kjer soglasja ni bilo mogoče doseči. Vzajemno učenje prispeva k demokratičnemu vladanju, ker ustvarja soglasje, kjer je to mogoče (Lange in Alexiadou 2007, 8-9).

Tekmovalno javnopolitično učenje

Za tekmovalno javnopolitično učenje velja, da se v veliki meri osredotoča na količinske primerjave dosežkov držav članic, kar naj bi omogočalo njegovo objektivnost in nevtralnost, po drugi strani pa prinaša tudi nekatere dileme. Vzpostavljeni kazalniki usmerjajo pozornost na področja, kjer so dosežki lahko merljivi, in jo odvrčajo od drugih težav izobraževalnih

sistemov, kjer primerjave niso mogoče. Na področjih, kjer so kazalniki vzpostavljeni, pa tekmovalno učenje skuša spodbuditi zaostale, da se učijo in posnemajo vodilne, ter odpre nove kanale vpliva za tiste države članice, ki so v primerjavah na podlagi kazalnikov vodilne (to niso nujno stare ali velike države članice). Pri tem se zanemarja dejstvo, da ima neki kazalnik v posamezni državi lahko različen pomen. Na ta način teži k harmonizaciji izobraževalnih praks držav članic, ker temelji na pritisku na države članice, da ohranijo svoj ugled in povečujejo sodelovanje. Tak pritisk se lahko poveča z dodatnimi pritiski nacionalnih akterjev (opozicije, medijev) po doseganju evropsko primerljivih rezultatov. Tekmovalno javnopolitično učenje sicer vsebuje manj dinamike od spodaj navzgor, ker so kazalniki razviti na ravni EU, vendar se zanj predvideva, da se z zanašanjem na objektivne podatke oddaljuje od visoke politike in omogoča vpliv tudi manjšim in novim državam članicam. Radaelli (2004, 14) je mnenja, da obstaja razlika med tekmovalnim in sodelovalnim učenjem. S tekmovalnim učenjem država članica dosega novo znanje iz drugih držav, razbere lekcije, ki bi jih morala upoštevati, prilagodi inovacije nacionalnemu kontekstu in tako postane bolj konkurenčna (Radaelli 2004, 15). Za akterje, vključene v OMK, je izziv najti pravo ravnotežje med sodelovanjem in tekmovalnostjo.

Imperialistično javnopolitično učenje

Imperialistično javnopolitično učenje izhaja iz predpostavke, da države niso enake. Vplivne države članice ali skupina držav članic skuša vsiliti po lastni oceni najboljše izobraževalne prakse drugim. »Velike države menijo, da vedo vse in imajo dovolj virov, da vedo veliko več kot majhne države. Imajo več raziskav, vrednotenj, podatkov in dogajanj v svojih lastnih sistemih«, kar jim daje samozavest, da vplivajo na druge države članice. Navedena predpostavka ne velja le za velike države (Francija, Velika Britanija, Nemčija), saj je vpliv odvisen tudi od enotnosti izobraževalnega sistema znotraj države. Nekatere države (npr. Nemčija, Velika Britanija in Španija) imajo različne regionalne izobraževalne sisteme, zaradi česar težko enotno nastopajo v EU. Lange in Alexiadou (2007, 11) prisotnost imperialističnega učenja merita s številom izvedenih AVU in pri tem ugotavljata, da v veliki meri vodijo severne in zahodne stare države članice, ki so organizirale 67% vseh AVU, medtem ko so jih nove in južne države članice organizirale le 33%. Imperialistično učenje na ravni EU lahko predstavlja priložnost za državo članico, da utrdi ali razširi že vzpostavljene sfere vpliva tudi na področju izobraževanja (Lange in Alexiadou 2007, 11).

Površno javnopolitično učenje

Bistveno vprašanje površnega javnopolitičnega učenja je, kako se lahko omeji pretiran vpliv drugih držav članic in institucij EU, ki posega v nacionalno suverenost. Kot pove že ime samo, je sodelovanje površno, državi ne predstavlja posebnega interesa in obveznosti. To lahko izhaja že iz dejstva, da so nekatere države nasprotovale poglobljanju sodelovanja na izobraževalnem področju že od samega začetka in posledično še danes nerade sodelujejo. Površno sodelovanje se kaže tudi v tem, da v nekaterih delovnih skupinah in grozdih aktivno sodeluje le tretjina vseh udeležencev. Nekateri so zgolj pasivni opazovalci, ki bodo svoji državi sporočili, ali se obeta poseg v njihovo nacionalno suverenost. Površinsko javnopolitično učenje se kaže tudi v poročanju, ko nekatere države ne pripravijo poglobljenega poročila o napredku, temveč le splošen opis svojega izobraževalnega sistema z izjavo, da se sklada z vsemi aktivnostmi in cilji I&U 2010 (Lange in Alexiadou 2007, 11-12).

Navedene oblike učenja se lahko tudi prekrivajo, saj delujejo v enakem institucionalnem okviru. Meje med različnimi slogi učenja so lahko fluidne. Zavedati se je potrebno tudi, da javnopolitično učenje ni nastalo v vakuumu in da odseva tudi predhodne interakcije in vplive med državami (Lange in Alexiadou 2007, 11-13).

Preglednica 6.10: Slogi javnopolitičnega učenja

	VZAJEMNO	TEKMOVALNO	IMPERIALISTIČNO	POVRŠNO
CILJ	Pridobivanje novega znanja, učenje	»Narediti dober vtis« v meddržavnem tekmovanju	Širjenje vpliva in moči	Ohranjanje obstoječega razmerja moči
SPODBUDA	Prostovoljno iskanje rešitev za nacionalne probleme	Napol prostovoljno pritisk ugleda, primerjalna prednost	Vsiliti svoja prepričanja	Ohraniti suverenost države članice
BISTVENO VPRAŠANJE	Kaj predstavlja dobro izobraževalno politiko vredno posnemanja?	Kdo je najboljši?	Kako lahko vplivamo na druge države članice, da sprejmejo našo izobraževalno politiko	Kako se lahko izognemo pretiranemu vplivu EU na nacionalno izobraževalno politiko?
TIP ZNANJA	Široko znanje konstrukcija, novega empiričnega	Široka zbirka znanja o vseh državah, ki temelji na	Ozka zbirka znanja, strateški prikaz znanja z namenom	Ozka baza znanja, obstoječe že pridobljeno znanje zadošča,

	znanja, induktivno učenje, priznanje vrzeli v znanju, deljenje informacij o (ne)uspešnih izkušnjah, učenje od vseh držav	kvantitativnih podatkih učenje na podlagi objektivnih podatkov	maksimirati vpliv, znanje za zagovorništvo, znanje je moč, »mi že vse vemo«	»mi že vse vemo«
ORGANIZACIJSKO OMREŽJE	Grozdi, fleksibilnost metod	Razvoj ciljnih vrednosti in kazalnikov	Medvladna pogajanja	Delovne skupine

Vir: Lange in Alexiadou (2007)

Učinkovitost uporabe OMK je oprta na arhitekturo organizacijskega omrežja ali omrežij, ki zagotavljajo kognitivni proces in iskanje najboljših rešitev javnopolitičnih problemov. Učinkovit učni proces je lahko zagotovljen le v pogojih horizontalne izmenjave znanja na številnih ravneh in organizacije toka znanja od spodaj navzdol in od zgoraj navzdol (Larionova 2007, 14).

Iz besedila Lizbonske strategije je razvidno, da vsebuje obe šoli. Na eni strani se sklicuje na evropske cilje, konvergenco in smernice, s katerimi se soočajo države članice – dinamika od zgoraj navzdol. Na drugi strani besedilo temelji na procesu vzajemnega učenja in razvoju nacionalnih politik s tempom, ki ga ne diktira Bruselj – dinamika od spodaj navzgor. Lizbonska strategija predstavlja šablono OMK – ostaja pa odprto vprašanje relativne teže lokalnega znanja v primerjavi z učenjem od zgoraj navzdol (Larionova 2007).

Empirični podatki in neodvisna vrednotenja akcijskih programov skupnosti pričajo o večji učinkovitosti horizontalnega učnega procesa na najnižji ravni. Intenzivnost in kognitivni proces med ravnmi je odvisen od dveh dejavnikov: dovršene, izpopolnjene mnogonivojske arhitekture, oblikovane v desetletjih sodelovanja z namenom razpršiti znanje (tako horizontalno kot od spodaj navzgor) in posebnega prizadevanja pri opredeljevanju narave akademske komunikacije, podarjene temu občutljivemu javnopolitičnem področju kot paradigmi »iskanja resnice« z visoko stopnjo prepustnosti interpretacije empiričnih podatkov (Larionova 2007, 17-18).

Orodja OMK na področju izobraževalnih politik imajo veliko kapaciteto za krepitev horizontalnih in hierarhičnih interakcij ter za oblikovanje konvergenca odločitev in akcij v

naslednjih obdobjih, tako da se bo izobraževalna javnopolitična agenda EU še poglobljala in razširjala ter ostala skladna z načelom subsidiarnosti v odnosu do Komisije in Evropskih agencij kot pomembnih spodbujevalcev procesa (Larionova 2007, 18).

Radaelli (2004, 4) govori o učenju na vrhu (znotraj skupnosti političnih odločevalcev vključenih v javnopolitični proces EU), od zgoraj navzdol, od spodaj navzgor in med enotami posamezne hierarhične ravni.

6.10.1 Od spodaj navzgor

Učenje od spodaj navzgor Radaelli (2004, 7) poimenuje tisto, v katerem raven EU spodbuja participacijo in sodelovanje, aktivno prisluhne lekcijam, ki prihajajo iz civilne družbe, in lokalnim eksperimentom ter uporabi organizacijska omrežja za horizontalno razširjanje javnopolitično relevantnega znanja. Radaelli (2003) učenje od spodaj navzgor poimenuje tudi »družbeno učenje«, v katerem glavno vlogo igrajo družbeni akterji, regije in lokalne oblasti.

Znanje se proizvaja induktivno, preko kritičnega premisleka številnih v proces vključenih lokalnih akterjev o znanju posebnih lokalnih izobraževalnih praks. Kot induktiven proces »od spodaj navzgor« se razlikuje od grozda do grozda in od AVU do AVU (Lange in Alexiadou 2007, 9). Heterogenost je še povečana, ker med posameznimi grozdi ni sodelovanja.

Nekateri avtorji, predvsem ameriški (Trubek, Cohen in Sabel v Radaelli 2003, 25), so naklonjeni poudarku potenciala OMK za učenje od spodaj navzgor. Strinjajo se z idejo, da rešitev nekje obstaja in ne more biti zagotovljena s hierarhičnostjo. Pravijo, da OMK spodbuja omrežje, ki išče rešitev. Pri tem vidijo podobnost v vladanju z omrežji (namesto hierarhijo). Primer organizacijskega omrežnega reševanja problemov: ministri v Svetu morda ne vedo, kako se soočiti z določenim problemom, vendar verjamejo, da nekje v določeni regiji obstaja in da se ta rešitev lahko razširi tudi na druge dele EU (Radaelli 2004, 7).

OMK lahko deluje kot radar, ki išče rešitve, le v primeru, ko vključuje veliko število akterjev. Zeitlin (2005a) in Radaelli (2003) pravita, da se mora radar OMK osredotočiti na koristi lokalnega znanja in lokalnega eksperimentiranja. Posledično participacija ne sme biti omejena na tiste, ki delujejo v evropskih odborih, ampak mora biti razširjena na lokalni nivo.

Proces OMK ne predvideva instrumentov za učni proces od spodaj navzgor in ne predvideva področja in oblike participacije v procesu vladanja v vseh kategorijah udeležencev. Radaelli (2004) razočarano ugotavlja, da sta meddržavno učenje in učenje od spodaj navzgor omejena. Razlog za to je pomanjkljiva participacija od spodaj navzgor, podcenjenost, posebnost učenja v političnem kontekstu in omejitve v dosedanji rabi »metode zgledovanja«

Omejeni empirični podatki nam kažejo, da je učenje od spodaj in med državami omejeno. To pomeni odklone od idealno zastavljenega tipa participatorne vladavine. Če OMK temelji na pridobivanju koristi iz lokalnega znanja, je slaba udeležba resna ovira za učenje. Ključni mehanizem Lizbonske strategije tako ne deluje. Drugi razlog za neuporabo je, da je učenje v okviru OMK politična izkušnja. Politični odločevalci ne iščejo resnice, temveč moč. Lahko so odprti do razumske argumentacije, vendar ne do točke, ki presega dejstvo, da so vključeni v občutljive politike. Arhitektura OMK tega problema ne izpostavlja. Ravno nasprotno: oblikovalci OMK so skušali utišati politiko in so zamolčali, kako se lahko združi učenje od spodaj navzgor s političnim procesom, ki je utemeljen z izbiro kazalnikov, označbo inovacije kot dobre prakse in pisanjem smernic. Vzpostavlja hierarhijo nacionalnih rešitev, pritiska na nekatere verzije evropskega socialnega modela ... Predvidevanje, da gre za depolitizirano igro pozitivne vsote učenja, je napačno. Učenje v OMK je skoraj vedno politično, pogosto hierarhično in nenehno osnovano na mešanici sodelovanja in konfliktne države. Pojavi se izziv, kako združiti to težko politično resnico z učenjem od spodaj navzgor (Radaelli 2004, 24-25). Radaelli sicer ni mnenja, da učenje od spodaj navzgor v politiki ni mogoče, vendar pravi, da OMK ne predpostavlja, kako ga doseči, ne predvideva dovolj poti za sodelovanje in ne uporablja konflikta kot vira javnopolitičnega učenja. Osredotočanje na utišanje politike se skuša izogniti kompleksnosti učenja.

Slabi rezultati učenja od spodaj navzgor se kažejo v podzastopanosti posebnosti učenja v političnem kontekstu in problemih pri proizvajanju uporabnega znanja s primernimi instrumenti (Radaelli 2004, 28). Grozdi, ki so sestavljeni iz skupin zainteresiranih držav, ki razpravljajo o določeni temi, o kateri so izrazile željo učiti se od drugih zainteresiranih držav, so sicer najbolj tipična aktivnost »od spodaj navzgor«, vendar se jih prepogosto udeležujejo le predstavniki vlad držav članic.

Demokratizacija metode je zelo zapletena, vodi k prizadevanjem po spremembi nacionalnih političnih praks in javnopolitičnih slogov (Radaelli 2004, 31). Metoda bi morala biti bolj

odprta nevladnim organizacijam, socialnim partnerjem, regijam in lokalnim oblastem. To bi posledično pomenilo tudi poročanje teh akterjev. Iz dosedanje uporabe je razvidno, da povečanje participacije pomeni preoblikovanje javnopolitičnega procesa na nacionalni ravni, kar ne more biti določeno v Bruslju. Institucionalni snovalci OMK so prezrli vprašanje, kako naj se oblikuje strukturo iniciativ za participacijo lokalnih in državnih ravni (Radaelli 2004, 31).

6.10.2 Od zgoraj navzdol

Nekateri avtorji (Radaelli 2003, 25) so mnenja, da gre v okviru OMK za tipično učenje od zgoraj navzdol. Države članice izvajajo smernice, ki so postavljene na evropski ravni. Kljub temu Radaelli (2004, 7) opozarja, da zaradi pomanjkanja sankcij ne moremo govoriti o klasičnem pristopu od zgoraj navzdol. Zaradi pomanjkanja političnih sankcij se države učijo predvsem soočanja z navodili od zgoraj (Radaelli 2004).

Eden izmed rezultatov učenja na vrhu je konvergenca na ravni diskurza. OMK oblikuje skupnost diskurza. Javnopolitični odločevalci uporabljajo besedišče OMK, ker jih oskrbi z upravičenostjo iniciativ EU na občutljivih področjih (Radaelli 2004, 22). Na nekaterih področjih je pospeševanje učenja doseglo omejeno, a opazno kognitivno konvergenco, ki se nanaša na identifikacijo skupnih nizov prepričanj o ključnih problemih in vzročnih mehanizmih v praksi na določenem javnopolitičnem področju.

Učenje od zgoraj navzdol je v primerjavi z učenjem od spodaj navzgor bolj hierarhično, v OMK pa predstavlja metodologijo, po kateri članice vstopijo in ostanejo povezane z evropsko politiko.

6.10.3 Na vrhu

Gre za učenje znotraj političnih in tehničnih skupnosti, vključenih v OMK v Bruslju (Radaelli 2004, 21). Smernice in politične prioritete se spreminjajo in odsevajo učenje iz izkušenj. Opaziti je institucionalno sposobnost učenja institucij na ravni EU.

6.10.4 Med enotami posamezne hierarhične ravni

V tem primeru se OMK dojema kot »pristop s prepričanjem«, ki se osredotoča na prepričanja in pričakovanja akterjev in poudarja vlogo idej ter diskurzov pri oblikovanju preferenc akterjev (Radaelli 2004). OMK je tako rezultat vzpostavitve horizontalnih in vertikalnih omrežij, v katerih pride do povečanega števila interakcij med akterji, ki tako vplivajo eden na drugega (Nedergaard 2006, 425). Poudarja se horizontalni pristop vplivanja OMK na nacionalne izobraževalne politike.

Nedergaard (2006, 427) predpostavlja, da so k vzajemnemu horizontalnemu učenju bolj nagnjene države, ki so dosegle javnopolitični neuspeh, ali manj uspešne države. Smer javnopolitičnega učenja tako ni odvisna od iniciativ posamezne države, ampak od pritiska negotovosti, ki vodi k prevzemanju uspešnejših rešitev.

Nadalje predvideva, da bodo bolj odprte do medsebojnega učenja države, ki imajo enake ekonomsko-politične institucije oziroma primerljive normativne in kognitivne institucije.⁵⁸ V opravljeni raziskavi Nedergarda (2006) javnopolitični odločevalci kot razlog sodelovanja z drugimi državami navajajo cenjenje sistema in vrednot druge države, podobnost sistema in načel z lastno državo, podobnost uporabljenega pristopa in kulture reševanja problemov oziroma uporabo različnega pristopa k reševanju podobnih problemov. Nekatere države poudarjajo, da se učijo od vseh držav, spet druge, da je izbor države odvisen od posameznega javnopolitičnega področja. Države se pri učenju od drugih držav osredotočajo na: dobre rezultate držav z inovativnimi javnimi politikami in aktivnostmi, najbolj razvite države, države, ki imajo najbolj učinkovite politike na ključnih področjih, države, ki so po rezultatih izvajanja pred njihovo državo, države, ki poznajo rešitev našega problema, države, ki so uspele vzpostaviti stabilna javnopolitična sredstva, imajo najbolj izpopolnjeno administracijo ali preprosto najboljše prakse. Nedergaard (2006, 433) zaključuje, da je najpomembnejši dejavnik za odločitev za učenje od druge države najboljša praksa te države. Zelo uspešne države pa se učijo od skupin, ki so bližje domu v smislu političnega in ekonomskega ozadja. Poudarja pa tudi dejstvo, da učenje še ne pomeni tudi dejansko izvajanje naučenega v nacionalnem okolju.

⁵⁸ Rezultati so bili pridobljeni na podlagi raziskave, v katero so bili vključeni vsi odbori EU in odbori Nordijskega Sveta. Vprašanje se je nanašalo na opredelitev države, od katere so se najpogosteje učili, in na razloge za to (Nedergaard 2006, 428).

Rose (2002) opredeli deset korakov, ki so potrebni pri učenju od druge države:

- 1) prepoznati problem,
- 2) odločitev, kje poiskati rešitev,
- 3) raziskovanje, kako program drugje deluje,
- 4) oblikovanje vzročno-posledičnega modela za prenos v lastno državo,
- 5) oblikovanje naučenega,
- 6) odločitev, ali res uvoziti,
- 7) ukvarjanje z zahtevami virov in omejitvami,
- 8) raziskovanje problemov konteksta,
- 9) omejitev tveganja preko predhodnega vrednotenja,
- 10) uporaba izkušenj druge države kot pozitivne ali negativne izkušnje.

6.11 NOVA OBLIKA VLADANJA? PREDNOSTI IN POMANJKJIVOSTI

Bela knjiga Evropske komisije o evropskem vladanju navaja potrebo po odpiranju javnopolitičnega procesa, v katerega bo vključenih več ljudi pri oblikovanju in reševanju javnih politik. Spodbuja večjo odprtost, odgovornost in zanesljivost vseh vključenih. To naj bi Evropejcem omogočilo videti, kako so države članice s skupnim delovanjem znotraj EU zmožne reševati probleme bolj učinkovito. Kot obliko vladanja, ki bi zadovoljila omenjeno potrebo, navaja tudi OMK, zato v nadaljevanju predstavljamo načela novega dobrega vladanja po mnenju Komisije:

- 1) **Odprtost** – institucije morajo delovati v bolj odprti smeri. Skupaj z državami članicami naj bi aktivno komunicirale o tem, kaj EU dela in kakšne odločitve sprejema. Uporabljale naj bi jezik, ki je dostopen in razumljiv za širšo javnost. To je pomemben vidik izboljšanja zaupanja v kompleksne institucije.
- 2) **Participacija** – kakovost, relevantnost in učinkovitost politik EU je odvisna od zagotovitve široke participacije v celotnem javnopolitičnem procesu. Izboljšana participacija izboljšuje zaupanje v institucije. Participacija se nanaša predvsem na vlade, ki naj bi sledile inkluzivnemu pristopu pri oblikovanju in izvajanju evropskih politik.

- 3) **Odgovornost** – pravila v zakonodajnem in izvršnem procesu morajo biti jasnejša. Vsaka institucija mora pojasniti in prevzeti odgovornost za to, kar dela v EU. Isto velja za države članice in vse druge akterje na drugih ravneh.
- 4) **Učinkovitost** – politike morajo biti učinkovite in pravočasne, prispevati morajo k temu, kar je potrebno na osnovi jasnih ciljev, vrednotenju prihodnjih vplivov in, kjer je to mogoče, preteklih izkušenj. Učinkovitost se prav tako nanaša na izvajanje javnih politik EU na sorazmeren način in sprejemanje odločitev na najbolj primerni ravni.
- 5) **Skladnost** – politike in dejanja morajo biti skladna in lahko razumljiva. Potreba po skladnosti v EU narašča sorazmerno s širjenjem področij skupnega delovanja in vključevanja novih držav članic. Izzivi, kot so demografske spremembe, presegajo meje sektorskih politik, na katerih je bila EU sprva osnovana. Skladnost zahteva politično vodstvo in močno odgovornost institucij, da zagotovijo konsistenten pristop v kompleksnem sistemu, v katerega je vključeno vedno večje število akterjev.

Komisija poudarja, da je vsako izmed navedenih načel pomembno, vendar ne more biti uresničeno ločeno od drugih načel. Politike ne morejo biti učinkovite, če niso oblikovane, izvajane in okrepljene po inkluzivni poti. Uporaba teh petih načel zato krepi načelo proporcionalnosti in subsidiarnosti. Izbira ravni, na kateri deluje, in izbira uporabljenih instrumentov mora biti uporabljena glede na zastavljene cilje. To pomeni, da je potrebno pred lansiranjem ideje sistematično preveriti: če je javna akcija dejansko pomembna, če je evropska raven najprimernejša in če so izbrana sredstva primerna za doseganje postavljenih ciljev (Evropska komisija 2001).

7. EVROPSKA IZOBRAŽEVALNA POLITIKA

7.1 UMESTITEV V SKUPNE EVROPSKE POLITIKE

Vzorci in procesi oblikovanja in izvajanja skupnih evropskih politik se pomembno razlikujejo ne le med sektorji, temveč tudi vzdolž celotnega ozemlja EU (Lajh 2005, 94). Pravno podlago, na kateri temelji oblika javnopolitičnega procesa za posamezno javno politiko, določajo ustanovne pogodbe⁵⁹ (Boh 2005, 14). Javnopolitični proces je odvisen od ravnotežja med akterji z različnih ravni odločanja (nacionalna, nacionalna in subnacionalna) oziroma razdelitve pristojnosti med njimi na posameznem javnopolitičnem področju. Odgovornost nadnacionalne arene (EU) med temi sklopi močno variira. Hix (1999) skupne evropske politike glede na njihov cilj oziroma rezultat razdeli v pet kategorij.⁶⁰ Pri tem se politike sprejemajo bodisi po načelu »nacionalne prakse« (regulativne, redistributivne) ali »medvladnega načela« (državlanske politike in globalne politike) ali pa s kombinacijo obeh načel (politike makroekonomske stabilizacije).

Izobraževanje velja (poleg zdravstva, nacionalne kriminalitete, stanovanjske politike in obrambe) za tisto področje, kjer je evropski javnopolitični proces zaznamovan z občasnim sodelovanjem oziroma izmenjavami idej in informacij med zainteresiranimi igralci, medtem ko EU z viri oziroma javnopolitičnimi instrumenti na teh področjih skorajda ne razpolaga oziroma razpolaga v zelo omejenem obsegu (Nugent 2003).

»Področje izobraževanja je eno redkih, ki formalno ostaja v pristojnosti držav članic in seveda zato prinaša tudi toliko večje odgovornosti. EU ima omejene pristojnosti in njena ključna vloga je, da »prispeva k razvoju kakovosti v izobraževanju s tem, da pospešuje in podpira sodelovanje med državami, hkrati pa v celoti upošteva odgovornost držav članic za učne vsebine, organizacijo izobraževalnih sistemov, prav tako pa tudi spoštuje njihove kulturne in jezikovne razlikosti« (cit. Evropski sporazum).

Države članice so tiste, ki so v prvi vrsti odgovorne za svoje sisteme izobraževanja in usposabljanja – vsaka glede na svoje institucionalne okoliščine. V praksi so dosežki teh sistemov odvisni od vločka in zavezanosti mnogih dejavnikov z vseh področij družbenega in ekonomskega življenja, vključno s socialnimi partnerji (Memorandum, 6).

⁵⁹ Kljub temu, da nekatere politike niso eksplicitno določene v pogodbah, to ne pomeni, da se na nek način ne izvajajo (Boh 2005, 14).

⁶⁰ Hix (1999) skupne evropske politike glede na njihov cilj oziroma rezultat razdeli v pet kategorij: regulativne, redistributivne, politike makroekonomske stabilizacije, državljanske politike in globalne politike.

Kljub pomenu politike izobraževanja in usposabljanja znotraj človeškega kapitala in inovacijskih politik, je bilo zgodovini in praksi razvoja izobraževalnih politik namenjeno malo pozornosti (Jones 2007, 5). Zdi se, kot da se je Evropa šele ob prelomu stoletja premaknila k družbi in gospodarstvu, ki temeljita na znanju. Bolj kot kdajkoli prej postaja dostop do najnovejših informacij in znanja ključ za krepitev evropske tekmovalnosti in izboljšanja zaposljivosti ter prilagodljivosti delovne sile (Memorandum, 5). Izobraževanje in usposabljanje je v veliki meri odločujoče pri reševanju socialnoekonomskih in drugih izzivov vsake družbe. Znanje pa ne predstavlja le ključnega vzvoda uspešnosti gospodarstva ali »rasti in zaposlovanja«, kar si je kot temeljni cilj postavila Evropa s t.i. Lizbonsko strategijo, temveč daleč presega ozko utilitarne cilje in usodno sooblikuje kulturno in socialno podstat narodov in družb.⁶¹

Ob tem pa je vsak dan večje zavedanje, da velik del ključnih izzivov tudi na področju izobraževanja presega nacionalne meje ter da prost pretok ljudi in storitev nujno terja tudi prost pretok znanja. Tako smo tudi na področju izobraževanja priča vrsti procesov, ki kažejo potrebo po definiranju in upoštevanju nekaterih skupnih načel, ciljev ter mehanizmov v evropskem (ali celo širšem) prostoru. Prav ti skupno zastavljeni cilji in mehanizmi so nujni za vzpostavljanje primerljivosti, kompatibilnosti ter izgrajevanja tistih mednarodnih standardov na področju izobraževanja in usposabljanja, ki predstavljajo predpogoj za prost pretok »znanja in ljudi« in za delovanje v širših razvojnih procesih.

7.2 ZGODOVINSKI RAZVOJ

Glede na institucionalne teorije (npr. March in Olsen) je trenutna institucionalna struktura in organizacija sodelovanja na posameznem javnopolitičnem področju odvisna od pretekle zgodovine evropske skupnosti na tem področju (Egeberg v Gornitzka 2006, 4). Vpliv vpeljave OMK na področju izobraževanja mora biti razumljen preko zgodovine, tradicij, institucionalne ureditve in pravnih pristojnosti EU na tem področju. Izobraževanje je dolgo

⁶¹ Komisija v svoji raziskavi ugotavlja, da izobraževanje ni pomembno le za rast in delovna mesta, temveč tudi za medkulturni dialog in aktivno državljanstvo (Evropska komisija 2008, 10). Miro Haček in Drago Zajc ugotavljata, da znanje ne pospešuje le gospodarske rasti in povečuje produktivnosti, temveč vpliva tudi na politično moč oziroma prerazporeditev moči. V sodobnih visoko demokratičnih državah, ki beležijo visoko gospodarsko rast, se država pojavlja kot servis gospodarstva, saj te države načrtno pospešujejo razvoj posameznih področij z oblikovanjem ustreznih izobraževalnih, inovacijskih in raziskovalnih politik (Haček in Zajc 2007, 7).

veljalo za področje, kjer ni bilo vprašanje, kako naj bi bile politike usklajevane, glavno je bilo, da obstajajo (Hingel 2001).

Zgodovinsko gledano je mogoče govoriti o dveh fazah razvoja skupne evropske izobraževalne politike (pred in po sprejetju Lizbonske strategije leta 2000). Lizbonski sklepi namreč predstavljajo pomembno prelomnico, saj je izobraževanje in usposabljanje prvič eksplicitno omenjeno kot dejavnik, ki naj bi pomembno prispeval k strateškemu razvoju Evrope. Lizbonska strategija je uvedla tudi OMK kot del programa »Izobraževanje in usposabljanje 2010«, ki vodi k intenzivnim akademskim študijam o pomenu, smislu in vplivu EU na razvoj izobraževalnih politik (Jones 2007, 3).

Vse od začetka je evropski integracijski proces razvijal izobraževalno dimenzijo zgolj kot predmet medvladne koordinacije politik v nasprotju z visoko integriranimi evropskimi politikami (Walkenhorst 2005, 2). Razlogi za nizko stopnjo integracije te politike so:

Proračunski dejavnik – kot stroškovno intenzivna politika nacionalno izobraževanje na splošno sodi na področje politik, kjer EU ne prevzema odgovornosti.

Sistem izobraževanja vpliva na zavest ljudi o politični preteklosti (historični nacionalizem), prispeva k spremembam v delitvi dela (poklicno usposabljanje) in pomembno vpliva na bodoče elite posameznih družb (višje izobraževanje). Izobraževanje je, podobno kot socialna politika, pomemben del nacionalnih sistemov blaginje, zato se nacionalne vlade na tem področju nerade odrekajo suverenosti. Politika izobraževanja je hkrati tudi ena od delov politik identitete (identity policies), v katerih nacionalne vlade ohranjajo moč nadzora; tu politika izobraževanja deluje kot medgeneracijski posrednik politične kulture. Politika izobraževanja ostaja bistveno orodje za ustvarjanje socialne legitimnosti, ki promovira politično socializacijo, razvija demokratizacijo in ohranja nacionalno identiteto (Walkenhorst 2005, 2). Beukel (2001) podobno ugotavlja, da pojem evropeizacije izobraževanja v večini evropskih držav vzbuja skrb, ker se ga enači s homogenizacijo izobraževalnih sistemov, kar bi lahko pomenilo izgubo nacionalne identitete. Velik del zgodovine vključenosti EU v izobraževanje kot javnopolitično področje je označen kot nacionalna obramba sistemskih mej in suverenosti nacionalne države. Izobraževanje predstavlja del razmerja pravic in obveznosti med državljani in državo. Šole so tudi bistvena socializacijska institucija nacionalne države. Kleinman (v Alexiadou 2007) kot razloge za nesodelovanje v preteklosti navaja subsidiarnost javnopolitičnega področja ter pomanjkanje politične volje za družbeno konvergenco.

Jones (2007, 5) je mnenja, da še vedno ne vemo natančno, zakaj se je sodelovanje v EU na področju izobraževanja začelo (pod kakšnimi pogoji, s kakšnimi pričakovanimi učinki). Meni, da je temu botrovala prav uvedba OMK. Kljub okrepljenemu sodelovanju na področju evropskega izobraževanja po letu 2000 Pangerc Pahernikova opozarja, da članice niso EU v celoti priznale politične moči in vpliva, načelo subsidiarnosti je obveljalo (Pangerc Pahernik 2006, 2).

Prizadevanja po vzpostavitvi evropske dimenzije izobraževanja in skupnega javnopolitičnega pristopa se tradicionalno srečujejo z nekaterimi izzivi. Integracija izobraževalnih sistemov je bila izven okvirov zakonske harmonizacije. Izobraževanje je predstavljalo marginalni interes evropskih integracij in bilo vključeno v »druge zadeve«. Meje izobraževalnih sistemov in javne odgovornosti za izobraževanje sovpadajo z nacionalnimi mejami. Meje so bile najbolj jasno postavljene v osnovnošolskem izobraževanju, saj se je EU zavedla odgovornosti in se osredotočila na mobilnost. Sprva se je sodelovanje začelo na področju poklicnega izobraževanja, v podporo ekonomskemu združevanju in primerljivosti delovne sile. Pozneje se je pojavila ideja evropske univerze v smislu grajenja »evropske identitete« (Walkenhorst 2005).

Hingel (2001) meni, da v evropskem sodelovanju na področju izobraževanja lahko zasledimo štiri stopnje:

Graditev evropskega sodelovanja na temelju akcijskih programov skupnosti

LETO	DOGODEK	SPOROČILO
1971	Prvo srečanje evropskih ministrov za izobraževanje »Janne Report«	Spoznanje, da je sodelovanje na področju izobraževanja mogoče
1976	Sprejetje prve Resolucije »akcijskega programa sodelovanja«	Sodelovanje temelji predvsem na posodobitvi statistik

To obdobje označujejo zlasti kot obdobje graditve zaupanja in znanja o nacionalnih izobraževalnih sistemih. Bistvena akterja pri tem sta bila Eurydice in Eurostat.

Identificiranje izzivov in poti za naprej

LETO	DOGODEK	SPOROČILO
1993	Bela knjiga o rasti, konkurenčnosti in zaposlitvi (t.i. Delorjeva bela knjiga)	Poudari pomen izobraževanja, izrazi potrebo po sprejetju skupnega sistema izobraževanja ter poklicnega usposabljanja (7. poglavje), umesti izobraževanje v središče novih oblik razvoja (10. poglavje)
1996	Evropsko leto vseživljenjskega učenja Bela knjiga »Poučevanje in učenje – proti učeči se družbi«	Priznavanje znanja, približevanje izobraževanja in gospodarstva, preprečevati izključenost, investicije v znanje izenačiti z investicijami v gospodarstvu

Vključevanje izobraževanja v politike skupnosti

LETO	DOGODEK	SPOROČILO
1997	Luksemburški proces – zaposlitvena strategija	Vloga znanja pri povečanju zaposlenosti – razvoj sposobnosti za nov trg delovne sile v kontekstu vseživljenjskega učenja
1998	Delovni dokument Komisije (Izobraževanje in usposabljanje v zaposlitveni politiki)	Izobraževanje je dokončno postavljeno v središče zaposlitvene politike
2000	Memorandum vseživljenjskega učenja	Predstavlja skupno osnovo za razumevanje in izvajanje vseživljenjskega učenja
2000	Socialna agenda	V akcijskih načrtih držav članic se zahteva tesno sodelovanje med socialno in izobraževalno politiko

Gradnja evropskega prostora izobraževanja na temelju skupnih ciljev nacionalnih sistemov

LETO	DOGODEK	SPOROČILO
1999	Rolling agenda	Poziv k stalni agendi, ki jo bodo oblikovale Komisija in države članice (ne pod vplivom menjajočih se predsedstev Sveta)

1992, Maastrichtska pogodba

Maastrichtska pogodba prikazuje, da je Evropska skupnost imela le omejene pristojnosti pri razvoju izobraževalnih politik EU. V Maastritski pogodbi (veljavna od leta 1993) 126. člen in pozneje 149. člen jasno opredeljujeta pristojnost EU na področju izobraževanja in usposabljanja: »Unija naj prispeva k razvoju kakovostnega izobraževanja s spodbujanjem sodelovanja med državami članicami in, če je potrebno, s podpiranjem in dopolnjevanjem njihovih aktivnosti s polnim spoštovanjem do odgovornosti držav članic za vsebino poučevanja in organiziranost izobraževalnega sistema ter njihovo kulturno in jezikovno raznolikost. «

Pomemben je tudi 5. člen, ki se nanaša na subsidiarnost. Določa, da na področjih, ki niso v ekskluzivni pristojnosti EU (tudi izobraževanje), Evropska skupnost lahko ukrepa le, če same države članice ne morejo učinkovito doseči predvidenih ciljev, nima pa moči s formalno zakonodajo posegati na področje izobraževanja.

Dejavnosti skupnosti na področju izobraževanja naj bi se skladno s cilji pogodbe osredotočale na: razvoj evropske dimenzije v izobraževanju, spodbujanje mobilnosti študentov in učiteljev, promocijo sodelovanja med izobraževalnimi ustanovami, izmenjavo informacij in izkušenj, spodbujanje razvoja izobraževanja na daljavo (Hingel 2001, 3).

1997, Amsterdamska pogodba

Poudarja, da mora EU »ustvarjati možnosti za pridobivanje čim višje ravni znanja svojih narodov s širokim dostopom do izobraževanja in z njegovim stalnim posodabljanjem«.

2000, Lizbonska strategija

V skladu s splošnimi smernicami Lizbonske strategije je Evropski svet povabil Svet ministrov za izobraževanje, da se na te smernice odzovejo in razmislijo o skupnih ciljeh evropskih sistemov izobraževanja, zasnovanih na opredelitvi skupnih vsebin in prioritet. Ta skoraj revolucionarni poziv je dosedanje prakso, poudarjeno v prej omenjenem 149. Členu Maastrichtske pogodbe, postavil pod vprašaj, saj se zavzema za izrazito proaktivni pristop na področju skupne evropske politike izobraževanja in usposabljanja in pomeni pomemben korak naprej v prizadevanjih doseči večjo konvergenco med izobraževalnimi sistemi držav članic.

Sodelovanje med državami članicami na področju izobraževanja seveda ni omejeno na izvajanje akcijskih programov skupnosti. Sodelovanje je posledica ne le iniciativ skupnosti, temveč tudi medvladnih, multilateralnih, bilateralnih in nacionalnih iniciativ (Hingel 2001, 4). Obstaja izražena želja in politična zahteva držav članic, ki je okrepljena s strani Evropskega parlamenta, Socialno-ekonomskega odbora kot tudi Odbora regij. Danes smo tako priča izgradnji »evropskega prostora izobraževanja« in sprejetim skupnim načelom, ki vodijo k »evropskemu modelu izobraževanja«. Gre za premik k poglobljanju kot tudi razširjanju sodelovanja. Z vsakoletnim srečanjem več kot 35 držav se gradi tudi »hiša evropskega izobraževanja« (Hingel 2001, 4).

Izobraževanje se označuje kot idealno področje, kjer v polni meri velja načelo subsidiarnosti. Izobraževalna politika EU je še vedno vodena z načeli subsidiarnosti, omejene moči in proporcionalnosti, ki omejujejo pristojnost EU, da posega v kontekst in organizacijo izobraževalnih sistemov držav članic (Alexiadou 2007, 3).

Institucije EU lahko le »spodbujajo« sodelovanje in nimajo formalne odločevalske moči nad izobraževalnimi politikami držav članic. Glede na jezikovno in kulturno različnost izobraževalnih sistemov v Evropi delujejo omejujoče na interes EU po harmonizaciji izobraževalne politike. Tu je OMK videna kot možen nov odgovor na stare probleme omejenih pristojnosti in legitimnosti EU na občutljivih področjih (Zeitlin in Pochet 2005 v Alexiadou 2007, 4).

7.3 VSEŽIVLJENJSKO UČENJE

Vseživljenjsko učenje je v različnih nacionalnih kontekstih opredeljeno na različne načine za različne namene. Najnovejši dosegljivi pregledi politike⁶² kažejo, da definicije največkrat ostajajo neformalne in pragmatične, tesneje povezane z dejavnostjo kot s konceptualno jasnostjo in pravnimi pojmi (Memorandum, 9). Gonilna sila, ki je vseživljenjsko učenje pripeljala na dnevne rede politikov, je bila skrb za izboljšanje zaposljivosti in prilagodljivosti državljanov ob soočanju z visokimi stopnjami strukturne brezposelnosti, ki je najhuje prizadela tiste, ki so bili najmanj usposobljeni. Obiti hitro starajočega evropskega

⁶² Rezultati študije Vseživljenjsko učenje: prispevek izobraževalnih sistemov v državah članicah Evropske unije (Eurydice 2000).

prebivalstva pomenijo, da potrebe po najnovejšem znanju in spretnostih ne moremo zadovoljiti samo z novimi vstopi na trg dela – mladih je premalo in tehnološke spremembe prehitre.

Pri primerjavi vseživljenjskega učenja v Evropi na splošno kaže, da države promovirajo vseživljenjsko učenje kot ključno za soočanje z ekonomskimi in socialnimi spremembami, v realnosti pa v številnih primerih prihaja do implementacije v zelo ozkem pomenu, medtem ko širša načela, ki jih izpostavljajo različni politični diskurzi, redkeje spremljajo tudi konkretne iniciative (Ivančič 2006).

Koncept vseživljenjskega učenja ni nov pojem, saj ga v okviru delovanja mednarodnih organizacij zasledimo že pred uporabo v EU. Prvič je pojem zaslediti na Unescovi konferenci leta 1970 v predstavljenem poročilu z naslovom »Uvod v vseživljenjsko učenje«, OECD pa leta 1973 objavi poročilo Ponovno izobraževanje: strategija za vseživljenjsko učenje, ki poudari pomen izobraževanja po končanem obveznem šolanju. Od sredine sedemdesetih let je zaradi recesije in omejevanja javne porabe koncept zamrl, z njim pa tudi ideje, ki jih je prinesel. V devetdesetih letih prejšnjega stoletja, ko se je spet pojavil, se je zaradi daljnosežnih ekonomskih in družbenih sprememb v vmesnem času znašel v popolnoma drugačnih okoliščinah kot ob svojem nastanku. Reševanje problemov brezposelnosti in pozivanje k tekmovalnosti, zato da bi bilo brezposelnosti manj, pa sta koncept pomaknila prav na vrh političnega odločanja (Eurydice 2000, 8).

Po podatkih, ki so jih navedle države članice v raziskavi Eurydice (2000, 17), koncept vseživljenjskega učenja v njihovem nacionalnem okolju pomeni, da:

- se ljudje izobražujejo v vseh življenjskih obdobjih,
- gre za široko paleto znanja in spretnosti, tako splošnih, poklicnih ali osebnih,
- morajo imeti pomembno vlogo formalni sistemi izobraževanja in usposabljanja in tudi neformalne aktivnosti zunaj njih, tako v javnem kot v zasebnem sektorju, še posebej pri izobraževanju odraslih,
- je pomembna pridobitev trdnega temeljnega znanja in vzbujena želja in motivacija posameznikov pri učenju že med obveznim izobraževanjem.

Številne opredelitve koncepta kažejo na to, kako pomembna so trenutna obsežna posvetovanja na nacionalnih ravneh in na evropski ravni, da bi se zbistrla definicija koncepta vseživljenjskega učenja. Dejstvo, da ima vseživljenjsko učenje dvojni pomen, vso stvar še oteži. To je izobraževanje in usposabljanje posameznika skozi vse življenje, obenem pa tudi referenčni okvir za razvoj izobraževalnih sistemov in strategij spopadanja s posledicami velikih družbenoekonomskih sprememb (Eurydice 2000, 17-18). Ni še natančno določeno, kako koncept tudi dejansko uresničiti. V ospredju je zato vprašanje, kako institucionalizirati koncept (Eurydice 2000, 27).

7.4 IZOBRAŽEVANJE ODRASLIH

K cilju vseživljenjskega učenja peljejo različni vzorci izpeljave, ki so odvisni od posebnih značilnosti preobrazbe izobraževalnih sistemov v posameznih državah. Posamezne države opredeljujejo izobraževanje odraslih v širšem pomenu kot prednostno nalogo pri uvajanju načela vseživljenjskega učenja (Lipušič 2002). Vloga izobraževanja odraslih se v okviru vseživljenjskega učenja spreminja od nekdanje prevladujoče dopolnilne vloge v inovacijsko pridobivanje znanja in spretnosti za različne človeške potrebe. Potrebe po izobraževanju in učenju izhajajo tako iz potreb skupnosti kot iz potreb posameznika.

Izobraževanje odraslih je celota organiziranih izobraževalnih procesov katerekoli vsebine, stopnje in uporabljenih metod, formalno ali neformalno ali pa nadaljuje oziroma nadomešča začetno izobraževanje v šolah, skupaj z vsemi oblikami usposabljanja. V teh procesih osebe, ki jih v posameznih družbah štejejo za odrasle⁶³, razvijajo svoje zmožnosti, bogatijo svoje znanje, izboljšujejo ali spreminjajo svojo strokovno in poklicno usposobljenost, stališča in vedenje, da bi se lahko polnovredno osebno razvijale in sodelovale pri oblikovanju uravnoteženega in neodvisnega socialnega, gospodarskega in kulturnega razvoja (Jelenc 1991, 36).

Države članice so v svoje nacionalne programe reform vključile načrte in politike za okrepitev vseživljenjskega učenja in v njegovem okviru izobraževanja odraslih kot odgovor na štiri medsebojno povezane družbenoekonomske izzive, s katerimi se sooča EU (Učinkovitost in pravičnost, 2):

⁶³ V EU se kot odrasli v izobraževanju štejejo osebe v starosti od 25 do 64 let.

- globalizacija in nastanek na novo industrializiranih in visoko konkurenčnih držav (nizka povprečna tehnološka stopnja proizvodov in procesov),
- demografija, ki se kaže v obliki starajočega se prebivalstva Evrope in migracijskih tokov,
- hitro spreminjanje v naravi trga dela (večanje strukturne brezposelnosti),
- tehnološka revolucija informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT) .

Pri soočanju s temi izzivi je izobraževanje odraslih še posebej pomembno, saj starejša populacija predstavlja glavni razlog nižje stopnje izobraženosti prebivalstva posamezne države. Evropa se sooča z demografskimi spremembami, ki bodo pomembno vplivale na gospodarstvo in posledično na možnosti in potrebe izobraževanja in usposabljanja. Prebivalstvo Evrope se stara,⁶⁴ enak trend lahko zasledimo tudi v Sloveniji. Ta razvoj predstavlja resne izzive evropskemu socialnemu modelu. Zmanjšan dotok mladih na trg dela in dejstvo, da je samo eden od treh med 55. in 64. letom v plačani zaposlitvi, kažeta na očitno potrebo, da se izkoristi vse možnosti izobraževanja odraslih s ciljem povečati zaposlenost mladih in povečati zaposlenost starejših (Za učenje ni nikoli prepozno, 4). EU se sooča z dvojnimi demografskim šokom, in sicer z upadanjem števila rojstev in s podaljševanjem življenjske dobe. Posledica je vse manjši delež aktivnega prebivalstva. Starejši delavci so manj inovativni in dojemljivi za nove tehnologije, kar zmanjšuje njihovo produktivnost. Vseživljenjsko učenje je rešitev tega problema (Evropska komisija 2005).

Izobraževanje odraslih lahko prispeva tudi k temu, da priseljevanje, ki lahko uravnoteži staranje prebivalstva in v nekaterih sektorjih nadomesti pomanjkanje usposobljenih delavcev in delovne sile, koristi tako priseljencem kot državi gostiteljici z učenjem znanja jezika in kulturnega razumevanja (Za učenje ni nikoli prepozno, 4).

Izobraževanje starejših je ključnega pomena tudi pri odzivanju na socialno izključenost, ki se v sodobnem svetu kaže tudi kot nedostopnost in neuporaba IKT, saj brez nje odrasli ne morejo do družbenih ugodnosti in niso dejavni državljani (Za učenje ni nikoli prepozno, 4). Učenje odraslih mora zato igrati ključno vlogo pri zagotavljanju novih ključnih sposobnosti, kot je računalniška pismenost, ter tako prispevati k večji socialni vključenosti in aktivnemu sodelovanju v skupnosti in družbi, tudi po upokojitvi.

⁶⁴ Čez trideset let bo število mlajših Evropejcev (do 24 let) padlo za 15%. Eden od treh Evropejcev bo star več kot 60 let in približno eden od desetih bo presegel 80 let (Zelena knjiga Evropske komisije »Odziv na demografske spremembe: nova solidarnost med generacijami«).

Izobraževanje odraslih za posameznike tako pripomore k večji učinkovitosti pri njihovem delu, jih bolje informira in jih spodbudi k aktivnejšemu državljanstvu, prispeva pa tudi k njihovi osebni blaginji (Za učenje ni nikoli prepozno, 5). Vloga izobraževanja odraslih je v tem okviru, poleg njenega prispevka k osebnem razvoju in izpolnitvi, tudi v pridobivanju ključnih sposobnostih vseh, k zaposljivosti in mobilnosti na sodobnem trgu dela ter k socialni vključenosti.

Izobraževanje odraslih ni bilo vedno ustrezno priznано v smislu prepoznavnosti, prednostne obravnave politike in sredstev – navkljub političnim poudarkom vseživljenjskega učenja v zadnjih letih. Ta razpetost med politično razpravo in realnostjo pa je še bolj očitna, če se jo postavi ob bok največjim izzivom EU (Za učenje ni nikoli prepozno, 3). Večina sistemov izobraževanja in usposabljanja je še vedno v večji meri usmerjenih v izobraževanje in usposabljanje mladih, počasen pa je napredek pri spreminjanju sistemov, ki bi odseval potrebe po učenju skozi vse življenje. Nedavna raziskava OECD (2005) Spodbujanje izobraževanja odraslih potrjuje pomen vlaganja v izobraževanje odraslih. Javne in zasebne koristi zajemajo: večjo zaposljivost, povečano produktivnost in bolj kakovostno zaposlitev, zmanjšanje odhodkov na področjih, kot so dajatve za brezposelnost, socialno pomoč in pokojnine za predčasno upokožitev, ter tudi za večji družbeni izkupiček v smislu izboljšane državljske udeležbe, boljšega zdravja, manjše razširjenosti kriminala in boljšega posameznikovega počutja in izpolnitve (Za učenje ni nikoli prepozno, 2).

V primerjavi z drugimi področji učenja prispevek in koristnost sektorja izobraževanja odraslih nista dobro raziskana, o njima pa se ne razpravlja in ne piše veliko. Poleg tega razvoj priložnosti za izobraževanje odraslih ne gre v korak s potrebami posameznikov in družbe (Za učenje je vedno pravi čas, 5).

Za uspešno zagotovitev izvajanja neke javne politike je potrebno spremljati njen napredek in odgovoriti na vprašanje, ali njeno izvajanje dosega zastavljene cilje in pričakovane rezultate.⁶⁵ Za spremljanje raznolikosti izobraževanja odraslih in za razvoj na izkušnjah temelječih politik so potrebni zanesljivi podatki. V primerjavi z obveznim izobraževanjem so podatki o izobraževanju odraslih okrnjeni, ker so ponudniki razpršeni in se med seboj zelo razlikujejo, delujejo pa izven okvira javnega sektorja (Za učenje ni nikoli prepozno, 10). V sistemih izobraževanja in usposabljanja je potrebna kultura vrednotenja. Če želijo države članice v

⁶⁵ Izvajanje javnih politik lahko prinese pričakovane zaželene učinke, lahko pa tudi nepričakovane zaželene učinke in nezaželene učinke (Fink-Hafner 2002, 19).

celoti razumeti in spremljati, kaj se dogaja v njihovih sistemih, potrebujejo kanale za proizvodnjo in dostop do ustreznih raziskav, statistično infrastrukturo, ki zmore zbirati potrebne podatke in mehanizme za presojo napredka pri izvajanju politik (Evropski parlament in Svet 2006).

Politike izobraževanja same po sebi ne morejo reševati prikrajšanosti na področju izobraževanja. Gre za medsebojno delovanje osebnih, socialnih, kulturnih in ekonomskih dejavnikov, ki omejujejo možnosti za izobraževanje. Čezsektorski pristopi so pomembni za povezovanje politik izobraževanja in usposabljanja s politikami v zvezi z zaposlovanjem gospodarstvom, socialno vključenostjo, mladimi, zdravjem, sodstvom, stanovanjskimi in socialnimi storitvami (Učinkovitost in pravičnost, 4).

Razvoj izobraževanja odraslih na evropski ravni naj bi temeljil na izkušnjah, pridobljenih v dialogu z državami članicami v okviru programa »Izobraževanje in usposabljanje 2010« ter iz obstoječih programov izobraževanja in usposabljanja EU. K večji učinkovitosti in pravičnosti sistemov izobraževanja odraslih pa naj bi prispevale tudi reforme. Strukturni skladi in še posebej Evropski socialni sklad (ESS) predstavlja pomembno podporo pri prestopu od načrtovanja k izvajanju strategij, ki omogoča tako izboljšanje infrastrukture kot ponudbe izobraževanja odraslih.

Na področju izobraževanja odraslih je Komisija (2006) v svojem sporočilu Izobraževanje odraslih: Za učenje ni nikoli prepozno kot ključna sporočila navedla:

1.	Odprava ovir za sodelovanje
2.	Zagotovitev kakovosti izobraževanja odraslih
3.	Priznavanje in potrjevanje rezultatov izobraževanja odraslih
4.	Vlaganje v starajoče se prebivalstvo in priseljence
5.	Razvoj pokazateljev in meril uspešnosti

Zaradi pomena, ki ga EU in države članice dajejo prvemu sporočilu, povezanosti le tega z drugimi sporočili (vključenost odraslih v oblike izobraževanja je predpogoj uresničevanja drugih sporočil) in zaradi podprtosti s kazalniki, razvitimi v okviru OMK, se v empiričnem delu naloge osredotočam na 1. sporočilo - odprava ovir za sodelovanje, slednje merimo z odstotkom odrasle populacije, ki je vključena v raznolike oblike vseživljenjskega učenja.

Vključenost odraslega prebivalstva v raznolike oblike vseživljenjskega učenja se skuša doseči preko naslednjih usmeritev:

- spodbujanje in lajšanje dostopa (uporaba najprimernejših metod, velika prilagodljivost, denarna pomoč),
- izboljševanje in širjenje ponudbe (uporaba novih tehnologij, širjenje programov),
- večja razvidnost in boljša prehodnost sistema,
- razvoj sodelovanja in partnerstev (podjetja, lokalne skupnosti, interesne skupine),
- izboljšanje svetovanja in informiranja,
- priznavanje veljavnosti neformalnega znanja in spretnosti,
- ustvarjanje možnosti individualiziranih izobraževalnih računov.

III. EMPIRIČNI DEL

8. OMK V IZOBRAŽEVANJU ODRASLIH

8.1 EVROPSKA UNIJA

8.1.1 Analiza dokumentacije

Pri analizi dokumentacije sem se osredotočila na bistvene (krovne) dokumente, ki predstavljajo osnovo za skupno delovanje nacionalnih sistemov izobraževanja na ravni EU. V večini dokumentov je zaslediti preplet vsebinskih elementov izobraževalne politike z elementi OMK kot instrumenta za njeno uresničevanje. V nadaljevanju kronološko prikazujem bistvene dokumente (sledijo si tudi od najbolj splošnega h konkretnemu).

Lizbonska strategija

Sestanek Evropskega sveta v Lizboni marca 2000 pomeni odločilen korak za politiko in dejavnost EU. V Lizboni so udeleženci spoznali, da se v EU dogajajo izjemne spremembe, ki jih narekujejo globalizacija in na znanju temelječe gospodarstvo. Z namenom soočenja z globalnimi izzivi si je EU zastavila cilj postati »najbolj konkurenčno in dinamično, na znanju zasnovano gospodarstvo na svetu, sposobno trajnostne gospodarske rasti z več in boljšimi delovnimi mesti kot tudi z večjo socialno kohezijo«. Cilje je mogoče doseči le z vztrajnimi dolgoročnimi prizadevanji na številnih področjih – ne le na področju gospodarstva, temveč tudi pri oblikovanju programov za prenovo socialnega skrbstva in izobraževalnih sistemov. Sklepi Evropskega sveta v Lizboni potrjujejo, da mora premik k vseživljenjskemu učenju spremljati tudi uspešen prehod v gospodarstvo in družbo, ki temeljita na znanju. Zato so evropski sistemi izobraževanja in usposabljanja v sami srčiki prihajajočih sprememb. Tudi sami se morajo prilagoditi. Zaključki Evropskega sveta pozivajo države članice, Svet in Komisijo, da v okviru svojih pristojnosti identificirajo koherentne strategije in praktične ukrepe ob upoštevanju spodbujanja vseživljenjskega učenja. Navedene usmeritve bodo uresničene v okviru OMK, katere definicija je podana v 37. in 38. členu⁶⁶.

Kmalu po sprejetju Lizbonske strategije so se začele pojavljati kritike, da ne prinaša pričakovanih rezultatov. Sklepi iz Lizbone so bili v naslednjih letih deležni številnih, a pomembnih vsebinskih dopolnitev. Na spomladanskem zasedanju 2004 so veliko pozornost

⁶⁶ Definicija je na 13. strani magistrskega dela.

namenili prihajajoči širitvi, ki naj bi povečala konkurenčnost, a tudi nestabilnost gospodarstva. Dogovorili so se, da je potrebno, predvsem zaradi novih, manj razvitih članic, pospešiti reforme, saj v nasprotnem primeru ne bo mogoče doseči zastavljenih ciljev. Krivi naj bi bili številni in preveč ohlapni cilji, neustrezne in nasprotujoče si prednostne naloge in slabo usklajevanje med državami članicami. Svet je zato sklenil, da neodvisni skupini strokovnjakov pod vodstvom nekdanjega nizozemskega premiera Wima Koka podeli mandat, da oceni izvajanje LS in pripravi predloge za njeno prenovo. T.i. Wim Kokovo poročilo⁶⁷ predstavlja podlago za zagon nove, prenovljene LS pod imenom »Nov začetek za LS«⁶⁸.

Med drugimi ukrepi, osredotočenimi na rast in delovna mesta, je v njem izražena potreba po oblikovanju družbe znanja, znanje pa je poleg inovacij označeno za motor evropske rasti. V prenovljeni Lizbonski strategiji (december 2004) je Komisija opredelila vseživljenjsko učenje kot prednostno nalogo. Posodobitev in reforma evropskih sistemov izobraževanja pa je postala predvsem obveznost držav članic. Toda nekatere ključne ukrepe je bilo treba sprejeti na evropski ravni, da je ta proces hitreje stekel. Predlog za nov program vseživljenjskega učenja, ki je po letu 2007 zamenjal dotedanjo generacijo programov izobraževanja in usposabljanja, je moral zakonodajalec sprejeti do konca leta 2005, da ga je bilo mogoče učinkovito in pravočasno uvesti. Priskrbeti je bilo treba tudi sredstva, ki ustrezajo njegovim ciljem. Države članice so morale izpolniti svojo zavezo in do leta 2006 uvesti **strategije vseživljenjskega učenja**.

Wim Kokovo poročilo poudarja tudi, da OMK kot osrednje orodje za doseganje Lizbonske strategije ni izpolnila pričakovanj. Razlog za to vidi predvsem v državah članicah, ki se niso polno vključile v procese vzajemne metode zgledovanja.

Za izboljšanje odgovornosti za Lizbonsko strategijo so morale države članice pripraviti svoje programe reform za uresničevanje lizbonskih ciljev⁶⁹ in imenovati nacionalnega koordinatorja za spremljanje izvajanja strategije. O izvajanju teh programov reform morajo vsako leto ustrezno poročati Komisiji, nove programe reform pa predstaviti na začetku vsakega triletnega obdobja.

⁶⁷ Predstavljeno na zasedanju Evropskega sveta novembra 2004

⁶⁸ Potrjena na spomladanskem zasedanju Evropskega sveta 2005

⁶⁹ Velika večina držav članic v svojih nacionalnih programih lizbonske reforme za obdobje 2005-2008 pripisuje velik pomen izobraževanju, usposabljanju in razvijanju spretnosti. To odraža njihov pomemben prispevek k izvajanju integriranih smernic za rast in delovna mesta.

Konkretni cilji za prihodnost izobraževanja in usposabljanja (Poročilo Sveta, 2001)

V skladu s pozivom Evropskega sveta je Svet ministrov (pristojnih za izobraževanje) prevzel definiranje konkretnih ciljev izobraževalnih sistemov, ki se osredotočajo na skupne težave, prizadevanja in prioritete s spoštovanjem nacionalnih raznolikosti. Kot rezultat omenjenih usmeritev je Komisija najprej pripravila osnutek poročila o konkretnih ciljih za prihodnost sistemov izobraževanja in usposabljanja, ki je bil predmet pogajanj med državami članicami. Na osnovi prispevkov držav članic je Svet opredelil skupne prioritete in prispevek sistemov izobraževanja in usposabljanja k doseganju ciljev Lizbonske strategije. Na podlagi osnutka je Svet ministrov pripravil poročilo o Konkretnih ciljih izobraževanja in usposabljanja. V končnem poročilu so opredelili tri dolgoročne strateške cilje in 13 skupnih konkretnih ciljev.

Poročilo opredeli izzive s katerimi se sooča EU in še posebej sistemi izobraževanja odraslih: spremembe v delovnem življenju, demografske spremembe in migracije, enake možnosti in socialna izključenost, širitev. V skladu z navedenimi izzivi je Svet opredelil naslednje cilje, ki predstavljajo osnovo za skupno delovanje držav članic na evropski ravni:

Preglednica 8.1.1a: Cilji delovnega programa Izobraževanje in usposabljanje 2010

1. IZBOLJŠANJE KAKOVOSTI IN UČINKOVITOSTI SISTEMOV IZOBRAŽEVANJA
1.1 Izboljšanje izobraževanja in usposabljanja učiteljev in izobraževalcev
1.2 Razvijanje spretnosti za družbo znanja
1.3 Vsakomur zagotoviti dostop do IKT
1.4 Povečanje vpisa v naravoslovne in tehnične programe
1.5 Kar najbolje uporabiti vire
2. VSEM OLAJŠATI DOSTOP DO IZOBRAŽEVANJA IN USPOSABLJANJA
2.1 Ustvariti odprto učno okolje
2.2 Naj bo učenje privlačnejše
2.3 Zavzemanje za aktivno državljanstvo, enake možnosti in socialno kohezijo
3. ODPIRANJE SISTEMOV IZOBRAŽEVANJA IN USPOSABLJANJA V ŠIRŠE OKOLJE
3.1 Krepitev vezi z delovnim okoljem, raziskovanjem in širšo družbo
3.2 Razvijanje podjetniškega duha
3.3 Izboljšanje učenja tujih jezikov
3.4 Povečanje mobilnosti in izmenjav
3.5 Krepitev evropskega sodelovanja

Vir: Povzeto po Poročilu Sveta (2001)

Opređeljeno je, da naj bi se ti cilji dosegli preko novih delovnih postopkov evropskega sodelovanja »the rolling agenda⁷⁰«. Izražena je potreba po koherentnem pristopu akcij na ravni EU in strukturiranem ogrođju javnopolitičnih razprav in aktivnosti v naslednjih letih. To bo omogočalo večjo stalnost, učinkovitost, uspešnost in krepitev političnega vpliva sodelovanja skupnosti. Da bo družba znanja postala realnost, bodo morali biti vsi akterji pripravljeni, da se učijo. Vzajemno učenje med državami članicami preko OMK predstavlja pot do povečanja kakovosti storitev za državljane.

Delovni program Komisije Evropske unije Izobraževanje in usposabljanje 2010

Sprejet je bil v Barceloni marca 2002⁷¹. Nastal je na osnovi Memoranduma Evropske komisije o vseživljenjskem učenju, kot prvega dokumenta, ki je povezal učinkovite sisteme vzgoje in izobraževanja v EU pod vplivom lizbonskih sklepov in kasnejših usmeritev Evropskega sveta (Stockholm 2001). V Delovnem programu je navedeno, da naj bi bila OMK uporabljena za vsak cilj posebej in pri tem izkoristila dodano vrednost EU. Za vsak cilj posebej naj bi bila uporabljena najbolj primerna orodja. To bo omogočalo osredotočenost in uporabo finančnih ter človeških virov na najbolj učinkovit način. Spremljanje napredka bo omogočeno s posebej primernimi kvantitativnimi in/ali kvalitativnimi orodji.

Program naj bi po mnenju strokovnjakov iz DG EAC predstavljal jedro procesa OMK v izobraževanju (Lange in Alexiadou, 2006). Natančneje določa, kako doseči tri strateške cilje in trinajst podciljev, opredeljenih v Konkretnih ciljih za prihodnost izobraževanja in usposabljanja. Predstavlja zamisel, kako vsebinsko povezati in združiti grozde in osrednje teme, hkrati pa opredeljuje tudi dokaj podrobne rezultate, ki naj bi jih države članice dosegle.

⁷⁰ Svet je v resoluciji z dne 17.12.1999 opredelil vizijo prihodnjega sodelovanja na področju izobraževanja v EU in jo poimenoval »rolling agenda«. Vizijo, ki izraža potrebo po kontinuiranem sodelovanju, temelječem na izmenjavi iniciativ in praks, lahko štejemo kot predhodnico OMK na področju izobraževanja.

⁷¹ Na tem vrhu je bil ocenjen tudi napredek v prvih dveh letih obstoja Lizbonske strategije. Ugotovili so, da je uresničevanje zastavljenih ciljev sicer že prineslo določene pozitivne rezultate, vendar je na določenih področjih napredek še prepočasen. Postavili so si nov cilj, in sicer, da je potrebno poenostaviti in utrditi strategijo v tolikšni meri, da bo ta omogočala bolj učinkovito uresničevanje zastavljenih ciljev.

Memorandum o vseživljenjskem učenju

Memorandum prevzema mandat Lizbone pri uvajanju vseživljenjskega učenja (VŽU). Njegov namen je spodbuditi vseevropsko razpravo o vseobsežni strategiji pri uvajanju VŽU na individualni in institucionalni ravni ter na vseh področjih javnega in zasebnega življenja. Države članice, ki so odgovorne za svoje sisteme izobraževanja in usposabljanja, bi morale te razprave voditi kar se da blizu državljanom, saj VŽU zadeva bodočnost vsakogar na čisto poseben način.

V Memorandumu je navedenih šest ključnih sporočil, ki jih pojasnjujejo tudi vsakemu ključnemu sporočilu pripadajoči cilji. V okviru vsakega sporočila je navedenih tudi od štiri do šest vprašanj, ki služijo kot iztočnica za razpravo v državah članicah.

Preglednica 8.1.1b: Pregled sporočil in ciljev Memoranduma o vseživljenjskem učenju

OSNOVNO SPOROČILO	CILJ
Nove temeljne spretnosti za vse	Zagotoviti splošen in nenehen dostop do učenja za pridobitev ali obnavljanje spretnosti, ki so potrebne za nenehno sodelovanje v družbi znanja.
Večja vlaganja v človeške vire	Vidno dvigniti raven vlaganj v človeške vire zato, da bi dali prednost temu, kar je Evropi najpomembnejše – njenim ljudem.
Inovacije v poučevanju in učenju	Razviti učinkovite metode učenja in poučevanja ter vsebine za nenehno učenje vse življenje.
Vrednotenje učenja	Pomembno izboljšati poti, s katerimi razumemo in ocenjujemo udeležbo in dosežke v neformalnem in naključnem učenju.
Premislek o usmerjanju in svetovanju	Zagotoviti, da bo vsak lahko imel enostaven dostop do kvalitetnega informiranja in svetovanja o učnih možnostih po vsej Evropi in skozi vse življenje.

Vir: Povzeto po Memorandumu o vseživljenjskem učenju

Partnerstvo naj bi pomagalo mobilizirati vire v podporo VŽU na vseh ravneh. Peti razdelek memoranduma se konča s primeri, kako lahko aktivnosti na evropski ravni pomagajo državam članicam na poti naprej. Ključ do uspeha je, da gradimo na občutku skupne odgovornosti za VŽU med vsemi ključnimi dejavniki – državami članicami, evropskimi institucijami, socialnimi partnerji in svetom podjetništva; regionalnimi in lokalnimi oblastmi, tistimi, ki delajo v izobraževanju in usposabljanju vseh vrst, v organizacijah civilne družbe, združenjih in grupacijah.

Na podlagi razprav na vseh ravneh je Komisija zbrala in analizirala rezultate razprav ter se posvetovala še z Evropskim parlamentom, Ekonomsko-socialnim odborom, socialnimi partnerji in drugimi ključnimi partnerji ter tako pridobila povratne informacije o Memorandumu. Nazadnje je Komisija jeseni 2001 pripravila poročilo o rezultatih posvetovanj z vidika predložitve povsem specifičnih ciljev in konkretnih zadolžitev za dejanja, skupaj z oznakami za uvajanje in dopolnjevanje strategije VŽU. Poročilo je bilo pripravljeno v okviru nove OMK. Identifikacija dobrih primerov in predlogi za širitev dobre prakse so pomemben vidik razprave, ki jo je spodbudil ta memorandum. Rezultati razprave so pomagali definirati prioritete in smeri delovanja v okviru ustreznih instrumentov in programov EU. Nova OMK je omogočala skladen razvoj politike in aktiviranja virov na ravni EU in držav članic v korist VŽU. Na podlagi razprav o Memorandumu je Komisija poleg poročila pripravila tudi akcijski načrt Uresničitev vseživljenjskega učenja v Evropi, v katerem se zavezuje, da bo prispevala k uresničevanju VŽU s povezovanjem procesov v izobraževanju in usposabljanju z evropskimi strategijami in načrti na drugih področjih.

Pogodba o ustavi za Evropo

Pomen OMK je zaslediti tudi v razpravah o vključitvi metode v novo Lizbonsko pogodbo. Po številnih razpravah in dilemah, da bi z vključitvijo metode naredili odmik od drugih normativnih procesov EU, prispevali k njeni rigidnosti ter spodkopali njeno fleksibilnost in omajali obstoječo moč pogodb na socialnem področju, so se na drugi strani pojavila mnjenja, da bi se z vključitvijo dosegla njena vidnost in prepoznavnost, zato bi bilo potrebno opredeliti vsaj obseg, omejitve metode ter vlogo različnih akterjev v procesu. Rezultat razprav je, da nova Lizbonska pogodba definira le osnovne cilje in elemente metode, poudari njeno fleksibilnost ter podvrženost nadzoru Evropskega parlamenta ter drugih akterjev. Zanika tudi nadomeščanje drugih normativnih procedur. OMK je v pogodbi zgolj opisana, njeno ime pa ni izrecno navedeno. Glede na obstoječe razprave o OMK je opredelitev zanimiva, ker eksplicitno poudari zahtevo po nadzoru in polni informiranosti Evropskega parlamenta (Heidenreich in Bischoff 2006; Tsakatika 2004; Zeitlin 2005, 6-7).

8.1.2 Analiza aktivnosti v praksi

Iz analize aktivnosti delovanja na ravni EU je v skladu s teoretičnimi opredelitvami zaslediti, da je večji del procesa OMK zaupan Komisiji. Poleg svoje vloge vplivanja na dejansko izgradnjo organizacijskega okvirja delovanja OMK se večina dejavnosti OMK odvija prav znotraj Komisije. Evropski svet v primeru izobraževanja določi zgolj splošne smernice, ki jih nato konkretizira Svet ministrov – vendar skoraj vedno s podporo Komisije.

Iz analize aktivnosti lahko poudarimo naslednje naloge Komisije, ki jo postavljajo v središče delovanja OMK:

Organizacija srečanj predstavnikov držav članic v delovnih skupinah in grozdih in podpora pri organiziranju aktivnosti vzajemnega učenja

Na ravni EU trenutno delujejo naslednji grozdi:

Učitelji in poučevalci,
Modernizacija visokošolskega izobraževanja,
Priznavanje dosežkov učencev,
Dostopnost in socialna vključenost (v vseživljenjskem učenju),
Informacijsko-komunikacijska tehnologija,
Matematika, znanost in tehnologija,
Boljša izraba virov,
Ključne kompetence,
Delovna skupina za Akcijski učni načrt izobraževanja odraslih,
Evropsko omrežje za politiko vseživljenjskega usmerjanja (ELGPN).

Slovenski predstavniki udeležbo na srečanju delovnih skupin, grozdov in aktivnosti vzajemnega učenja označujejo kot svojevrstno in uspešno teoretično, praktično, strokovno in znanstveno izkušnjo. AVU, predstavljeno na Švedskem, predstavnik MŠŠ ocenjuje kot učinkovito strokovnoznanstveno delavnico, ki je omogočila dopolnitev socialne mreže znanstvenih in strokovnih stikov. Izkušnjo vzajemnega učenja doživlja kot aktivnost na ekspertni ravni. Z odobravanjem vodje grozda predlaga tudi, da bi se morali nacionalni koordinatorji izobraževanja kot tudi člani odbora za izobraževanje ter drugi udeleženci in izvajalci politike izobraževanja na nacionalni ravni pogosteje udeležiti AVU v posameznem grozdu. S tem bi bolje razumeli mikronivo delovanja in izvajanja programa, kakor tudi

zapletene relacije med uradniškim, strokovnim pa tudi znanstvenim delom, ki se prepleta v posamezni AVU. Pomembno vprašanje, ki se je zastavilo, je, kakšno izkušnjo in strokovna priporočila udeleženci odnašajo v svoje nacionalne države?

Za izboljšanje dejavnosti vzajemnega učenja se predlaga, da bi se člani Koordinacije I&U 2010 občasno udeleževali dejavnosti vzajemnega učenja, ki potekajo znotraj drugih grozdov. To bi pripomoglo k večjemu pretoku informacij in bi utrdilo koordinacijo med grozdi na nacionalni ravni. Primer skupnega srečanja dveh grozdov v aprilu 2008 je namreč pokazal vzajemno in širše razmišljanje. Na pomen povezanosti posameznih grozdov preko imenovanja ključnih horizontalnih tem (npr. enakosti) opozarja tudi raziskava CECE. Opozarja tudi na pomen oblikovanja strateške platforme, ki bi se ukvarjala z učinkovitim izvajanjem izidov grozda na nacionalni ravni. Države ugotavljajo, da bi finančne iniciative spodbudile države k organizaciji AVU in predstavljanju dobrih praks.

Številni predstavniki ostalih evropskih držav sodelovanje v tematskih skupinah ocenjujejo kot zelo uspešno, saj so se seznanili z dogajanjem znotraj struktur EU in evropskih izobraževalnih sistemov. K temu je veliko pripomogla vzpostavitev enotnih kazalnikov (Gornitzka 2006, 41). Jasen pregled nad izobraževalnimi sistemi EU se je bistveno okrepil. Prav tako je v poročilih jasno razviden tudi napredek in razvoj posameznih držav članic. Zaradi primerjav z drugimi državami je navedeno, da so ministri poglobili tudi znanje o svojih izobraževalnih sistemih in so jih znali bolje umestiti.

Priprava sintetiziranih poročil o napredku držav članic

Vsaka država članica vsaki dve (lihi) leti pripravi poročilo o uresničevanju delovnega programa I&U 2010. Zaradi preglednosti in nadaljnje možnosti sintetiziranja nacionalnih poročil je struktura poročil (vsebina in predviden obseg posameznih poglavij) vnaprej določena. Predstavniki Slovenije opominjajo, da je predvidena struktura sicer vnaprej predstavljena ter predložena posamezni delovni skupini v razpravo, vendar pripombe in dogovori v takšnih razpravah niso vedno upoštevani. Predvsem v prvih poročilih držav članic je Komisija opozorila na njihovo vsebinsko in tehnično neustreznost, kar je onemogočalo ustrezno primerljivost med državami članicami. Danes je proces priprave poročil dovolj institucionaliziran, tako da omogoča njihovo sintezo. Edini pomislek, ki se pojavlja, je dejanska nevtralnost in relevantnost podatkov, saj so poročila osnovana predvsem na

kvalitativnih podatkih, ki jih pripravljajo vlade (ministrstva) držav članic. Na podlagi sintetiziranih poročil držav članic Komisija pripravi Osnutek skupnega poročila, ki ga Svet ministrov običajno potrdi. Do sedaj so bila na podlagi nacionalnih poročil sprejeta naslednja skupna vmesna poročila o napredku v okviru delovnega programa I&U 2010:

2004	Uspeh Lizbonske strategije je odvisen od nujnih reform
2006	Posodobitev izobraževanja in usposabljanja: bistven prispevek k blaginji in socialni koheziji v Evropi
2008	Vseživljenjsko učenje za znanje, ustvarjalnost in inovacije

Priprava poročil o napredku uresničevanja Lizbonske strategije na področju izobraževanja in usposabljanja (kazalniki in ciljne vrednosti)

Poročila Komisija vsako leto pripravi v sodelovanju z Evropskim statističnim uradom in Skupnim raziskovalnim centrom za vseživljenjsko učenje. Na začetku je opredeljen javnopolitični okvir delovanja ter ključna sporočila (ugotovitve), naveden skupni rezultat doseganja petih ključnih ciljnih vrednosti, opredeljene so tudi tri vodilne države, ki naj bi predstavljale zgled dobre prakse, prikazani so tudi dosežki evropskih izobraževalnih sistemov v svetovni perspektivi (primerjava z ZDA in Japonsko). Skupno poročilo Komisije državam članicam predstavlja povratne informacije o umestitvi njihovega delovanja v primerjavi z drugimi državami članicami. V Prilogi prikazujem kratek pregled odsekov poročila, ki so relevantni za izbran kazalnik (vključenost odraslih v raznovrstne oblike vseživljenjskega učenja) in nazorno prikazujejo v teoriji navedene predpostavke vpliva poročil na države članice (pedestal elitnih seznamov časti in sramotenja).

Priprava drugih nezavezujočih dokumentov (sporočil, akcijskih načrtov, priporočil, delovnih dokumentov)

2006	Izobraževanje odraslih: Za učenje ni nikoli prepozno
2007	Akcijski načrt za izobraževanje odraslih: Za učenje je vedno pravi čas
2008	Učinkovitost in pravičnost v evropskih sistemih izobraževanja in usposabljanja

Razvoj ogrodja delovanja metode v prihodnje na podlagi vrednotenja delovanja metode v državah članicah

Kot sem že omenila, je prav Komisija oblikovala okvir delovanja OMK in akterjev ob vzpostavitvi delovnega programa I&U 2010. Ob zaključevanju omenjenega programa je Komisija dejavna tudi pri razvoju in preoblikovanju delovanja metode v prihodnje. Izzive, s katerimi se sooča OMK na področju I&U 2010, Komisija podaja v svojem dokumentu »OMK v I&U« z dne 18.6.2007:

- zagotoviti, da bodo dogovorjena referenčna orodja bolj razširjena in upoštevana v nacionalnih reformah, da bodo izkušnje z izvajanjem prinesle povratno informacijo EU ravni in da bodo instrumenti razviti v prihodnje visoko relevantni za nacionalne javnopolitične odločevalce;
- doseči, da bodo rezultati grozdov in AVU ter dobre prakse razširjene na ravni EU in na nacionalni ravni tako, da bodo dostopne za uporabo ministrom ter izvajalcem javnih politik;
- doseči, da bo vključenost v širšo skupnost izobraževanja lahko razvita brez oslabitve obstoječih izmenjav med Komisijo in državami članicami.

Zaradi navedenih izzivov prihodnjega razvoja OMK na področju I&U je Svet ministrov v sklepih sveta 2008 pozval Komisijo, naj pripravi prenovi strateškega okvira sodelovanja na področju I&U. Komisija se je odločila, da poleg koordiniranja vseh aktivnosti akterjev v okviru OMK leta 2008 opravi tudi raziskavo o vrednotenju OMK v okviru I&U 2010 med državami članicami, na podlagi katere naj bi ocenili uporabnost različnih delovnih metod in neposredno in posredno uporabnost za nacionalno javnopolitično delovanje ter oblikovali predloge in vprašanja za njeno izboljšanje. Na podlagi rezultatov raziskave naj bi pripravili izboljšan okvir za njeno delovanje v prihodnje. Veliko razprav na ravni EU se namreč posveča sodelovanju na področju evropskega izobraževanja po zaključku Lizbonske strategije leta 2010.

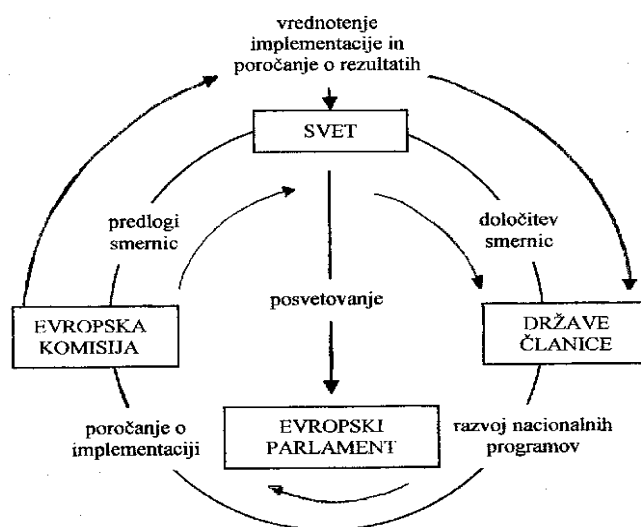
Na osnovi raziskave Komisija oblikuje tri cilje izboljšane strateškega okvira sodelovanja: povečati izobraženost prebivalstva (daljnoročni cilj), podpora državam pri izvajanju reform izobraževanja in usposabljanja (srednjeročni cilj), opredelitev posebnih elementov za izboljšanje učinkovitosti in vpliva OMK preko večje osredotočenosti, političnega uresničevanja (zavezanosti), vidnosti, boljše vključenosti akterjev, izboljšanje vzajemnega

učenja in tesnejša horizontalna koordinacija med izobraževanjem in usposabljanjem (kratkoročni cilj). Izboljšana naj bi bila tudi učinkovitost spremljanja in poročanja, in sicer tudi z oceno delovanja OMK za posamezno državo članico, ki predstavlja povratno informacijo o delovanju metode.

Na zadnjih srečanjih grozdov je Komisija poročala o prototipu virtualne skupnosti (spletna stran), ki jo namerava v kratkem postaviti Cedefop in je namenjena razvoju sistema znanja v povezavi z vseživljenjskim učenjem. Na spletni strani bodo predstavljene ključne informacije o povezavi procesov VŽU in prakse po načelu OMK. Spletna stran bo interaktivna in problemsko zastavljena. Uporabniki bodo lahko izmenjevali primere dobrih praks in razpravljali o temah I&U 2010. S tem se potrjuje tudi načelo Bele knjige, da informacijske in komunikacijske tehnologije igrajo pomembno vlogo v novih oblikah vladanja EU. Spletna stran omogoča vključenost v interaktivno platformo za informacije, povratne informacije in razprave, ki povezujejo paralelna omrežja v EU (Evropska Komisija 2001, 11). Raziskava CECE ugotavlja, da bi spletna platforma koristila, ker grozdi predstavljajo predvsem srečanja na strokovni ravni in bi omogočala, poleg organizacije konferenc, delavnic in seminarjev, razpravo o izidih grozdov na politični ravni. Izidi grozdov bi morali biti bolj učinkovito in vplivno razpršeni med širšo javnost, izvedence in javnopolitične odločevalce, kar bi omogočala ravno predvidena spletna stran (CECE, 2008).

8.1.3 Oblikovanje idealnega modela delovanja OMK v EU

Slika 8.1.3: Model uporabe OMK v EU



8.2 DVE IZBRANI EVROPSKI DRŽAVI

Analiza uporabe OMK v drugih državah je smiselna, ker zaradi njene fleksibilnosti, nezavezujoče narave in nepredpisanih formalnih oblik delovanja predpostavljamo, da so v posameznih državah (lahko) razvili zelo svojstvene načine njene uporabe, ki bi jih z upoštevanjem kulturne in institucionalne različnosti lahko koristno uporabili v prihodnje tudi v Sloveniji.

Razlike med posameznimi državami EU se izražajo v povsem različnih izobraževalnih sistemih, ki so se do leta 2000 povsem avtonomno razvijali, saj področje izobraževanje ni bilo neposredno podvrženo evropskemu pravnemu redu, zato so njihov razvoj narekovale različne tradicije in prakse, raznolike nacionalne infrastrukture, predvsem pa različne stopnje gospodarskega, kulturnega in političnega razvoja družb.

Komisija spodbuja države članice k sprejetju institucionalnih temeljev za uveljavitev in uresničevanje ciljev Lizbonske strategije. Tako se posamezne države članice, glede na lastne potrebe, prioritete in zmožnosti, same odločajo, katere zakonske okvire in institucionalne osnove bodo sprejele za čim bolj učinkovito sledenje lizbonskim ciljem. Za potrebe izobraževanja je še posebno pomembno sprejetje strategij VŽU, nacionalnih kvalifikacijskih okvirjev, sistemov vrednotenja neformalnega in priložnostnega učenja in nacionalnih ciljev na področjih meril uspešnosti.

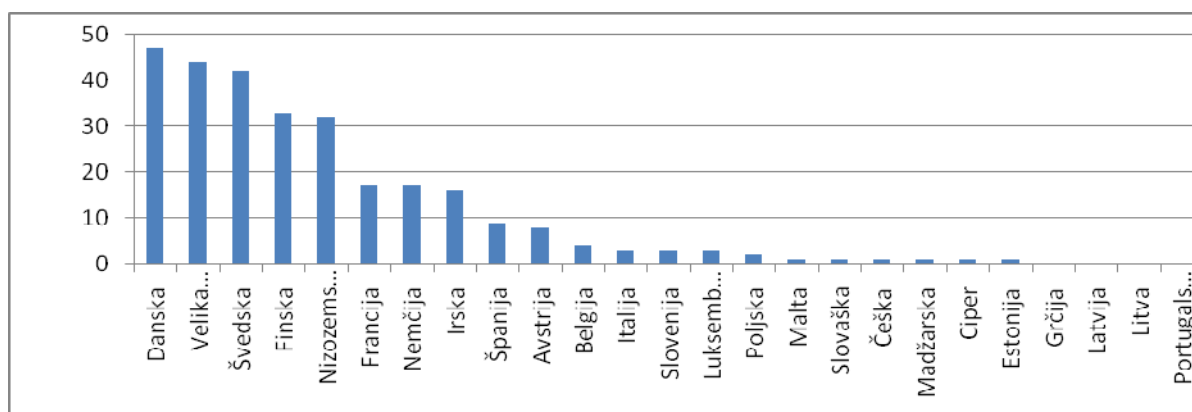
Utemeljitev izbire enot primerjalnega raziskovanja

V Deklaraciji o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v obdobju julij 2008 - december 2009 je navedeno: Slovenija bo tudi v prihodnje podpirala ukrepe, ki jih bodo države članice in Komisija izvajale v okviru OMK. V letu 2008 bo opravljeno vrednotenje dosedanjega okvira, ki bo izhodišče za oblikovanje novega sodelovanja v času češkega predsedovanja, s ciljem doseči sklepe v času švedskega predsedovanja. Slovenija bo dejavno sodelovala v procesu vrednotenja in v napovedanih razpravah (DEUDIEU0809, 32). Poleg navedenega izraženega interesa Češke in Švedske prispevati k izboljšanjem okvira sodelovanja v okviru OMK, so razlogi za izbor držav še naslednji:

Primerjani državi sta izbrani po ključu stara in nova članica. Zanimivo pri tem je vprašanje kateri od njiju se je bilo težje soočiti z novo obliko sodelovanja ter preveriti slog javnopolitičnega učenja, ki ga uporabljata.

Švedska je kot enota primerjalnega raziskovanja izbrana tudi zato, ker je v raziskavi, ki jo je opravil Nedergaard (2006) in v katero je bilo vključenih 286 predstavnikov držav članic, ki so sodelovali v raznih odborih EU, 42 udeležencev navedlo Švedsko izmed vseh držav EU kot državo, primerno za javnopolitično učenje, kar jo uvršča na tretje mesto v EU.

Slika 8.2: Države primerne za javnopolitično učenje



Vir: Nedergaard 2006, 430

Švedska je bila v poročilu Komisije iz leta 2005 poleg Danske, Finske in Norveške opredeljena kot država, ki je dobro na poti k doseganju skladnega in celostnega nacionalnega pristopa in pri izvajanju očitno napreduje (Evropska komisija 2002, 549). V Memorandumu o vseživljenjskem učenju pa je bila v okviru 1. cilja (zagotoviti splošen in nenehen dostop do učenja za pridobitev in obnovo spretnosti, ki so potrebne za nenehno udeležbo v družbi znanja) izpostavljena kot primer dobre prakse s Pobudo za izobraževanje odraslih (PIO), ki se je odvijala v obdobju 1997-2002 (Memorandum).

Kot argument za izbor **Češke** navajamo predpostavko Nedergaarda (2006, 427), da so k vzajemnemu horizontalnemu učenju bolj nagnjene države, ki so dosegle javnopolitični neuspeh, ali tiste manj uspešne. Na podlagi številnih kazalnikov na področju izobraževanja odraslih Češka ne dosega povprečja EU (Evropska komisija 2008). Morda ravno s tem lahko razložimo dejstvo, da je kot eno izmed nalog svojega predsedovanja opredelila doseganje ciljev Lizbonske strategije in v tem okviru tudi izboljšanje dosedanje oblike OMK. Poleg tega je Češka pobudnica in koordinator raziskave o uporabi OMK v državah regionalnega sodelovanja »Centralno evropsko sodelovanje v izobraževanju«.

8.2.1 ŠVEDSKA

8.2.1.1 Analiza dokumentacije

Na Švedskem, ki je označena za državo zelo naklonjeno ideji VŽU in njenem razvoju, velja naslednja definicija vseživljenjskega učenja: »Vseživljenjsko učenje je multidimenzionalen koncept«. Na Švedskem ga uporabljajo za opis odnosa do učenja, ki sega dlje od ponavljajočega se izobraževanja. Vseživljenjsko učenje zajema tako formalni izobraževalni sistem, pedagoške ukrepe od zgodnjega obdobja predšolske vzgoje do študija na univerzitetni ravni in splošno dostopnega izobraževanja tako za mlade ljudi kot tudi za odrasle. Z izrazom so mišljene tudi priložnosti za učenje na delovnem mestu, ustvarjanje učečih organizacij, novih nalog, ki jih je treba izvesti, sočasno pa tudi razvoj posameznikov, ki sestavljajo delovno skupino. Vseživljenjsko učenje mora biti zasnovano na priložnosti vsakega posameznika, da se vsak dan nauči kaj novega. Velik izziv je ustvarjanje želje po učenju pri vseh prebivalcih, prav tako pa tudi priložnosti za njeno uresničevanje (Eurydice 2000, 127).

Izobraževanje odraslih se kaže v dolgi švedski tradiciji ljudskega izobraževanja in občinskega sistema izobraževanja odraslih. Pomen, ki ga pripisujejo izobraževanju odraslih, je povezan z razvojem in hitrimi spremembami, ki jih zaznamujejo družbeno in delovno življenje. V ospredju je posameznik, ki mu je potrebno dati priložnost, da se prilagodi (Lipušič 2002).

Švedska ima sistem kolektivnega odločanja, kar pomeni, da je vlada kolektivno odgovorna za vse sprejete odločitve in da je javna uprava odgovorna vladi kot celoti. Koordinacija med ministrstvi je zato potrebna, dobro razvita in tudi formalizirana. Koordinacijo med različnimi sektorji označujejo kot ključno za učinkovito podporo vseživljenjskemu učenju. Uradni posvetovalni proces pri pripravi odločitev – vključuje konzultacije, reakcije in poglede. Izvršne agencije so organizacijsko ločene od ministrstev, kar jim omogoča tudi določeno stopnjo neodvisnosti. Minister jih lahko upravlja le s formalno odobritvijo vlade (Jacobssen 2003, 3).

Vlada in lokalne oblasti so odgovorne za postavitev strukture vseživljenjskega učenja. Za izobraževanje odraslih je odgovorna Nacionalna agencija za izobraževanje. Ta odloča tudi o prerezporejanju sredstev občinam, s katerimi naj bi te dosegle postavljene cilje v zvezi s smerjo, namenom in kakovostjo izobraževanja. Lokalne oblasti⁷² sprejemajo vedno večje

⁷² Lokalne oblasti imajo dvojno vlogo: kot enote lokalne samovlade in kot enote lokalne državne administracije.

odgovornosti za ponudbo (načrtovanje in izvajanje programov) usposabljanja odraslih, pri čemer lahko sodelujejo tudi z drugimi lokalnimi oblastmi. Razvite so tudi nove oblike sodelovanja med njimi in nacionalnimi agencijami za zaposlovanje in drugimi telesi, povezanimi s trgom dela. Vsaka lokalna oblast je odgovorna tudi za vrednotenje svojih aktivnosti. Nacionalna agencija za izobraževanje zagotavlja redno neodvisno spremljanje in vrednotenje ter koordinira nacionalno vrednotenje programov izobraževanja odraslih (Jacobssen 2003).

8.2.1.2 Analiza aktivnosti v praksi

Švedska poleg sodelovanja v EU že od petdesetih let z drugimi nordijskimi državami (Islandija, Finska, Norveška in Danska) sodeluje tudi v Nordijskem Svetu, katerega delovanje se je skozi čas razširilo na skoraj vsa javnopolitična področja, vključno z izobraževanjem. Način sodelovanja v teh odborih je zelo podoben procesu OMK na ravni EU. Razlika je le v tem, da ne sledijo nekemu strateškemu cilju, kot je to značilno za EU (Nedergard 2006, 423).

Predstavnik Švedske sodelovanje na ravni EU ocenjuje tako: »Pomemben faktor sodelovanja je dejstvo, da vemo veliko več o drugih državah, kot smo vedeli pred uvedbo OMK. Pri tem uvidiš, da obstaja veliko podobnih problemov, in vidiš, kako se z njimi soočajo drugi. Vidiš tudi, da obstajajo drugi problemi. In tako ceniš in vrednotiš tisto, kar je bilo narejeno v tvoji državi. Dogajanje v drugih državah je zelo pomembna »injekcija« za javnopolitično razpravo v tvoji državi. Skupni cilji pripomorejo k poudarjanju izobraževalnih trendov in ohranjanju izobraževalne politike na dnevnem redu ter omogoča živahno javnopolitično razpravo« (Lopez-Santana 2004, 14).

V poročilu 2005 navajajo, da morajo biti skupni procesi ohranjeni in še bolj intenzivni. Pozdravljajo tudi skupne cilje, za katerih doseganje si prizadevajo tudi sami. Švedska lahko veliko prispeva in se tudi uči od drugih članic. Razlike med državami in njihovimi izobraževalnimi sistemi predstavljajo prednost. Evropsko sodelovanje predpostavlja transparentnost, dobre informacije in možnost kombiniranja ciljev z regionalnimi in lokalnimi prizadevanji (Poročilo Švedske 2005).

Poudarjajo, da zaradi skladnosti švedskih in evropskih prizadevanj in ciljev, evropska dimenzija v njihovem izobraževalnem sistemu pogosto ni vidna. Skupni cilji so izraženi na splošno in imajo zato le omejen vpliv. Kažejo se v skupnem sodelovanju, izmenjavi izkušenj,

mobilnosti, kar z vidika nacionalne odgovornosti za izobraževanje omogoča pogled iz zunanjega in primerjalnega vidika in tako predstavlja uporaben alternativni pogled (Poročilo Švedske 2005).

Ker so večino rezultatov že dosegli, je njihov glavni cilj aktivna participacija v skupnem procesu in aktivno sledenje ostalim skupnim ciljem. Ministrstvo za šolstvo, raziskave in kulturo je pri tem v tesnem stiku z Ministrstvom za industrijo, zaposlovanje in komunikacije ter z drugimi relevantnimi ministrstvi. V ta namen so vse pridobljene informacije v zvezi z evropsko dimenzijo zagotovljene pomembnim akterjem, partnerjem in organizacijam. Jeseni 2002 je bila organizirana glavna konferenca za nacionalne akterje, ki je zakoličila naslednjo stopnjo sodelovanja. Vsa poročila so razdeljena tudi drugim akterjem. Leta 2005 je bilo organiziranih tudi pet konferenc na različnih lokacijah, da bi Lizbonska strategija na področju izobraževanja postala bolj razpoznavna na regionalni ravni (Poročilo Švedske 2007).

Cilj je, da je Švedska lahko vodilna na znanju temelječa nacija, katere značilnosti so visokokakovostno izobraževanje in vseživljenjsko učenje za rast, trajnostni razvoj in pravičnost. Švedski izobraževalni sistem označujejo kot visoko vlaganje v izobraževanje, management s cilji in visoko stopnjo decentralizacije. Z uveljavitvijo decentralizacije je Švedska razvila tudi metode za izboljšanje in spremljanje standardov na vseh ravneh. V preteklosti je potekala cela vrsta pilotskih projektov v izobraževanju odraslih⁷³, na osnovi izkušenj, pridobljenih pri teh projektih, poteka nadaljnji razvoj sistema izobraževanja odraslih (Eurydice 2000, 127-137).

Mednarodno sodelovanje označujejo kot pomembno ne le pri zagotavljanju kvalitete v Švedskem izobraževalnem sistemu, temveč tudi pri spodbujanju boljšega razumevanja drugih kultur in krepitvi švedske tekmovalne (konkurenčne) pozicije v svetu. Primerjava z drugimi državami omogoča razvijati nove perspektive, višje standarde in večjo učinkovitost. Švedska kaže tudi interes za sodelovanje z državami v razvoju.

V poročilu 2007 navajajo, da Švedska sledi skupnim ciljem (preko poročil, konferenc in poročil Švedskemu parlamentu o spremembah v Evropi in ciljnih vrednostih, ki zajemajo tudi Švedsko) (Poročilo Švedske 2007).

⁷³ Inicijativa za izobraževanje odraslih, Nadaljevalno poklicno usposabljanje, Validacija znanja in spretnosti odraslih, Izobraževanje na daljavo v izobraževanju odraslih

Iz analize švedskih aktivnosti lahko izluščimo predvsem naslednje poudarke:

- vključenost lokalnih/regionalnih ravni,
- medministrsko sodelovanje,
- pripravljenost prispevati (pomagati) drugim državam, kar dokazujejo tudi številne izvedene aktivnosti vzajemnega učenja,
- poročila so prikazana nacionalnemu parlamentu.

8.2.2 ČEŠKA

8.2.2.1 Analiza dokumentacije

Nacionalni program za razvoj izobraževanja na Češkem je opredeljen v Beli knjigi iz leta 2001 na podlagi poročila OECD o Češkem izobraževanju iz leta 1996 in v t.i. Zeleni knjigi iz leta 1998 (Češko izobraževanje v Evropi – Strategija za razvoj človeških virov pred pristopom Češke v EU). Obe študiji sta nastali v okviru programa Phare. Projekt oblikovanja nacionalnega programa je zajemal širok krog strokovnjakov in javnosti ter so ga poimenovali »Izziv za deset milijonov«.

V njem je opredeljenih šest glavnih ciljev⁷⁴, med njimi tudi prehod iz centralizirane vladavine v odgovorno udeležbo pri odločanju. Program je razvit na dveh ravneh: nacionalni (ministrstvo s pomočjo regij in socialnih partnerjev) in regionalni (regije, ki svoje delovanje usklajujejo z ministrstvom). To zagotavlja daljnoročno kontinuiteto prizadevanj (tudi priložnost odzivanja na spremenjene pogoje – razpoložljivost virov) ter doseženih rezultatov. Cilj je skladnost in povezava med individualnimi sredstvi ter med nacionalno in regionalno ravno (Poročilo Češke 2005).

Cilji izobraževanja so bili ponovno preoblikovani v kontekstu fleksibilnega odzivanja na posebne potrebe družbe in trga delovne sile. To se izraža tudi v dejstvu, da so javnopolitični dokumenti pripravljeni v sodelovanju z drugimi ministrstvi in upošteva nacionalno

⁷⁴ Poleg navedenega še: izvajanje vseživljenjskega učenja za vse, prilagoditev izobraževalnih programov potrebam družbe znanja, spremljanje in vrednotenje kakovosti in učinkovitosti izobraževanja, podpora notranji transformaciji in odprtosti izobraževalnih institucij, transformacija vloge in karijerne perspektive pedagoškega in akademskega osebja.

zaposlitveno politiko, strategijo ekonomske rasti in strategijo razvoja človeških virov. Vključena je tudi profesionalna javnost (pedagoška iniciativa). Socialni partnerji so vključeni v tripartitnih pogajanjih (Svet za ekonomsko in socialno usklajenost, v njegovem okviru Posebna komisija za izobraževanje).

Delovni program I&U 2010 predstavlja osnovo za razvoj Nacionalnega programa. V preambuli je navedeno, da pristop Češke EU ne pomeni le obvezo slediti ciljem daljnosežnega razvoja EU, temveč tudi zahtevo po spremembi izobraževalnega sistema kot enega izmed osnovnih predpogojev za ekonomski in socialni razvoj. Prav tako kot v Sloveniji so izvedli številna posvetovanja in konference ter prevod Memoranduma o vseživljenjskem učenju.

Koncept vseživljenjskega učenja je zajet tudi v številnih dokumentih drugih ministrstev – v Strategiji razvoja človeških virov (2000). Izobraževanje odraslih je navedeno tudi v Nacionalnem zaposlitvenem akcijskem načrtu, Nacionalnem akcijskem načrtu za socialno vključenost (2004), Nacionalnem programu za pripravo na staranje prebivalstva (2002), Državni informacijski in komunikacijski politiki (2004), Nacionalni inovacijski politiki (2004), Strategiji trajnostnega razvoja (2004), Strategiji regionalnega razvoja (2002).

Leta 2005 so v poročilu kot glavni izziv izpostavili integracijo obstoječe iniciative izobraževanja odraslih in oblikovanje celostnega sektorja – vključno z drugimi ministrstvi in socialnimi partnerji. V pripravi je bil tudi nov zakon o nadaljevalnem izobraževanju. Ustanovili so Vladni svet za razvoj človeških virov, katerega naloga je spodbujati, koordinirati in dosegati sodelovanje med centralnimi enotami, regionalnimi in lokalnimi enotami, združenji delodajalcev in sindikati. Lokalna partnerstva so zaenkrat odvisna od aktivnosti in samoiniciativnosti posameznih teritorialnih enot, saj jih ne opredeljuje noben zakon (Poročilo Češke 2005).

8.2.2.2 Aktivnosti v praksi

Poudarja se pomen tako horizontalne kot vertikalne integracije. Horizontalna med Ministrstvom za izobraževanje in Ministrstvom za delo in socialne zadeve. Vertikalna kot spodbujanje individualne kariere od osnovnega šolstva dalje. Osnovano je tudi tesno sodelovanje med centralno oblastjo in regijami. Razbere se ga lahko v nacionalni in regijskih strategijah. Sodelovanje med partnerji v poslovnem svetu in socialnimi partnerji je zagotovljeno s Svetom za združevanje ekonomije in sociale.

Nadaljnje izobraževanje (izobraževanje odraslih) ni tako razvito kot izobraževanje mladih. Manjka ustrezen zakonski okvir, prav tako je potrebno zagotoviti nekatere potrebne sistemske mehanizme. Motivacija (tako s strani udeležencev kot podjetij) za nadaljnje izobraževanje je majhna. Finančne iniciative ne obstajajo ali so zelo majhne. Večjo pozornost je potrebno nameniti tako strani ponudbe kot strani povpraševanja.

Na Češkem OMK ocenjujejo kot idealno in edino sprejemljivo obliko sodelovanja na ravni EU na področju I&U. Nasprotujejo metodi, ki bi okrepila harmonizacijo. Kljub temu menijo, da še vedno obstajajo možnosti, da OMK postane bolj učinkovita in uporabna za države članice. Predvsem prek izkušenj in koordinacije učinkovitega izvajanja iniciativ EU na nacionalni ravni (Poročilo CECE).

V smislu tehnik in postopkov Češka nima problemov z uporabo OMK. Večkrat je bila uporabljena v procesu priprave Nacionalnega akcijskega načrta za socialno vključenost. Problem ni formalna uporaba, ampak administrativni in politični kontekst, v katerem je uporabljena. Češka javna uprava ne premore posebne organizacijske strukture, ki bi imela kapaciteto soočati se s strateškimi temami. Češki javni uslužbenci niso usposobljeni in v svojem poklicnem življenju nimajo izkušenj s soočanjem s strateškimi temami. Češki politiki na splošno ne cenijo pomena strateškega razmišljanja in odločanja v realizaciji svojih političnih ciljev. Rezultat tega je, da je pravi vpliv OMK v vladanju na nacionalni ravni bistveno manjši, kot so njegovi potenciali (www.imo.hr/europa/conf/lisbon/potucek.ppt).

Za češko pobudo za raziskovanje delovanja OMK v državah CECE lahko sklepamo, da (lahko) prispeva k uspehu metode ne v smislu spreminjanja vedenja držav članic, temveč v smislu pripravljenosti držav članic na pridobivanje informacij za primerjave, učenje in prilagoditev (Chalmers in Lodge 2003, 11). Raziskava lahko prispeva k večjemu vplivu, saj je Büchs (2003, 3) mnenja, da je OMK bolj vplivna, če se javnopolitični akterji zavedajo njenih ciljev in se je aktivno zavedajo pri svojem delu.

Iz analize češkega delovanja lahko povzamemo predvsem:

- medministrsko sodelovanje,
- zavedanje pomanjkljivega strateškega razmišljanja javnih uslužbencev in poznavanja ter usposobljenosti za delovanje v okviru OMK na ravni EU,
- interes za razvoj metode v prihodnje, ki se kaže tako v nalogi predsedovanja kot v iniciativi in koordinaciji regionalne raziskave o uporabi OMK.

8.3 SLOVENIJA

8.3.1 Analiza dokumentacije

Pri analizi formalnih dokumentov s področja izobraževanja odraslih sem se osredotočila predvsem na iskanje elementov OMK. Večina zakonodaje za omenjeno področje je bila v Sloveniji sprejeta pred vstopom v EU, prav tako tudi pred sprejetjem Lizbonske strategije. Analiza dokumentacije je pokazala, da v ključnih zakonodajnih dokumentih za to področje elementov OMK ni zaslediti, torej OMK vanje ni bila vključena niti ob nekaterih njihovih kasnejših dopolnitvah. V nadaljevanju zato prikazujem le poimenski seznam zakonodaje s področja izobraževanja odraslih, v katero bodo ob večjih dopolnitvah v prihodnosti morda vključeni tudi elementi OMK.

- Ustava RS (57. člen),
- Splošna deklaracija o človekovih pravicah,
- Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v RS (1995) ,
- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja,
- Zakon o izobraževanju odraslih,
- Zakoni o splošnem šolstvu: Zakon o osnovni šoli, Zakon o gimnazijah, Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju in Zakon o visokem šolstvu,
- Zakon o nacionalnih poklicnih kvalifikacijah,
- Zakon o delovnih razmerjih,
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju,
- Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti.

Po letu 2000 (Lizbonska strategija) zasledimo nekatere neformalne dokumente, ki so nastali v okviru uresničevanja koncepta VŽU v EU na podlagi OMK. V nadaljevanju prikazujem vsebino dokumentov, ki bistveno orišejo delovanje OMK na področju izobraževanja odraslih v Sloveniji:

V okviru Lizbonske strategije je bila spomladi leta 2005 kot krovni dokument, ki opredeljuje vizijo in cilje razvoja Slovenije, sprejeta Strategija razvoja Slovenije (SRS), ki pomeni prenos ciljev Lizbonske strategije v nacionalno okolje, ob upoštevanju specifičnih razvojnih priložnosti in zaostankov Slovenije. V poglavju Izboljšanje kakovosti izobraževanja in spodbujanje vseživljenjskega učenja (SRS 2005, 29-30) je navedeno veliko število zgolj široko opredeljenih ciljev. Konkretni kratkoročni ukrepi za doseganje ciljev SRS in LS so

opredeljeni tudi v Okviru gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji. Slovenija se je uresničevanja reform in sledenja ciljev, zastavljenih z Lizbonsko strategijo, lotila z oblikovanjem dokumenta Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji, v katerem je v poglavju Znanje za razvoj in razvoj človeških virov zajeto tudi področje izobraževanja. V Resoluciji o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007-2023 je razložena tudi hierarhija številnih dokumentov, ki nastajajo v RS. Razvojne prioritete SRS so podlaga za programe in ukrepe Državnega razvojnega programa (DRP) oz. Nacionalnega strateškega referenčnega okvira (NSRO) ter pripadajočih Operativnih programov (OP)⁷⁵.

V vseh navedenih dokumentih kljub visoki stopnji povezanosti z Lizbonsko strategijo, OMK ni zaslediti.

Poročilo o izvedeni razpravi o Memorandumu o vseživljenjskem učenju

Na pobudo Komisije je Slovenija, tako kot druge države članice, izvedla posvetovalni proces o Memorandumu za vseživljenjsko učenje, ki je bil zaupan Uradu za razvoj šolstva na MŠŠ. Posvetovalni proces se je pričel z vabilom takratne ministrice za šolstvo k aktivnem udejstvovanju številnim akterjem po vsej državi: vsem ministrom, obrtni in gospodarski zbornici, Nacionalnemu svetu za poklicno in tehnično izobraževanje, izobraževanje odraslih in splošno izobraževanje, šolskim centrom, učiteljskim zborom, nevladnim organizacijam, državnemu in lokalnim zavodom za zaposlovanje, vladnim oblastem (odborom) in enotam za izobraževanje, lokalnim oblastem, ključnim nacionalnim izobraževalnim podpornim ustanovam, delavskim sindikatom, ponudnikom izobraževanja in usposabljanja, univerzam, mestnim svetom, kulturnim in etničnim skupinam, podjetjem, regionalnim razvojnim agencijam, statističnemu uradu in številnim drugim. Vse aktivnosti so potekale s podporo Andragoškega centra Slovenije (ACS).

V okviru razprave so bile izvedene vse aktivnosti predlagane s strani Komisije, uporabljene pa so bile tudi ostale možnosti za promocijo Lizbonske strategije in VŽU: Uporabljene so bile številne aktivnosti: prevod, širjenje LS v tiskani in elektronski verziji, ustanovitev nacionalne delovne skupine za posvetovanje in imenovanje Urada za razvoj šolstva kot koordinacijskega

⁷⁵ Za področje vseživljenjskega učenja je pomemben Operativni program razvoja človeških virov. Ostali operativni programi so: Operativni program za krepitev regionalnih razvojnih potencialov, Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture in Zagotavljanje koordiniranih in usklajenih politik.

telesa, predstavitev Lizbonske strategije na redni konferenci izobraževanja odraslih s strani ACS, priprava izjav in obveščanja javnosti preko sredstev javnega obveščanja, razprava v 1200 učiteljskih krogih (vključenih vseh 30.000 učiteljev), organiziranih je bilo šest delavnic in dve konferenci, spletna stran in elektronska razprava je bila omogočena vsem.

Poleg zgoraj navedenih aktivnosti, ki jih je Slovenija izvedla samostojno, so bile izvedene tudi številne aktivnosti s podporo Komisije:

- priprava in izvajanje posebne spletne strani z elektronsko razpravljalno skupino glede na šest ključnih sporočil ACS,
- priprava in izvajanje 6 regijskih delavnic, vsaka posvečena enemu izmed ključnih sporočil, z udeležbo lokalnih poslancev, političnih odločevalcev, socialnih partnerjev, podjetij in izobraževalnih organizacij, nevladnih organizacij in zasebnih udeležencev (na vsaki delavnici je bilo od 40 do 50 udeležencev),
- priprava osnutka poročila, vključno z rezultati delavnic in elektronskih diskusijskih skupin za predstavitev na zaključni konferenci,
- izvedba mednarodne zaključne konference z omejeno participacijo z namenom predstaviti in razpravljati o rezultatih posvetovalnega procesa (70 udeležencev),
- priprava zaključnega poročila z slovenskim odzivom na Lizbonsko strategijo,
- predstavitev slovenskega poročila Komisiji (julij 2001).

Kljub temu, da je bil proces posvetovanja izveden še pred vstopom Slovenije v EU, je v njem zaznati veliko elementov OMK (posvetovanja, predstavitev primerov dobrih praks, velika in široka udeležba (tudi lokalnih in nevladnih) akterjev.

Strategija vseživljenjskosti učenja

V skladu s prenovljeno Lizbonsko strategijo je Slovenija kot država članica izpolnila svojo zavezo ter pripravila Predlog strategije, ki na podlagi usmeritev lizbonske strategije na področju izobraževanja in usposabljanja ter 13 konkretnih ciljev delovnega programa podrobno opredeljuje 14 ciljev. Sporočila so skladna s sporočili Memoranduma o vseživljenjskem učenju ter s cilji programa I&U 2010. Slovenska Strategija vseživljenjskosti učenja je bila pripravljena na podlagi več kot 15 evropskih in več kot 17 nacionalnih analiz, poročil, strategij in akcijskih načrtov. Predlog strategije je pripravil MŠŠ, javno ga je

obravnaval Državni svet, k njegovi obravnavi pa so bila pozvana tudi vsa relevantna ministrstva (Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve, Ministrstvo za gospodarstvo). Predlog strategije so obravnavala tudi tri najvišja izvedenska vladna telesa na področju vzgoje in izobraževanja, tj. strokovni sveti za splošno izobraževanje, za poklicno in strokovno izobraževanje ter za izobraževanje odraslih. V javni razpravi v Državnem svetu in z objavo na internetu so bile vse zainteresirane skupine pozvane, da prispevajo k oblikovanju strategije. V zvezi z nadaljnjim razvojem vzgoje in izobraževanja je minister februarja 2007 opravil več pogovorov s socialnimi partnerji. Njihove pripombe in predlogi so bili upoštevani v dopolnitvi strategije, predvsem pa pri pripravi operativnega načrta. Relevantne pripombe iz javne obravnave so bile upoštevane pri dopolnitvi besedila. Strategiji je sledil operativni program izvajanja strategije s konkretnimi aktivnostmi in predlaganimi viri financiranja.

V rednem dveletnem Poročilu o uresničevanju delovnega programa Izobraževanje in usposabljanje 2010 (april 2007) je Slovenija poudarila, da je predlog strategije VŽU nastal v okviru MŠŠ, zato je glavni poudarek na rešitvah in ukrepih, ki so neposredno povezani s področjem I&U 2010. Druga področja, npr. gospodarstvo, se predvsem odzivajo na predloge, saj je še vedno težko spreminjati miselnost, da je vprašanje vseživljenjskega učenja "problem" samo izobraževanja in usposabljanja in ne zahteva celostnega medsektorskega pristopa. Navaja tudi, da bo v prihodnosti potrebno razviti načine spodbujanja in okrepljenega vključevanja socialnih partnerjev, civilne družbe in lokalnih skupnosti, saj je njihova vloga v načrtovanju, vlaganju, in uresničevanju strategije VŽU še vedno preveč pasivna.

Pregled dejavnosti za udejanjanje strategije vseživljenjskosti učenja

Operativni načrt za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja je kot priloga sestavni del Strategije vseživljenjskosti učenja. Določa dejavnosti za udejanjanje strategije (vsebino), nosilce in instrumente za izpeljavo dejavnosti, vire njihovega financiranja in roke za izpeljavo. Omenjene aktivnosti so skrbno opredeljene v skladu z dokumentom I&U 2010, kar je razvidno iz razdelanosti po treh ključnih ciljih in iz terminskih rokov za izvedbo. Hkrati se poudarja tudi načelo upoštevanja nacionalnih raznolikosti, saj so v nadaljevanju opredeljene tudi dejavnosti, specifične za cilje v Sloveniji, ki jih I&U 2010 izrecno ne opredeljuje.

Z vidika OMK lahko razberemo kognitivno evropeizacijo, ki slovensko raven diskurza približuje evropski. V okviru 19. točke je kot del reorganizacije upravljanja v vzgoji in

izobraževanju namreč navedeno, da bi se ime Ministrstva za šolstvo in šport nadomestilo z imenom, ki bo vsebovalo vsaj enega od pojmov, ki opredeljujejo temeljno področje delovanja Strategije vseživljenjskosti učenja, to sta izobraževanje in/ali učenje. Hkrati je v 22. točki navedena tudi proučitev in predložitev izrazja za področje vseživljenjskosti učenja in doseganje ustrezne usklajenosti na tem področju v Sloveniji. Z vidika OMK je zaslediti tudi, da je kot instrument za doseganje nekaterih ciljev (npr. povečanje udeležbe nekaterih skupin prebivalstva v izobraževanju) naveden prikaz in razčlenitev zgledov dobrih praks.

Resolucija o nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji do leta 2010

Resolucija o nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji (ReNPIO) je razvojni dokument, s katerim Državni zbor RS do leta 2010 določa javni interes na tem področju izobraževanja. Opredeljuje prednostna področja in cilje, katerih ciljne vrednosti so usklajene z merili Komisije. Prav tako opredeljuje dejavnosti, ki so potrebne za izvajanje izobraževanja odraslih, hkrati pa je podlaga za njegovo vsakoletno načrtovanje na ravni države. Nacionalni program izobraževanja odraslih temelji na konceptu VŽU, ki je vodilo v razvoju izobraževalnih sistemov v Evropi in svetu.

V njem so navedena prednostna področja in cilji, ki so v skladu z opredelitvami EU. Prvo prednostno področje je splošno izobraževanje in učenje odraslih, katerega cilj je povečati vključenost odraslih prebivalcev v splošno izobraževanje, drugo je dvigovanje izobrazbene ravni, katerega cilj je povečati delež odraslih z zaključeno osnovno, poklicno in srednjo pa tudi višjo strokovno izobrazbo. Tretja prednostno področje je izobraževanje in usposabljanje za trge dela, katere cilj je povečati vključenost brezposelnih v programe, namenjene povečanju zaposlitvenih zmožnosti (ReNPIO).

Kot oviro pri doseganju omenjenih prednostnih nalog ReNPIO omenja, da večina ukrepov in spodbud za razvoj izobraževanja odraslih prihaja z državne ravni. S spreminjajočimi potrebami po izobraževanju, ki jih prinašajo globalizacija in spremenjeni slogi življenja, bi se morala okrepiti tudi vloga občin, regij in socialnih partnerjev. Lokalne skupnosti še ne prevzemajo pomembnejše vloge pri povezovanju izvajalskih institucij, razvijanju, financiranju in spodbujanju izobraževanja v svojih okoljih.

Kljub temu, da naslov Resolucije »do leta 2010« nakazuje povezanost z Delovnim programom I&U 2010 ter da Resolucija opredeljuje nacionalne ciljne vrednosti, ki so skladne z evropskimi, drugih elementov OMK ni zaznati. S tem lahko potrdimo ugotovitev, da se Slovenija zaveda odgovornosti nacionalnega prispevka k večji gospodarski rasti in stopnji zaposlitve v EU. Dokumenti na temo vseživljenjskega učenja, ki so nastali v RS in na ravni EU sledijo istim ciljem.

8.3.2 Analiza aktivnosti v praksi

Slovenija uspešno sledi vsem ključnim svetovnim trendom in se je tudi na področju izobraževanja uspela vključiti praktično v vse oblike mednarodnega sodelovanja – od bilateralnega, regionalnega ter multilateralnega v celotni vertikali, tako na individualni, institucionalni kot tudi vladni ravni.

Vsebinsko in glede ciljev lahko mednarodno sodelovanje na področju izobraževanja razdelimo na dva sklopa:

- mednarodno sodelovanje, ki je del nacionalne ter medvladne politike,
- mednarodno sodelovanje v podporo razvoju nacionalnemu šolstvu se usmerja v komplementarnost mednarodnega sodelovanja s cilji sodelovanja v izobraževalnih aktivnostih EU. Konkretno to pomeni, da se skuša nacionalne prioritete in politične usmeritve EU podpreti z vsebinskimi in strokovnimi projekti drugih dvostranskih, regionalnih ter večstranskih povezav.

V okviru drugega sklopa dejavno sodeluje pri udejanjanju Lizbonske strategije v okviru OMK od jeseni leta 2002, ko jo je Komisija pozvala, da imenuje nacionalne strokovnjake, ki bodo sodelovali v OMK, in sicer v osmih vsebinskih delovnih skupinah ter v skupini za kazalnike in ciljne vrednosti. Z imenovanjem predstavnikov v izbrane delovne skupine je prevzela odgovornost za uresničevanje izbranih ciljev posamezne skupine⁷⁶. Najprej je za obdobje enega leta oblikovala posvetovalne delovne skupine za posamezno skupino ciljev, ki so imele nalogo identificirati in pripraviti primere dobre prakse in sestaviti nacionalno poročilo za delovne skupine v okviru Komisije. V začetku leta 2004 pa je vzpostavila sistem, ki ji

⁷⁶ Naloga teh skupin je, da pospešijo delo in zagotovijo, da napredek poteka učinkovito ter skladno z uresničitvijo tistega cilja, s katerim se ukvarjajo.

omogoča uresničevanje nalog ter tudi sprotno spremljanje in preverjanje uresničevanja teh ciljev, ki so sestavni del politike izobraževanja in usposabljanja. V letu 2004 je bilo oblikovano izvedensko koordinacijsko telo Koordinacija izobraževanja in usposabljanja 2010 v Uradu za razvoj šolstva, ki ima zahtevno nalogo koordiniranja dela na področju uresničevanja Lizbonske strategije oz. delovnega načrta I&U 2010 v Sloveniji. Koordinacija ima vlogo medsebojnega povezovalca različnih dejavnikov, ki oblikujejo obstoječi sistem in politiko izobraževanja, kakor tudi oblikovalca stališč, smernic razvoja in skupnega nacionalnega akcijskega načrta. Spremlja tudi uresničevanje teh ciljev ter zagotavlja povezovanje pomembnih evropskih procesov na nacionalni ravni. Koordinacija je začela z delom 18. maja 2004. V delo te koordinacije je vključeno tudi koordiniranje dela pri uresničevanju VŽU in je medministrsko telo. Koordinacijo sestavlja trenutno 24 članov, saj jo sestavljajo strokovnjaki s področja izobraževalnega sistema za posamezna področja, kakor tudi za posamezna področja v javnih zavodih ter državni sekretar in direktorji direktorata MŠŠ. Med temi so tudi vsi predstavniki v delovnih skupinah Komisije za uresničevanje delovnega programa I&U 2010 ter predstavnica Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo. Oblikovan je sistem medsebojnega povezovanja in obveščanja različnih organov in ustanov, ki oblikujejo in izvršujejo politiko ter izvajajo dogovorjene smernice.

Izhodišča in priporočila so prevedena in se izvajajo na nacionalni ravni, saj so predstavniki v delovnih skupinah tudi strokovnjaki javnih ustanov, ki so zadolženi za izvajanje in uresničevanje nacionalne politike.

V obdobju 2003-2005 je Slovenija pripravila številne aktivnosti za promocijo I&U 2010, kajti to je tudi ena od osnovnih nalog koordinacije v obliki konferenc (4), posvetov (4) delavnic (1), seminarjev (2), gradiva (3) in tematskih številčk glasil (2). Marca 2005 je bil v okviru MŠŠ s financiranjem Komisije (v organizaciji Zavoda RS za šolstvo) izveden dvodnevni posvet na temo Strategije razvijanja in udejanjanja ključnih kompetenc v RS, na katerem se je začela odprta razprava strokovne javnosti in socialnih partnerjev o evropskih dokumentih na področju vzgoje in izobraževanja ter o različnih pristopih k udejanjanju teh dokumentov v našem kulturnem in družbenem prostoru.

Prilagajanje evropskemu izobraževalnemu prostoru je predstavljalo zahtevno nalogo, saj so nekateri dosednji nacionalni standardi bili drugačni, poleg tega pa je bilo potrebno pripraviti tudi nacionalno strategijo vseživljenjskosti učenja, oblikovati partnerstva na regionalni in lokalni ravni na področju poklicnega izobraževanja in usposabljanja ter precejšnjo pozornost

nameniti mobilnosti učencev, študentov, učiteljev ter izobraževalcev (MŠŠ in ACS 2001, 3). V prihodnje bo treba v procesu I&U 2010 skrbno načrtovati in udeležati evropsko dimenzijo. Kot ovira pri napredku sistema vseživljenjskega učenja so opredeljeni nerazviti partnerski odnosi (MŠŠ in ACS 2001, 3). Predlogi za izboljšanje in odpravo ovir se nanašajo tudi na večjo povezanost različnih partnerjev v procesu izobraževanja in usposabljanja na nacionalni ravni, razpisati in uresničiti bo treba projekte spremljanja in vrednotenja učinkov izobraževanja glede na dogovorjene kazalnike in se smiselno in ustrezno odzivati na rezultate – ugotovitve raziskovalnih projektov; razviti kazalnike na nacionalni ravni in z njimi, če se v procesu izkažejo za učinkovite, vplivati na evropsko raven oblikovanja kazalnikov za spremljanje in merjenje razvijanja ključnih kompetenc posameznika; pripraviti je treba akcijski načrt za uresničevanje ciljev Lizbonske strategije in tudi drugih, ga po fazah operacionalizirati in v dogovorih sprejeti odgovorne nosilce za realizacijo nalog v posameznih fazah; promovirati je treba informiranje različnih javnosti o uresničevanju akcijskega načrta, predstaviti jasne cilje, načine in oblike uresničevanja teh ciljev s poudarkom na predvidenih učinkih (MŠŠ in ACS 2001, 3).

Slovenija sodeluje tudi v obliki regionalnega sodelovanja »Centralno evropsko sodelovanje v izobraževanju«⁷⁷, v katerega so vključene tudi Avstrija, Madžarska, Slovaška in Češka. Eden izmed številnih skupnih projektov je bila tudi raziskava, ki je bila osredotočena na OMK in njeno izvajanje na nacionalni ravni in glede na prihodnje evropsko sodelovanje. Šlo je za desetmesečni projekt z iniciativo in koordinacijo Češke.

Predstavnica delovne skupine vidi kot cilje svoje vključenosti: zastopati interese Slovenije, si prizadevati, da je tudi problematika izobraževanja odraslih zastopana v razpravah in evropskih dokumentih, informirati slovensko politično in strokovno javnost o nalogah in rezultatih dela ter o umeščenosti Slovenije v gradivih (poročilih) EU in od nje pridobivati stališča ter predloge.

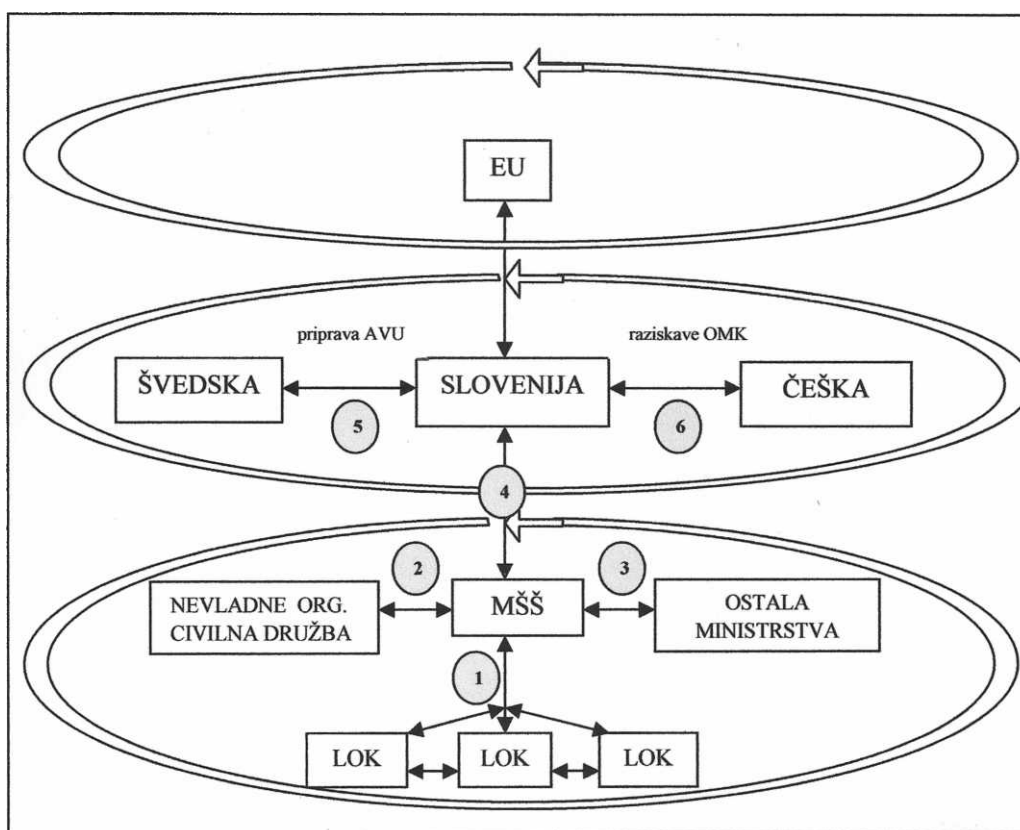
Člani skupine so redno obveščeni o poteku nalog Komisije. Komisiji posredujejo nacionalna mnenja, stališča in predloge ter na delovnih srečanjih strokovno razpravljajo. V okviru ene delovne skupine se običajno predstavniki srečajo tri do štirikrat letno.

⁷⁷ CECE je bil vzpostavljen 12.4.2007 na Dunaju s podpisom skupnega memoranduma o razumevanju s strani ministrov za izobraževanje. Cilj memoranduma je vzpostaviti okvir za tesno institucionalno partnerstvo in sodelovanje med navedenimi državami z namenom poglobljanja in pospeševanja izmenjav pogledov, dobrih praks in izkušenj na področju vseživljenjskega učenja.

8.3.3 Oblikovanje obstoječega /izpopolnjenega modela delovanja OMK v Sloveniji

Kot je opredeljeno v ciljih magistrske naloge je nov izpopolnjen model uporabe OMK v Sloveniji oblikovan na osnovi analize teoretičnih razprav, dokumentov institucij EU ter analize delovanja metode na Švedskem in Češkem. Pri predstavitvi idealnega modela želim opozoriti, da se nanaša izključno na model, ki bi bil najbolj primeren za učinkovito uporabo OMK in ne za sistemsko ureditev izobraževanja odraslih.

Slika 8.3.3: Izpopolnjen model delovanja OMK v Sloveniji



1) V državah, kjer je izobraževanje odraslih dobro razvito (tudi v analiziranem primeru Švedske), imajo poleg močnih upravnih enot in služb na državni ravni prav tako ali celo bolj močne upravne enote in službe na lokalni ravni (občina, regija). To sicer še ne zagotavlja, da bodo med njimi dejansko potekali medsebojni učni procesi⁷⁸, predstavlja pa institucionalni predpogoj, da medsebojni učni proces sploh steče. V slovenski zakonodaji je sicer

⁷⁸ Nazoren primer predstavljata analizirani državi Češka in Švedska, ki imata vzpostavljeno regionalno in lokalno raven v izobraževanju odraslih, vendar medsebojni učni procesi potekajo le na Švedskem.

opredeljeno, da so občine dolžne, da »ustvarjajo pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev« (7. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, Ur. list 74/1999) kot svojo izvirno nalogo. Svojo vlogo bi morale uresničevati z letnimi programi izobraževanja odraslih (Zakon o izobraževanju odraslih, 30. člen) ali vsaj s korektnim izpolnjevanjem svojih ustanoviteljskih obveznosti do izobraževanja odraslih. Potrebo po zagotovitvi ustreznih upravnih enot za vseživljenjsko učenje na lokalni in regionalni ravni izraža tudi Pregled aktivnosti za uresničevanje strategije vseživljenjskosti učenja.

Zaradi primera dobre prakse Švedske, kjer intenzivno potekajo medsebojni učni procesi med enotami posamezne hierarhične ravni in utemeljenosti »učenja od spodaj navzgor« za demokratično in učinkovito delovanje OMK, izpostavljam pomen razvoja medsebojnega učenja med lokalnimi ravni.

2) V Sloveniji so na področju izobraževanja odraslih v vzajemne učne procese slabo vključene nevladne organizacije oziroma civilna družba. Na ministrstvu sicer nazorno pojasnjujejo, da izobraževanje odraslih morda ni ravno najbolj reprezentativen primer delovanja (vključevanja) nevladnih organizacij, ker velik del sredstev delovanja izobraževalnih organizacij predstavlja tržni delež. Trenutno obstoječe Andragoško društvo pa kljub temu zagovarja ustanovitev močne krovne asociacije, ki bi povezala zdaj nepovezane in svojim ožjim interesom namenjene asociacije, ustanove in skupine na področju izobraževanja odraslih.⁷⁹ Takšna asociacija in nevladna organizacija je lahko, kot dejavnik civilne družbe, pomemben partner državi pri razvijanju in reguliranju izobraževanja odraslih. Takšna krovna asociacija npr. deluje na Švedskem kot partner državi, saj – med drugimi funkcijami, ki jih ima – upravlja s sredstvi, ki jih daje država za spodbujanje učenja in neformalnega izobraževanja v različnih organizacijah in tudi t.i. družbenih gibanjih (ta pomembno vplivajo na družbene odnose in tudi napetosti). Pomisleki se porajajo tudi glede neudeleževanja nevladnih organizacij, socialnih partnerjev in civilne družbe na srečanjih grozdov na ravni EU.

Zaradi pomena vključenosti socialnih partnerjev izpostavljam primer Švedske – zaradi pomena odprtosti do vključenosti številnih in raznolikih akterjev.

⁷⁹ Problem, ki se pojavlja, so zakonsko omejene možnosti financiranja takšne organizacije.

3) Široko medinstitucionalno sodelovanje poudarjajo na Češkem, v pripravo dokumentov s področja vseživljenjskega učenja in poročil so vključena številna ministrstva. V Sloveniji v Poročilu Komisiji opominjajo na neodzivnost drugih ministrstev pri pripravi Strategije VŽU. Na potrebo po zagotovitvi zadosti zmogljivega in kompetentnega organa za medresorsko usklajevanje na državni ravni opozarja tudi Pregled dejavnosti za udejanjanje strategije vseživljenjskega učenja, ki predlaga Ustanovitev strateškega sveta za vseživljenjsko učenje (Jelenc 2007b, 9).

4) Imenovani posamezniki se redno udeležujejo srečanj grozdov. Več pozornosti bi moralo biti namenjeno skupnemu deljenju pridobljenih izkušenj in tudi skupnemu oblikovanju mnenj, izmenjavi stališč pred obiskom. S tem bi se zagotovilo tudi učinkovitejše učenje od spodaj navzgor. S tem bi ovrgli tudi tezo Gornitzke (2006, 45), da procesiranje pridobljenega znanja (pretvarjanje pridobljenih izkušenj v EU ali v drugi državi članici nazaj na nacionalno prizorišče) ni del rednega »informacijskega« vedenja, zato mu je pogosto namenjeno premalo pozornosti. Učni krog bi bil v celoti sklenjen.

Iz poročil o napredku je razvidno, da obe primerjani državi omogočata dostop do podatkov pri vseh kazalnikih ter da nekateri kazalniki v Sloveniji niso upoštevani (npr. v Sloveniji ne merimo deleža osipnikov), kar predstavlja oviro v smislu vseh v teoretičnem delu navedenih potencialov kazalnikov (umeščenost na ravni EU, primerjava z drugimi državami ...). Izboljšati bi bilo potrebno infrastrukturo, ki bi omogočala merjenje vseh kazalnikov oziroma zagotoviti finančna sredstva, ki bi omogočala pridobivanje omenjenih podatkov.

5) Na Švedskem, kjer dosegajo izredno visoke rezultate na področju večine kazalnikov, izražajo velik interes za t.i. »izvoz znanja« in izkušenj ter dobrih praks v druge države članice, kar potrjujejo tudi številne izvedene »aktivnosti vzajemnega učenja«. Vidik je lahko zanimiv tudi za Slovenijo, saj na številnih področjih dosega nadpovprečne rezultate, zato bi svoje izkušnje preko teoretičnih predpostavk imperialističnega učenja lahko vsaj predstavila (če ne vsilila) drugim državam članicam.

6) Češka kot država, ki v številnih področjih I&U 2010 ne dosega ciljnih vrednosti EU ali povprečja EU, izkazuje interes za preučevanje OMK, in sicer v obliki regionalnega sodelovanja. Slovenija se v ta proces ni vključila. S tem ni izkoristila možnosti vplivati na prihodnji okvir delovanja OMK, ki ga bo Komisija oblikovala na osnovi povratnih informacij držav članic o dosednji uporabi OMK. Menim, da bi zaradi pomanjkanja in koristnosti

izkušenj z OMK lahko izvedli tudi raziskavo, posvet ... med posameznimi javnopolitičnimi področji v Sloveniji, kjer bi strokovnjaki oz. javnopolitični odločevalci izmenjali izkušnje (seveda z upoštevanjem raznolikosti OMK na posameznih javnopolitičnih področjih). Raziskava lahko prispeva k večjemu vplivu OMK, saj je Büchs (2003, 3) mnenja, da je OMK bolj vplivna, če se javnopolitični akterji zavedajo njenih ciljev in se je aktivno zavedajo pri svojem delu.

IV. SKLEP

V magistrskem delu sem na podlagi analize teoretičnih razprav o OMK na ravni EU, izvedbe študije primera izvajanja politike vseživljenjskega učenja na področju izobraževanja odraslih v Sloveniji z OMK in analize uporabe vseh potencialov metode v dveh izbranih državah EU (Češke in Švedske) predstavila OMK kot novo obliko vladanja na ravni EU (z njenim zgodovinskim razvojem, prednostmi in pomanjkljivostmi ter potenciali), prikazala vpliv OMK na postopke odločanja na nacionalni ravni ter preverila dejansko izkoriščenost potencialov metode na področju izobraževanja odraslih v Sloveniji. Na podlagi teoretičnih predpostavk, dokumentov na ravni EU in analize uporabe metode v dveh izbranih državah EU sem opozorila na njene neizkoriščene potenciale v Sloveniji in osnovala »idealni model« uporabe metode za v prihodnje. Za potrebe preučevanja sem si zastavila raziskovalno vprašanje in dve hipotezi, ki sem ju v magistrskem delu skušala potrditi ali zavreči.

9.1 VELJAVNOST HIPOTEZ

Kakšen je vpliv OMK na postopke odločanja na nacionalni ravni?

Analiza aktivnosti uporabe OMK v treh preučevanih državah je potrdila pričakovanja številnih avtorjev, da OMK zaradi svojega fleksibilnega, mehkega načina vplivanja na posamezne države članice lahko vpliva na različne načine glede na njihovo dosedanje institucionalno strukturo, politično kulturo itd. V primeru Slovenije so se potrdila tudi pričakovanja, da OMK vpliva predvsem na kognitivno raven. Prišlo je predvsem do kognitivnih sprememb na ravni diskurza v smislu uvajanja določenih pojmov in konceptov, kot so VŽU, ter v smislu z evropske ravni navdahnjenih razprav na temo, kaj bi bilo potrebno storiti, dejanske akcije in normativne spremembe pa ni zaslediti.

Policy – posebne spremembe javnopolitičnega procesa ni zaznati. Zaradi »mehke metode delovanja« in sodelovanja na evropski ravni je izključen nacionalni parlament. Pojavile so se določene iniciative na evropski ravni, ki so vplivale na razmišljanje vladnih akterjev v smislu usmerjanja slovenske politike izobraževanja odraslih v smer doseganja evropsko primerljivih rezultatov, do sprememb zakonodaje pa (do sedaj) ni prišlo. Znotraj izobraževanja kot javnopolitičnega področja je po mnenju vodje sektorja za izobraževanje odraslih prišlo do povečanega pomena izobraževanja odraslih, kar lahko štejemo kot vpliv metode oziroma vključenost v evropsko sodelovanje na področju izobraževanja.

Polity – formalna struktura se zaradi OMK kot nove oblike sodelovanja na evropski ravni v Sloveniji ni spremenila. V okviru MŠŠ se ni vzpostavila nobena nova organizacijska enota, ki bi skrbela za uresničevanje delovnega programa I&U 2010. Odgovornost za proces je prevzela obstoječa enota Urad za razvoj šolstva, ki tudi koordinira celotno delovanje drugih vključenih enot (predvsem s Službo za mednarodno sodelovanje in evropske zadeve). Prav tako ni bilo zagotovljeno dodatno osebje, ki bi skrbelo za delovanje omenjenega procesa v Sloveniji. V skladu z pričakovanji je bila (na zahtevo EU) ustanovljena delovna skupina za uresničevanje LS pod vodstvom ministra za razvoj. V delovno skupino je imenovan tudi predstavnik MŠŠ, ki poudarja, da je vloga izobraževanja kljub nekaterim pozitivnim pogledom na izobraževanje kot pomembnega dejavnika gospodarske rasti, zmanjševanja brezposelnosti in socialne izključenosti, še vedno podcenjena. V delovni skupini tako ne igra aktivne vloge, ki bi si jo izobraževanje zaslužilo. Na nepovezanost področja kaže tudi dejstvo, da je bila Strategija vseživljenjskosti učenja osnovana predvsem na področju izobraževanja brez zaželenih in potrebnih odzivov s strani gospodarstva in socialnega varstva.

Na podlagi študije primera lahko zaključimo, da OMK vpliva predvsem na kognitivno raven. Njena fleksibilnost na ravni EU je prenesena na nacionalni nivo, saj je vključenost v procese vzajemnega učenja v veliki meri odvisna od samoiniciative posameznika (udeležba v grozdih ni obvezna, posvetovanje pred predstavitvijo stališč ni obvezno).

Slovenija pri izvajanju evropske politike vseživljenjskega učenja na področju izobraževanja odraslih izkorišča vsa sredstva OMK, kar ji omogoča doseganje primerljivih rezultatov v EU.

Na podlagi obstoječe literature in primerjave z drugimi državami lahko ugotovimo, da potenciali OMK v Sloveniji niso v celoti izkoriščeni. Problem predstavlja pomanjkanje informacij, nezadostna seznanjenost z navedeno metodo in pomanjkanje večje stopnje obveznosti in zavezanosti k uporabi metode tako na nadnacionalni kot nacionalni ravni. Država, kot je Slovenija, ki dosega evropsko primerljive in na nekaterih področjih celo nadpovprečne rezultate, bi lahko več pozornosti namenila organizaciji aktivnosti vzajemnega učenja. Z organizacijo srečanj bi okrepila svoj položaj in prepoznavnost (sprva predvsem med novimi članicami) ter v skladu s teoretičnimi predpostavkami Lange in Alexiadou (2007) svojo vlogo vzajemnega javnopolitičnega učenja preusmerila na imperialistično ali »vsiljeno« javnopolitično učenje oziroma »izvoz« znanja.

Opozoriti je potrebno tudi na dejstvo, da doseganje primerljivih rezultatov ni le posledica uporabe metode, temveč tudi zgodovinskih izkušenj, tradicije na tem področju. Pri doseganju ravni srednješolske izobrazbe je potrebno upoštevati tradicijo slovenske in češke preteklosti izobraževanja, ki je zahtevala vključenost na teh ravneh (opozarja vodja sektorja za izobraževanje odraslih). Pri tem se postavlja vprašanje primerljivosti rezultatov EU glede na postavljene kazalnike.

Opozoriti velja tudi, da izkoriščanje več potencialov metode (primer Češke) ne vodi k doseganju boljših rezultatov. Pri tem se potrdi dilema številnih raziskovalcev o merjenju vpliva OMK na nacionalne politike oziroma rezultate.

Slovenija ima na področju izobraževanja odraslih vzpostavljeno organizacijsko omrežje, ki omogoča javnopolitični učni proces »na vrhu«, »od zgoraj navzdol«, »od spodaj navzgor« in »med enotami posamezne hierarhične ravni«.

Po mnenju Larionove (2007, 14) je učinkovitost uporabe OMK oprta na arhitekturo organizacijskega omrežja, ki zagotavlja kognitivni učni proces med vsemi štirimi ravni znanja.

Javnopolitični učni proces »od zgoraj navzdol« je lahko omogočen, če so nacionalni predstavniki vključeni v postopke na evropski ravni. Formalna vključenost tako zagotavlja pridobivanje »znanja« na evropski ravni, in sicer predvsem posameznikom, ki so vključeni v delovne skupine in grozde. Vprašanje, ki se postavlja, pa je, kako je to pridobljeno znanje razširjeno v Sloveniji. Nekateri slovenski predstavniki sicer pripravijo poročilo s službenega potovanja v tujini, ki je v nekaterih primerih objavljeno tudi na spletu, drugega razširjanja znanja pa ni zaslediti. V nekaterih primerih (grozdih) je sicer to manj pomembno, v večini pa en grozd pokriva več področij, sodelovanje na ravni deljenja na evropski ravni pridobljenih izkušenj bi bilo koristno okrepiti.

Javnopolitični učni proces »na vrhu« – slovenski predstavnik poudarja pomen srečanj med grozdi, ne le na področju izobraževanja, temveč tudi z drugimi področji ter da bi bilo obiske srečanj treba okrepiti.

Javnopolitični učni proces »od spodaj navzgor« je v Sloveniji nerazvit, na kar opozarjajo tudi nacionalna poročila Slovenije o izvajanju delovnega programa I&U 2010. V postopke namreč

niso vključene nevladne organizacije in lokalne ravni. Pri tem ne gre le za problem ne vključenosti, temveč celotne sistemske osnovanosti izobraževanja odraslih, ki lokalnim oblastem omogoča, da ne izpolnjujejo bistvenih pristojnosti. Diskusije z vključevanjem lokalnih ravni bi omogočile pridobivanje izkušenj in širok pogled na problematiko, ki bi bil lahko predstavljen v Bruslju. V Sloveniji lahko potrdimo ugotovitev Borrassa in Jacobsona (2004, 199), da odprtost OMK do različnih akterjev znotraj držav članic ni popolnoma izkoriščena.

Javnpolitični učni proces »med enotami posamezne ravni« – izkušnje in dobre prakse bi si lahko delile že lokalne ravni in oblikovale sintetizirane izkušnje na nacionalni ravni. Za Slovenijo so značilna tudi nekatera bilateralna in regionalna sodelovanja. Omeniti velja Centralno evropsko sodelovanje v izobraževanju.

Ugotovimo lahko, da Slovenija kljub ne v celoti izpostavljenemu organizacijskemu omrežju izmenjave znanja (Larionova 2007, 14) lahko dosega evropsko primerljive in celo nadpovprečne rezultate, ne ustreza pa takšna uporaba metode načelom dobrega vladanja. Pri tem je težko oceniti učinkovitost metode, saj njeni cilji niso jasni (ali je cilj doseganje rezultata ali upoštevanje načel dobrega vladanja). Pojavi se politološka dilema razmerja med demokratičnostjo in učinkovitostjo.

Na podlagi ugotovljenega lahko trdimo, da OMK predstavlja primerno in po mnenju predstavnikov MŠŠ edino sprejemljivo orodje za oblikovanje politike izobraževanja odraslih – Sloveniji omogoča doseganje boljših rezultatov na področju izobraževanja in s tem prispeva k skupnemu cilju EU. Če pa bi želeli z uporabo OMK prispevati tudi k bolj demokratičnemu vladanju na ravni EU in spoštovati načela »dobre vladavine« (odprtost, participacija, odgovornost, učinkovitost in skladnost), ki jih v Beli knjigi opredeljuje Komisija, bi morale biti več pozornosti namenjene dejanskemu uresničevanju javnpolitičnega učenja »od spodaj navzgor« oziroma med enotami posamezne hierarhične ravni ter zagotoviti večjo povezanost različnih partnerjev v procesu I&U 2010 na nacionalni ravni.

Ob izteku prvega okvira delovanja metode (2010) se na evropski ravni vse pogostejše porajajo ideje o njenem izboljšanjem delovanju v prihodnje:

Slovenski predstavniki izboljšanje metode vidijo takole: poskrbeti je potrebno za večjo učinkovitost metode, kar pomeni, da bi morali v uradnih dokumentih nameniti več prostora opisom dobrih primerov in najboljših praks. Podpirajo tudi nadaljnjo uporabo strukturnih

kazalnikov za spremljanje relativnega položaja držav pri njihovem doseganju lizbonskih ciljev. Ob oceni bi morala biti podana ustrezna interpretacija, državam pa bi morala biti dana priložnost, da tudi same pojasnijo razloge, zakaj ne dosegajo najboljših rezultatov (Stališča Slovenije glede uresničevanja Lizbonske strategije).

Komisija bo upoštevajoč izkušnje, pridobljene do sedaj, oceno OMK s strani držav članic in drugih akterjev ter širšega razvoja v okviru Lizbonske strategije, ugotovila, kateri elementi delujejo in kateri ne, ter na podlagi tega predlagala nov izboljššan okvir delovanja. Prenovljena OMK bo morala poleg povezanosti z Lizbonsko strategijo odgovoriti tudi na izziv zaradi pomanjkljivosti izvajanja. Nova OMK bo morala pospeševati načela dobrega vladanja. Cilj je vzpostaviti tudi bolj prepoznavno metodo, ki bi omogočila seznanitev državljanov z interesom EU na področju izobraževanja predvsem s prakso organiziranja seminarjev na državni ravni, ki so odprta za vse akterje. Komisija bo strnila vse napore, da oblikuje novo obliko OMK, ki bo takšna, da jo bodo države članice cenile. Za uresničitev nekaterih glavnih izzivov, na primer za premostitev vrzeli med zastavljanjem ciljev in izvajanjem politike, pa bo potrebno več kakor zgolj spreminjanje postopkov in metod delovanja. Upati je, da glede na deklarativni ravni izkazano pozornost voditeljev držav članic in vlad za krepitev izobraževalne razsežnosti EU, nova oblika OMK lahko dobi tudi močno politično podporo, ki jo potrebuje za svoj uspeh (Evropska komisija 2005).

Kot menita Heidenreich in Bischoff (2006, 26-27), bi za učinkovitost metode ta morala postati na eni strani institucionalizirana na ravni EU, na drugi strani pa bi morali skupno sprejeti cilji učinkovito vplivati na nacionalne politike. Prvi izziv je bil uspešno presežen z birokratizacijo, sistematizacijo, formalizacijo in pravno osnovo nekaterih procesov v Pogodbi o EU. Povečati bi bilo potrebno normativno in strateško dimenzijo s finančnimi iniciativami in večjim političnim ter pravnim nadzorom. Izboljšati bi bilo treba vidnost procesa OMK, kar zahteva večjo demokratično legitimizacijo s strani nacionalnih parlamentov in evropskega parlamenta ter vključitev drugih akterjev. Upoštevati je treba pogosto izraženo željo Evropskega parlamenta po bolj dejavnem delovanju v procesu OMK. Komisija in države članice bi morale z Evropskim parlamentom preučiti načine tega delovanja. Če se ne bodo zgodili določeni premiki, glede na trenutno uspešnost mobiliziranih akterjev in institucij, ni izključeno, da bo OMK kljub številnim potencialom zamrla (Goetschy 2004, 11).

9.2 OCENA UPORABNOSTI TEORETSKIH RAZPRAV OMK ZA PRIMER IZOBRAŽEVANJA ODRASLIH V SLOVENIJI

Teoretske razprave o OMK, vključno z opozarjanjem na njene prednosti in pomanjkljivosti, omogočajo predvideti bolj izpopolnjeno uporabo v prihodnosti.

9.3 UPORABNOST UGOTOVITEV ANALIZE PRIMERA SLOVENIJE ZA NADALJNJE TEORETSKE RAZPRAVE

Načinov razvijanja teorije je veliko, vendar poglobljeno vedenje – tako, ki ga pridobimo iz študij primera – prinese še posebej bogato surovo gradivo za razvijanje teoretičnih idej. Kvalitativno raziskovanje razvija teorijo s svojim poudarkom na skupnih lastnostih, ki obstajajo med enotami (primeri) (Ragin 2007, 100). Iz ugotovitev uporabe OMK v Sloveniji lahko predvsem potrdimo ali ovržemo določene predpostavke avtorjev. Trenutna uporaba OMK v Sloveniji ne omogoča »boljšega vladanja«⁸⁰. Ne omogoča večje odprtosti in transparentnosti. Njena fleksibilnost pa vodi tudi v področje njene neuporabe.

9.4 PREDLOGI ZA NADALJNJE RAZISKOVANJE

Kot omejitev magistrske naloge želim omeniti dejstvo, da je zelo široko zastavljena, saj pokriva širok spekter delovanja in preučevanja metode (umestitev v šole evropskega vladanja, nova oblika vladavine, vpliv OMK na odločanje na nacionalni ravni – evropeizacija, OMK kot nov javnopolitični instrument). Hkrati pa je njena prednost multidimenzionalnost preučevanja koncepta. Kljub temu skuša vsakega izmed vidikov prikazati dovolj poglobljeno, da omogoča drugim raziskovalcem izbor morda ožjega in še bolj poglobljenega raziskovanja zgolj posameznega vidika preučevanja.

Menim, da so bili glavni cilji magistrske naloge navedeni v uvodu, doseženi. V procesu raziskovanja pa so se odprla tudi naslednja področja, vprašanja, ki bi jih v prihodnosti veljalo raziskati:

- oblikovanje izpopolnjenega modela uporabe OMK na evropski ravni,
- odnos med demokratičnostjo in učinkovitostjo metode,
- preseči metodološke ovire merjenja vpliva OMK na nacionalno raven,
- povezava uporabe (učinkovitosti, vpliva) OMK med posameznimi javnopolitičnimi področji v Sloveniji.

⁸⁰ Better governance (Evropska komisija; Bela knjiga o evropskem vladanju)

V. BIBLIOGRAFIJA

10.1 LITERATURA

Alexiadou, Nafsika (2007): The Europeanisation 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%20Alexiadou%20paper.pdf> (29.5.2008).

Armstrong A. Kenneth (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> (4.5.2008).

Arrowsmith, James, Keith Sisson in Paul Marginson (2004): What can 'Benchmarking' Offer the Open Method of Co-ordination? *Journal of European Public Policy* 11 (2): 311-328.

Beukel, Erik (2001): Educational Policy: Institutionalization and Multi-Level Governance.V Andersen Svein in Kjell Eliassen (ur.): Making Policy in Europe. London: Sage. str. 124-139.

Boh, Tomaž (2005): Evropeizacija in izvajanje skupnih evropskih okoljskih politik v Sloveniji. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Borrás, Susana in Kerstin Jacobsson (2004): The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU. *Journal of European Public Policy* 11 (2): 185-208.

Büchs, Milena (2003): "Methodological and Conceptual Issues in Researching the Open Method of Coordination. Dostopno prek: <http://www.xnat.org.uk/PDFs/SeventhSeries/Seminar%201%20Researching%20the%20European%20Social%20Model%20from%20a%20Comparative%20Perspective.pdf> (6.8.2008).

Büchs, Milena (2008): The Open Method of Coordination as a 'Two-Level Game'. Dostopno prek: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/New%20OMC%20links/OMC%20Büchs%20P&P.pdf> (6.8.2008).

Chalmers, Damian in Martin Lodge (2003): The Open Method of Co-ordination and the European Welfare State. Dostopno prek: <http://aei.pitt.edu/2848/01/099.pdf> (4.5.2008).

Cini, Michelle, ur. (2003): European Union Politics. Oxford University Press.

Citi, Manuel in Martin Rhodes (2007): New modes of governance in the EU: Common objectives versus national preferences. Dostopno prek: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-07-01.pdf> (29.5.2008).

Dehousse, Renaud (2002): The Open Method of Coordination: A New Policy Paradigm? Dostopno prek: <http://eucenter.wisc.edu/OMK/Papers/Dehousse.pdf> (4.5.2008).

Duina, Francesco in Tapio Raunio (2006): The Open Method of coordination and National Parliaments: Further Marginalization or New Opportunities? Dostopno prek: <http://www.ces.columbia.edu/pub/papers/DuinaRaunio.pdf> (6.8.2008).

Eurydice (2000): Vseživljenjsko učenje: prispevek izobraževalnih sistemov v državah članicah Evropske unije: rezultati študije Eurydice. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport.

Ferfila, Bogomil (2006): Metodološki preseki primerjalnih politik in primerjalnih sistemov. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fink, Hafner, Danica in Damjan Lajh, ur. (2002): Analiza politik. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fink Hafner, Danica in Damjan Lajh (2005): Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Goettschy, Janine (2004): The Open Method of Coordination and the Lisbon Strategy: the difficult road from potentials to results, paper presented at the IIRA 7th European Congress, Estoril, Portugal, 7-11 September 2004. Dostopno prek: <http://www.ose.be/20ans/files/papers/EstorilJG-Transf1.pdf> (28.5.2008).

Gornitzka, Åse (2005): Coordinating policies for a »Europe of knowledge«, Emerging practices of the »Open Method of Coordination« in education and research«. Dostopno prek: http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/wp05_16.pdf (3.5.2008).

Gornitzka, Åse (2006): The Open Method of Coordination as practice – A watershed in European education policy?, working paper, Centre for European Studies, University of Oslo. Dostopno prek: http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2006/papers/wp06_16.pdf (3.5.2008).

Grdešić, Ivan (1995): Političko odlučivanje. Zagreb: Alinea.

Haček, Miro in Drago Zajc, ur. (2007): Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Heidenreich, Martin in Gabriele Bischoff (2006): The Open Method of Coordination: A way to the Europeanization of social and employment policies? Dostopno prek: http://eucenter.wisc.edu/OMC/New%20OMC%20links/Heidenreich-Bischoff%20jcms_796.pdf (6.8.2008).

Hill, Michael in Peter Hupe (2002): Implementing Public Policy. London, Thousands Oaks, New Delhi: SAGE Publications.

Hingel, J. Anders (2001): Education Policies and European Governance Contribution to the Interservice Groups on European Governance. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/governance/areas/group12/contribution_education_en.pdf (28.5.2008).

Hix, Simon (1999): The Political System of the European Union. Houdmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave.

Hogwood, Brian in Lewia Gunn (1984): Policy Analysis for the Real World. Oxford University Press.

Howlett, Michael in Ramesh M. (2005): Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford University Press.

Ivančič, Angelca (2006): Izobraževalni sistem in vseživljenjsko učenje v mednarodnih raziskavah – Predstavitev projekta »Prispevek izobraževalnih sistemov k vseživljenjskemu učenju«. Ljubljana: Andragoški center Slovenije.

Jacobsson, Kerstin (2003): Trying to reform the »best pupils in class«? The OMK in Sweden and Denmark. Dostopno prek: <http://eucenter.wisc.edu/OMK/Summer03Conf/jacobsson.pdf> (29.5.2008).

Jelenc, Zoran (1991): Sistemsko urejanje izobraževanja odraslih. Ljubljana: Pedagoški inštitut.

John, Peter (1998): Analysing Public Policy. London in New York: Pinter.

Jones, D. Peter (2007): Space, Place and Scale: Reframing the Open Method of Co-ordination for »Education and Training 2010« Panel on Shaping European Education Agenda European Union Studies Association Conference Brussels and Leuven, Belgium. Dostopno prek: <http://www.bris.ac.uk/education/research/centres/ges/gesresearchstudents/peterjones/publications/pdjl> (3.5.2008).

Kohl, Jürgen in Tobias Vahlpahl (2005): The »Open method of coordination« as an Instrument for Implementing the Principle of Subsidiarity? Dostopno prek: http://aei.pitt.edu/6104/01/n62_kohl-vahlpahl.pdf (29.5.2008).

Kröger, Sandra (2006): When learning hits politics or: Social policy coordination left to the administrations and the NGOs?, European integration online Papers. Dostopno prek: http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2006_003a/18 (18.5.2008).

Laffan, Brigid in Colin Shaw (2005): Classifying and Mapping OMK in different policy areas. Dostopno prek: http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D02D09_Classifying_and_Mapping_OMK.pdf (4.5.2008).

Lajh, Damjan (2005): Izvajanje evropske regionalne politike v Sloveniji. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Lange, Bettina in Nafsika Alexidou (2006): Governing through learning about policy: just all words? An introduction to policy learning in the context of open methods of co-ordinating education in the European Union (EU).

Lange, Bettina in Nafsika Alexidou (2007): New Forms of European Union Governance in the Education Sector? A Preliminary Analysis of the Open Method of Coordination, European Educational Research Journal 6(4), 321-325.

Larionova, Marina (2007): EU Education Policy Development Tools and the Open Method of Coordination »Advancing the European Education Agenda«. Dostopno prek: <http://www.educationpolicy.eu/papers/index.php/educationagenda/brussels-leuven2007/paper/viewFile/20/10> (18.5.2008).

Lawn, Martin in Bob Lingard (2002): Constructing a European Policy Space in Educational Governance: the role of transnational policy actors. Dostopno prek: http://www.worlds.co.uk/pdf/viewpdf.asp?j=eerj&vol=1&issue=2&year=2002&article=Lawn_EERJ_1_2&id=213.229.214.242 (18.5.2008).

Lipužič, Boris (2002): Globalna razvojna vprašanja izobraževanja v Evropi: primerjalna analiza izobraževalnih politik v državah EU, Efte in predpristopnih kandidatkah za EU. Nova Gorica: Educa.

Lopez-Santana, Mariely (2004): Soft Europeanization? The influence of the european employment strategy in processes and employment policies in EU member states. Dostopno prek: http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/0/6/0/3/9/pages60391/p60391-1.php (6.8.2008).

Nedergaard, Peter (2006): Which Countries Learn from Which?: A Comparative Analysis of the Direction of Mutual Learning Process within the Open Method of Coordination Committees of the European Union and among the Nordic Countries. Dostopno prek: http://eng.social.dk/International/Baltic_Sea_Conference_on_Social_Security/index.aspx?id=6574d4ab-2135-4ee1-b66f-b8e0a24c3291 (3.5.2008).

Maher, Imelda (2004): Law and the Open Method of Coordination: Towards a New Flexibility in European Policy Making? Dostopno prek: <http://eucenter.wisc.edu/OMK/Papers/maher.pdf> (4.5.2008).

Majchrzak, Ann (1984): Methods for Policy Research. Newbury Park, London, New Delhi: SAGE Publications.

Možina, Tanja, Milena Zorić in Sonja Klemenčič (2007): Metoda zgledovanja pri presojanju in razvijanju kakovosti izobraževanja. Ljubljana. Andragoški center Slovenije.

Nugent, Neill (2003): The Government and Politics of the European Union. Fifth Edition. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London: The Macmillan Press LTD.

Olsen, P. Johan (2003): Europeanization. V Michelle Cini (ur.), European Union Politics. Oxford, New York: Oxford University Press, str. 333-348.

Pangerc Pahernik, Zvonka (2006): O evropskih kazalnikih in ciljnih vrednostih procesa Izobraževanje in usposabljanje 2010. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Porte de La Caroline in Phillippe Pochet (2003): The participative dimension of the OMC. Dostopno prek: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Summer03Conf/delaPortePochetConf.pdf> (10.9.2008).

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> (3.5.2008).

Radaelli, M. Claudio (2004): Who learns what? Policy learning and the open method of coordination, prispevek predstavljen na konferenci: Implementing the Lisbon strategy »policy learning inside and outside the open method«, European Research Institute – University of Birmingham. Dostopno prek: <http://exeter.openrepository.com/exeter/bitstream/10036/23652/1/RadaelliPolicyLearning.pdf> (3.5.2008).

Ragin, C. Charles (2007): Družboslovno raziskovanje: enotnost in raznolikost metode. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Rodrigues, Maria Joao (2001): »The Open Method of Coordination as a new governance Tool«, Europa Europe. Dostopno prek: <http://eucenter.wisc.edu/OMK/Papers/rodrigues.pdf> (4.5.2008).

Rosamond, Ben (2000): Theories of European Integration. The European Union Series. Palgrave, Macmillan.

Rose, Richard (2002): Ten Steps in Learning Lessons from Abroad, EUI Working Paper RSC 2002/5. Dostopno prek: <http://www.hull.ac.uk/futgov/Papers/PubPapers/RRPaper1.pdf> (18.5.2008).

Sabatier, A. Paull (1997): Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research. V: Michael Hill (ur.): The Policy Process. A Reader. London, New York, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore, Madrid, Mexico City, Munich, Paris: Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf, str. 272-295.

Sabel, Charles and Jonathan Zeitlin (2008): Learning from Difference: the New Architecture of Experimentalist Governance in the EU. Dostopno prek: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/New%20OMC%20links/learning%20from%20difference%20ELJ%202008.pdf> (10.9.2008).

Sacchi, Stefano (2004): The open method of coordination and national institutional capabilities The Italian Experience as a Heuristic Case Study. Dostopno prek: http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/5/9/8/3/pages59836/p59836-1.php (4.8.2008).

Trubek M. David in Louise G. Trubek (2005): The Open Method of Coordination and the Debate over »Hard« and »soft« Law. Dostopno prek: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EUC/JZPP/trubekTrubek.pdf> (18.5.2008).

Tsakatika, Mytro (2004): The open method of coordination in the european convention: An opportunity lost? Dostopno prek: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/Convention/tsakatika.pdf> (10.9.2008).

Tucker M.Christopher (2003): The Lisbon Strategy and the Open Method of Coordination: A New Vision and the Revolutionary Potential of Soft Governance in the European Union. Dostopno prek: http://www.allacademic.com/meta/p63486_index.html (4.5.2008).

Walkenhorst, Heiko (2005): The Changing Role of EU Education Policy: a Critical Assessment. Dostopno prek: http://aei.pitt.edu/3177/01/Walkenhorst_EUSA_2005_final.pdf (3.5.2008).

Wallace, Helen in William Wallace, ur. (2000): Policy-Making in the European Union; Fourth Edition. Oxford University Press.

Zeitlin, Jonathan (2005a): Introduction: The Open Method of Coordination in Question. Dostopno prek: <http://eucenter.wisc.edu/OMK/Papers/EUC/JZPP/introduction.pdf> (4.5.2008).

Zeitlin, Jonathan (2005b): The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy. Dostopno prek: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EUC/JZPP/conclusion.pdf> (4.5.2008).

10.2 PRAVNI VIRI IN DRUGI URADNI DOKUMENTI EU

Evropska komisija (2000): Memorandum o vseživljenjskem učenju (SEC(2000) 1832, 30.10.2000).

Evropska komisija (2001): European Governance. A white paper (COM(2001)428 final, 25.7.2001).

Evropska komisija (2002): Communication from the Commission: European benchmarks in education and training: follow-up to the Lisbon European Council (COM(2002) 629 final, 20.11.2002).

Evropska komisija (2002): European Report on Quality Indicators of Lifelong Learning - 15 Indicators, Report based on the work of the Working Group on Quality Indicators (julij 2002).

Evropska komisija (2005): Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Ekonomsko-socialnemu Odboru in Odboru Regij – Delati skupaj, delati bolje – Nov okvir za odprto usklajevanje politik socialne zaščite in vključevanja v Evropski uniji (COM(2005)706, 22.12.2005).

Evropska komisija (2005): Sporočilo Komisije Zelena knjiga »Odziv na demografske spremembe: nova solidarnost med generacijami« (COM(94) final, 16.3.2005).

Evropska komisija (2006): Sporočilo Evropske komisije Izobraževanje odraslih: Za učenje ni nikoli prepozno (COM (2006) 614 final, 23. 10. 2006).

Evropska komisija (2006): A study of the current situation: Developing local learning centres and learning partnerships as part of Member State's for reaching the Lisbon goals in the field of education and training.

Evropska komisija (2006): Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Učinkovitost in pravičnost v evropskih sistemih izobraževanja in usposabljanja (COM (2006) 481, končni 8. 9. 2006).

Evropska komisija (2007): Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij Akcijski načrt za izobraževanje odraslih: Za učenje je vedno pravi čas (COM (2007) 558 final, 27. 9. 2007).

Evropska komisija (2007): The open method of coordination in education and training (18.7.2008).

Evropska komisija (2008): Commission staff working document. Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Indicators and benchmarks 2008.

Evropski parlament (2003): Resolucija Evropskega parlamenta o analizi postopka odprte metode koordinacije na področju zaposlovanja in socialnih zadev (2002/2223(INI), 5.6.2003).

Evropski parlament in Svet (2006): Sklep Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi akcijskega programa na področju vseživljenjskega učenja (1720/2006 ES, 15.11.2006).

Evropski parlament in Svet (2006): Priporočilo Evropskega parlamenta in Sveta o ključnih kompetencah za vseživljenjsko učenje (2006/96/ES, 18. 12. 2006).

Evropski svet (2000): Zaključki predsedstva s srečanja v Lizboni (Lisbon European Council: Presidency Conclusions), 23. in 24. 3.2000.

Svet Evropske unije (1999): Council Resolution on »into the new millennium«: developing new working procedures for European cooperation in the field of education and training (2000/C8/04, 17.12.1999).

Svet Evropske unije (2001): Report from the Education Council to the European Council »The concrete future objectives of education and training systems« (5980/01, 14.2.2001).

Svet Evropske unije (2002): Delovni program Lizbonske strategije Izobraževanje in usposabljanje 2010 (2002/C142/01, 14. 6. 2002).

Svet Evropske unije (2003): Zaključki Sveta o Evropskih referenčnih ravneh (ciljnih vrednostih) na področju izobraževanja in usposabljanja (8981/03, 7.5.2003).

Svet Evropske unije (2004): »Education and Training 2010« The success of the Lisbon strategy hinges on urgent reforms. Joint interim report of the Council and the Commission on the implementation of the detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe (6905/04, 3.3.2004).

Svet Evropske unije (2005): Sklepi Sveta o novih kazalcih na področju izobraževanja in usposabljanja (2005/C141/04, 24.5.2005).

Svet Evropske unije (2006): Ključna sporočila spomladanskemu Evropskemu Svetu (7620/06, 22.3.2006).

Svet Evropske unije (2006): Posodobitev izobraževanja in usposabljanja: Bistven prispevek k blaginji in socialni koheziji v Evropi. Skupno vmesno poročilo o napredku v okviru Delovnega programa »Izobraževanje in usposabljanje 2010« s strani Sveta in Komisije za leto 2006 (2006/C79/01, 1.4.2006).

Svet Evropske unije (2006): Sklepi Sveta in predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta, o učinkovitosti in pravičnosti v izobraževanju in usposabljanju (2006/C 298/03, 8.12.2006).

Svet Evropske unije (2007): Sklepi Sveta o skladnem okviru kazalnikov in meril za spremljanja napredka pri doseganju Lizbonskih ciljev izobraževanja in usposabljanja (2007/C311/10, 25.5.2007).

Svet Evropske unije (2007): Resolucija Sveta o izobraževanju in usposabljanju kot ključnih gibalnih lizbonske strategije (2007/c300/01, 15.11.2007).

Svet Evropske unije (2008): Vseživljenjsko učenje za ustvarjalnost, znanje in inovacije. Osnutek skupnega poročila Sveta in Komisije o napredku pri izvajanju »Delovnega programa Izobraževanje in usposabljanje« za leto 2008 (6185/08 (Presse 30, 31.2.2008).

Svet Evropske unije (2008): Sporočilo za javnost 2848. Zasedanja Sveta Izobraževanje, kultura in mladi (6185/08 (Presse 30), 14.2.2008).

Svet Evropske unije (2008): Ključna sporočila s področja izobraževanja/usposabljanja in mladine za spomladansko srečanje Evropskega sveta (6445/08, 20.2.2008).

Svet Evropske unije (2008): Zaključki Sveta o izobraževanju odraslih (2008/C140/09, 22.5.2008).

Poročilo Češke (2003): National Reports on Implementation of Strategy of Lifelong learning – Czech Republic. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/lll_report/lll_cz_en.pdf (25.8.2008).

Poročilo Češke (2005): Czech's Republic's 2007 National Report on the implementation of the work programme »Education and training 2010«. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/natreport/cz_en.pdf (25.8.2008).

Poročilo Češke (2007): Czech's Republic's 2007 National Report on the implementation of the work programme »Education and training 2010«. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/natreport07/cz_en.pdf (25.8.2008).

Poročilo Slovenije (2003): National Reports on Implementation of Strategy of Lifelong learning – Slovenia. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/lll_report/lll_sv_en.pdf (25.8.2008).

Poročilo Slovenije (2005): National Report of Slovenia on the implementation of the education and training 2010 work programme. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/natreport/sl_en.pdf (25.8.2008).

Poročilo Slovenije (2007): National Report of Slovenia on the implementation of the education and training 2010 work programme. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/natreport07/sl_en.pdf (25.8.2008).

Poročilo Švedske (2003): National Reports on Implementation of Strategy of Lifelong learning – Sweden. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/lll_report/lll_sw_en.pdf (25.8.2008).

Poročilo Švedske (2005): Sweden's National Report 2007; material for the 2008 Joint Interim Report on the implementation of the Education and Training work programme. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/natreport/sv_en.pdf (25.8.2008).

Poročilo Švedske (2007): Sweden's National Report 2007; material for the 2008 Joint Interim Report on the implementation of the Education and Training work programme. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/natreport07/sv_en.pdf (25.8.2008).

10.3 SLOVENSKI PRAVNI VIRI IN DRUGI URADNI DOKUMENTI

Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v obdobju julij 2008-december 2009 (DeUDIEU0809). Uradni list RS, št. 77/2008.

Jelenc, Zoran ur. (2007a): Strategija vseživljenjskosti učenja v Sloveniji. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport in Javni zavod Pedagoški inštitut.

Jelenc, Zoran ur. (2007b): Pregled dejavnosti za udejanjanje strategije vseživljenjskosti učenja Delovno gradivo. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport Republike Slovenije, Javni zavod Pedagoški inštitut.

Ministrstvo za šolstvo in šport (2006): Letni program izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji za leto 2006.

Ministrstvo za šolstvo in šport (2007): Letni program izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji za leto 2007.

Ministrstvo za šolstvo in šport (2008): Letni program izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji za leto 2008.

Ministrstvo za šolstvo in šport in Andragoški center Republike Slovenije (2001): Consultation process of memorandum on lifelong learning, National report Slovenia.

Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007): Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013.

Strategija razvoja Slovenije. Razvojna vizija in prioritete. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana, april 2005.

Resolucija o nacionalnem programu za izobraževanje odraslih v RS do leta 2010 (ReNPIO), Uradni list RS št. 70/2004.

Zakon o izobraževanju odraslih. Uradni list RS, št. 12/1996.

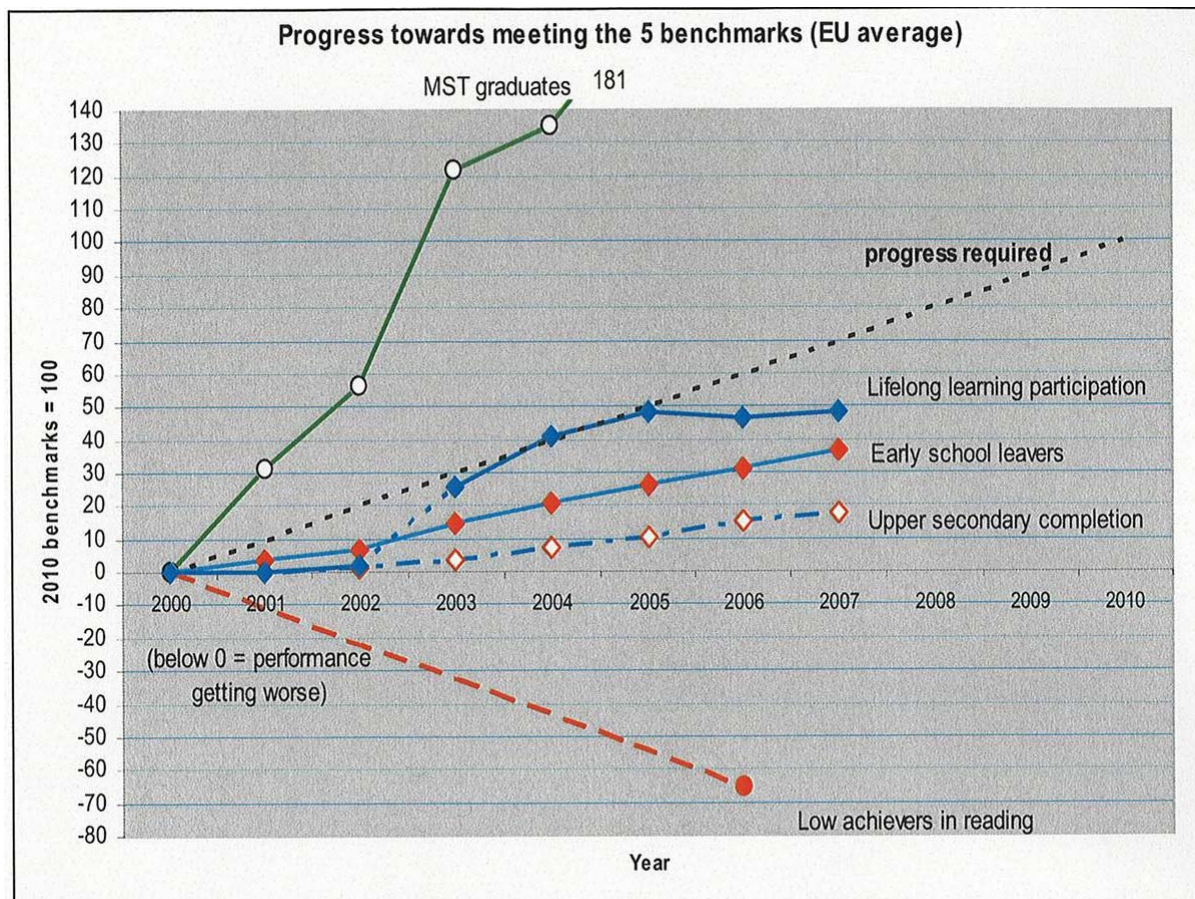
10.4 OSTALI VIRI

Poročila s službenih potovanj v tujino (udeležba na sestankih delovnih skupin, grozdov, aktivnosti vzajemnega učenja, srečanja koordinacijskih skupin...) v okviru delovanja OMK.

Poglobljeni družboslovni intervjuji s predstavniki MŠŠ pristojnimi za izobraževanje odraslih in udeleženci aktivnosti OMK (opravljeni v času od 12.5.2008 do 3.10.2008). Zaradi želje nekaterih sodelujočih v magistrskem delu niso poimensko navedeni. Podatki so dostopni pri avtorici magistrskega dela.

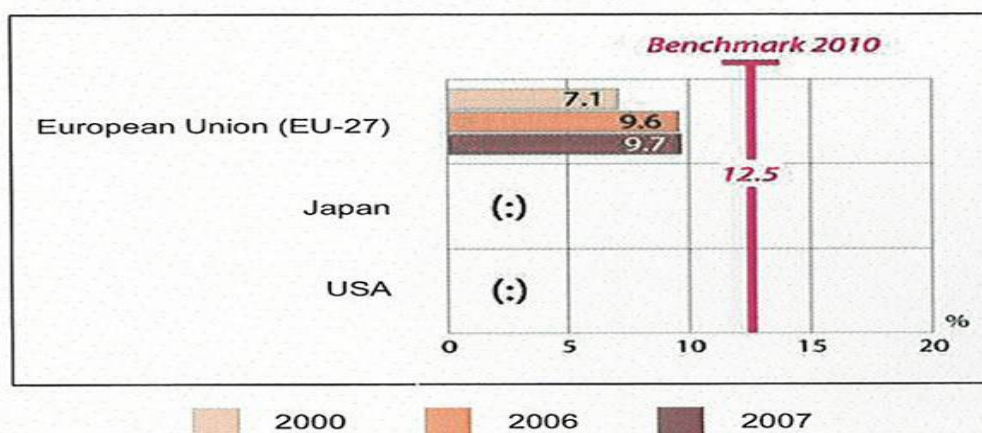
VI. PRILOGA

Prikaz izsekov poročila o napredku držav članic glede doseganja ciljev (kazalniki in ciljne vrednosti) Delovnega programa Izobraževanje in usposabljanje 2010.



Source: DG Education and Culture

Percentage of population aged 25-64 participating in education and training, 2000-2007.



Data source: Eurostat (EU-Labour Force Survey)

Chart A.8 Country performance progress in each Benchmark area, period 2000-2006

	<i>Low performers in reading</i>	<i>Early school leavers</i>	<i>Upper secondary education</i>	<i>MST Graduates</i>	<i>Lifelong learning</i>
EU					
Belgium					
Bulgaria					
Czech Republic					
Denmark					
Germany					
Estonia	++				
Ireland					
Greece					
Spain					
France					
Italy					
Cyprus					
Latvia					
Lithuania	-				
Luxembourg					
Hungary					
Malta					
Netherlands					
Austria					
Poland					
Portugal					
Romania					
Slovenia	++				
Slovakia					
Finland					
Sweden					
United Kingdom	+				
Croatia	+				
Turkey					
Iceland					
Norway					

For low achievers in reading where only 2006 results were available: ++ performance above benchmark, + performance above EU average, - performance below EU average

	ABOVE EU BENCHMARK	BELOW EU BENCHMARK
INCREASING PERFORMANCE	MOVING FURTHER AHEAD	CATCHING UP
DECREASING PERFORMANCE	LOSING MOMENTUM	FALLING FURTHER BEHIND

Table A.9: Best performing countries on benchmark relating to school education (2007)

	Target for 2010	Best performing countries in the EU			EU	USA	Japan
Low-achievers in reading (15-year-olds, %)	At least 20% decrease	Change in the percentage of low achievers in % (2000-2006)					
		Finland ^a -31.4%	Poland -30.2%	Latvia -29.6%	+13.1%	-	+82.2%
		Share of low achievers ^a					
		Finland 4.8%	Ireland 12.1%	Estonia 13.6%	24.1%	-	18.4%
Early school leavers (18-24 %)	No more than 10%	Poland 5.0%	Czech Rep. 5.5% ^a	Slovakia 7.2%	14.8%	-	-
Upper secondary attainment (20-24, %).	At least 85%	Czech Rep. 91.8%	Poland 91.6%	Slovenia 91.5%	78.1%	-	-

^a: 2006;

Source: DG Education and culture

Data sources: Eurostat UOE and LFS; OECD/Pisa

Table A.10: Best performing countries on benchmarks relating to higher education and lifelong learning

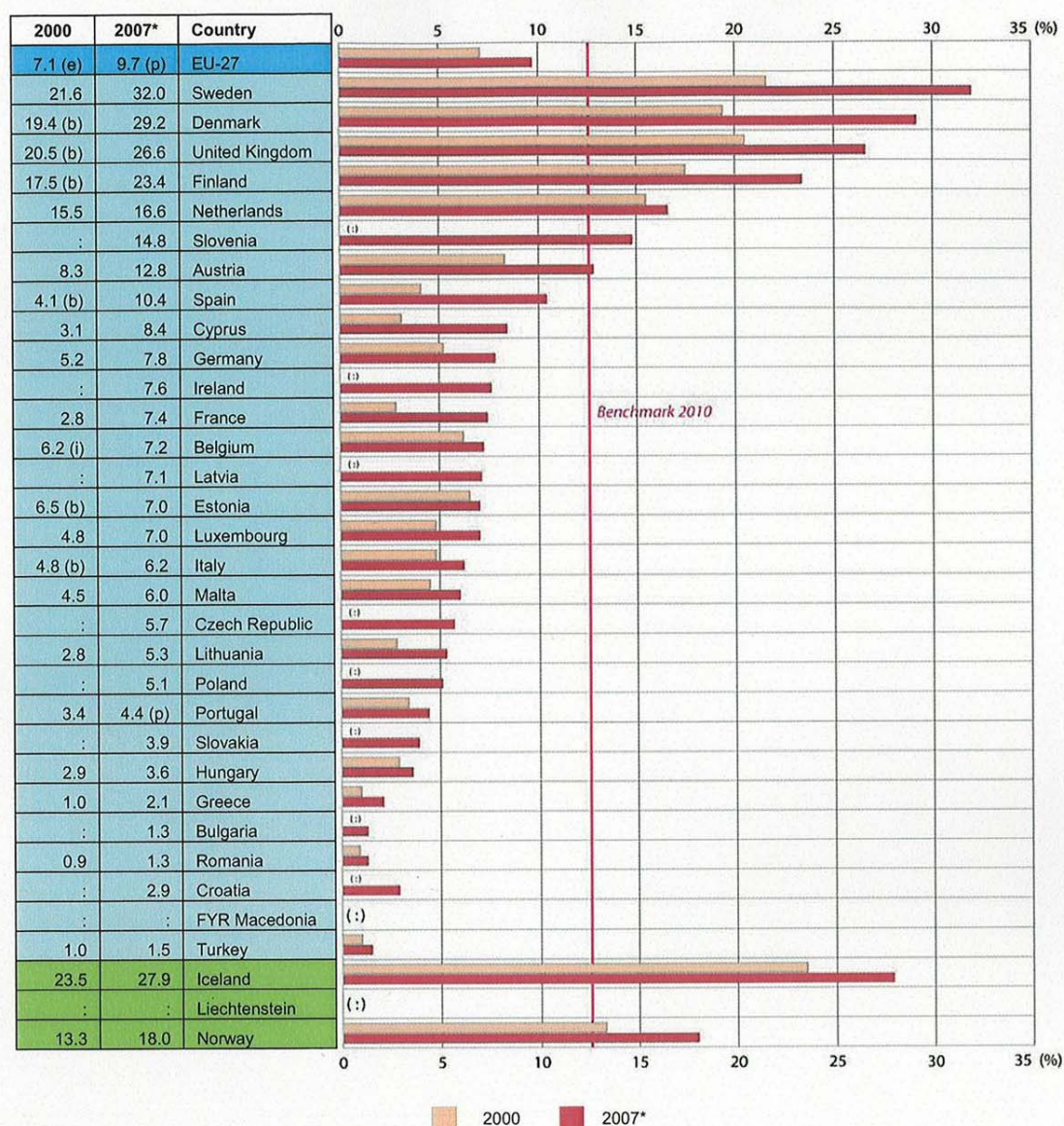
	2010 target for EU	Best performing countries in the EU			EU	USA	Japan
Graduates in Mathematics Science Technology (per 1000 young people)	Increase of at least 15% graduates	Average annual increase 2000-2005					
		Poland +13.7%	Slovakia +12.3%	Portugal +13.1%	+4.7%	+3.1%	-1.1%
		MST Graduates per 1000 inhabitants (aged 20-29) in 2006					
		Ireland 21.4	France 20.7	Lithuania 19.5	13.0	10.3	14.4
		% of female graduates in 2006					
		Estonia 42.9 %	Bulgaria 41.2 %	Greece 40.9 %	31.3 %	31.3 %	14.6 %
Lifelong Learning participation (25-64, %)	At least 12.5%	2007					
		Sweden 32.0 (06)	Denmark 29.2%	UK 26.6% (p) ^a	9.7%(p)	-	-

^a: 2006, p: provisional

Source: DG Education and Culture

Data source: Eurostat UOE and LFS

Chart 1.3 : Participation of adults in lifelong learning (d) 2000, 2007
Percentage of the adult population aged 25 to 64 participating in education and training



Data source: Eurostat (EU-Labour Force Survey))

* 2006 data for SE, UK, HR, IS

(:) Missing or not available, (e) Estimated data, (b) Break in series, (p) Provisional data

(d) Lifelong learning refers to persons aged 25 to 64 who stated that they received education or training in the four weeks preceding the survey (numerator). The denominator consists of the total population of the same age group, excluding those who did not answer to the question 'participation to education and training'. Both the numerator and the denominator come from the EU Labour Force Survey. The information collected relates to all education or training whether or not relevant to the respondent's current or possible future job;

Due to the changes in the Labour Force Survey, aiming at improving relevance and comparability of data at the EU level, breaks of series were noted in nearly all countries (in particular in 2003 and 2004).