
Pravičnost in/ali učinkovitost v kontekstu izobraževalnih politik v Evropski uniji

Urška Štremfel

Izhodišče članka predstavljajo sodobne razprave o javnopolitičnih instrumentih, s katerimi Evropska komisija vodi, usmerja in nadzira države članice, da s kolektivnim reševanjem problemov skupaj dosegajo zastavljene cilje. Pri tem je v središču pozornosti vprašanje neoliberalne zasnovanosti nove oblike vladavine v EU in njenega vpliva na oblikovanje in izvajanje nacionalnih izobraževalnih politik. Ta proces je pri tem bistveno določen s konceptom na podatkih temelječega oblikovanja politik (angl. *evidence-based policy making*). Osrednja pozornost je na dosežkih učencev in učenk, ki jih države članice na podlagi kulture performativnosti primerjajo v mednarodnih primerjalnih lestvicah dosežkov. Na podlagi teh uvrstitev in večinoma poenostavljenih analiz dosežkov Evropska komisija in druge mednarodne organizacije (npr. Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj – OECD, in Mednarodni denarni sklad – IMF) državam posredujejo priporočila, v katerih predlagajo ukrepe za (domnevno) izboljšanje uspešnosti izobraževalnega sistema in s tem gospodarske konkurenčnosti države. Navedena priporočila pogosto temeljijo na idejah neoliberalizma tako, da ukrepe za izboljšanje utemeljujejo na načelu učinkovitosti (angl. *efficiency*), ob strani pa puščajo druga pomembna načela, na primer načelo pravičnosti (angl. *equity*). Prevlada ekonomskih ciljev (učinkovitost izobraževanja) nad socialnimi (pravičnost izobraževanja) ne pomeni le premika v vsebini izobraževanja, temveč nosi s seboj celotno neoliberalno ideologijo o tem, kako (k uresničevanju določenih ciljev) usmerjati družbo.

Ob tem ostajata odprti vsaj dve znanstveno relevantni vprašanji: edukacijsko – o (ne)komplementarnosti načel učinkovitosti in pravičnosti pri

zasledovanju evropskih ciljev na področju izobraževanja – ter politološko – o vplivu novih oblik vladavine v Evropski uniji (EU) na proces oblikovanja in izvajanja nacionalnih izobraževalnih politik. V Sloveniji znanstvenih razprav, ki naslavljajo ti dve vprašanji, ni veliko, njihovi izsledki pa z različnih znanstvenih perspektiv in ob uporabi različnih študij primerov opozarjajo na dosedanje pasivno in nekritično sprejemanje evropskih agend v slovenskem izobraževalnem prostoru (npr. Adam, 2014; Medveš, 2008; Štefanc, 2008; Vežjak, 2014). V članku se v navedene razprave umeščamo in jih dopolnjujemo s politološkimi vpogledi v zasnovanost nove oblike vladavine v EU, ki (lahko) pomembno pojasnjujejo dosedanje nekritično sprejemanje evropskih agend v slovenskem izobraževalnem prostoru.¹ Strukturo nove oblike vladavine v EU na področju izobraževalnih politik in procese vladanja orišemo na konkretnem primeru spoštovanja načel učinkovitosti in pravičnosti izobraževanja. Pri tem s predstavljenimi uvidi predstavljamo del pomembnih podlag za spoštovanje načel in strateških usmeritev Slovenije pri razvoju izobraževalnega sistema v prihodnje.

Namen članka je odgovoriti na naslednja raziskovalna vprašanja:

- S kakšnimi mehanizmi (javnopolitičnimi instrumenti) deluje nova oblika (neoliberalne) vladavine v evropskem izobraževalnem prostoru?
- Kako sta v takšno obliko vladavine umeščeni načeli učinkovitosti in pravičnosti izobraževanja?
- Kateri so izkazi njenega dosedanjega umeščanja v slovenski izobraževalni prostor?

Skladno z Mitchell (2006) lahko študije neoliberalizma razvrstimo v tri analitične kategorije: javnopolitični okvir, ideologija, politično vladanje/vladavina (angl. *governmentality*), pri čemer je zaslediti manko raziskav prav na področju preučevanja neoliberalizma kot političnega vladanja/vladavine. V članku vladavino obravnavamo kot normativno in analitično kategorijo. V normativni kategoriji so objekt preučevanja nova oblika vladavine v EU, njena struktura in procesi. V analitični perspektivi uporabimo kompleksen večnivojski okvir analize, ki pojasnjuje pogoje, pod katerimi nova oblika vladavine v EU spodbuja države članice, da sledijo ciljem EU na področju izobraževanja (Altrichter, 2010; Ioannidou, 2010).

1 Štefanc (2008: str. 11) ugotavlja, da je razmeroma preprosto utemeljevati, da se področje izobraževanja podreja neoliberalnim idejam, zahtevneje pa je pokazati, kako se te izražajo v konkretnih ukrepih izobraževalne politike, sistemskih spremembah in reformnih posegih.

Nova oblika vladavine v EU na področju izobraževalnih politik

Proces, s katerim Evropska komisija vpliva na oblikovanje in izvajanje nacionalnih izobraževalnih politik je, kot uvodoma navedeno, bistveno določen s konceptom na podatkih temelječega oblikovanja politik, ki ga teoretsko umeščamo v razumevanje nove (neoliberalne) oblike vladavine kot vladavine ciljev, primerjav, (javno)političnih problemov in vladavine ekspertnega znanja (npr. Grek, 2010; Lawn, 2011; Ozga, 2011).² Teoretsko gledano (npr. Weible, 2008) je namen uporabe ekspertnega znanja v oblikovanju javnih politik lahko različen: instrumentalen (v smislu nevtralne uporabe ekspertnega znanja za izboljševanje javnopolitičnih rezultatov), političen (v smislu uporabe ekspertnega znanja v podporo določeni ideologiji) in družben (v smislu, da je akumulacija ekspertnega znanja namenjena postopnemu spreminjanju sistema prepričanj v družbi). Na podlagi navedenih teoretskih predpostavk ni izključeno, da javnopolitični instrumenti, ki jih uporablja Evropska komisija (tudi mednarodne raziskave znanja), poleg proceduralnih postopkov primerjave izobraževalnih sistemov in njihovih dosežkov ne vsebujejo tudi normativnih mehanizmov definiranja upravičene oz. pametne in dobre politike, zato niso nujno nevtralen javnopolitični instrument. Z vključenostjo ekspertov in ekspertnega znanja delujejo na daljavo (Miller in Rose, 2008) in vzpostavljajo evropski izobraževalni prostor (Grek, 2010; Lawn, 2011) ter s tem sprožajo vprašanja o suverenosti nacionalnih izobraževalnih politik. Po mnenju več avtorjev (npr. Apple, 2001; Cort, 2010; Dale, 2009) je bistvena prednost neoliberalne ideologije pri usmerjanju družbe, da politične strategije dobijo vtis nevtralnosti. Novo obliko vladavine v EU na področju izobraževalnih politik je zato mogoče razumeti kot posebno obliko političnega vladanja. Koncept na podatkih temelječega oblikovanja politik pa kot tehniko upravljanja in nadzora javnopolitičnega procesa (Parsons, 2002; Shahjahan, 2011).

V nadaljevanju izpostavljamo teoretske predpostavke, ki lahko predstavljajo uvid v uspešnost delovanja novih oblik vladavine, razlago raziskovalno še vedno ne dovolj pojasnjene vpliva nove oblike vladavine EU na države članice ter njeno zaznano nekritično in pasivno sprejemanje v slovenskem izobraževalnem prostoru.

2 Čprav mnogi novo obliko vladavine EU na področju izobraževalnih politik, ki vključuje uporabo ekspertnega znanja, umeščajo predvsem v obdobje po letu 2000, Pépin (2006) s številnimi konkretnimi primeri prikazuje na podatkih temelječe odločanje že v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja.

Vladavina ciljev

Sabel in Zeitlin (2010) novo obliko vladavine v EU opredelita kot eksperimentalno vladavino, ki deluje na podlagi štirih mehanizmov: 1) postavljanja skupnih ciljev, 2) avtonomije posameznih akterjev pri doseganju le-teh, 3) odgovornosti akterjev za njihovo doseganje, 4) identifikacije novih problemov in priložnosti pri doseganju skupnih ciljev. Eksperimentalno vladavino tako označita kot rekurzivni proces zastavljanja ciljev in pregleda njihovega uresničevanja, ki je osnovano na javnopolitičnem učenju in primerjavi njihovega doseganja v različnih kontekstih.

Grek (2009) meni, da sta pri t. i. vladavini ciljev (angl. *output-oriented governance*) ključna vloga podatkov in upravljanje z njimi. Podatki omogočajo vladati na podlagi določanja ciljev in s tem usmerjati dosežke akterjev pri njihovem doseganju. Pri tem se v novi obliki vladavine v ospredju kot mehanizem nadzora in usmerjanja vedenja pojavijo materialne in diskurzivne strategije. Te so kombinirane z zunanjimi regulativnimi mehanizmi (s kazalniki in ciljnimi vrednostmi), ki skušajo skupaj usmerjati in preoblikovati delovanje posameznih (individualnih in kolektivnih) akterjev. To pomeni, da so objave in publikacije, ki predstavljajo informacije o uspešnosti pri doseganju zastavljenih ciljev, sredstva za spodbujanje, presojanje in primerjanje akterjev v smislu dosežkov. Na ta način predstavljajo nadzor konteksta, a hkrati avtonomnost akterjev, ki v njem delujejo, glede tega, kako bodo cilje dosegli. Gre za sistem discipliniranja na podlagi presojanja in klasifikacij akterjev pri doseganju (skupno dogovorjenih) ciljev. Ozga (2003) meni, da je na področju izobraževanja vladavina dosežkov postala ključni instrument izboljševanja izobraževalnih sistemov in večanja odgovornosti posameznih akterjev zanje. Njen vpliv temelji na strahu pred podpovprečnostjo, ki je ob naraščajoči konkurenčnosti in tekmovalnosti v globaliziranem svetu še toliko večji.³

Med cilji, ki jim države članice na področju izobraževanja v EU sledijo, nedvomno ne moremo spregledati Lizbonske strategije, po katerih naj bi EU postala na znanju temelječe gospodarstvo, sposobno zagotavljati tako trajnostno gospodarsko rast kot socialno kohezijo. Jakobijeva (2007: str. 39) meni, da je ideja na znanju temelječe družbe in na znanju temelječega gospodarstva države spodbudila k izvajanju sprememb na področju izobraževanja. Države članice na znanju temelječo družbo oziroma gospodarstvo vidijo kot simbol sprememb in zeleno stanje, ki ga pričakujejo v prihodnjih letih, zato sprejemajo politike, ki bodo namenjene tem potrebam in ciljem. Zgaga (2011: str. 21) meni, da je pri tem izjemno relevantno

3 V zadnjem času se je po svetu izoblikovalo prepričanje, da so dosežki države v raziskavi PISA kazalnik njenega prihodnjega gospodarskega razvoja (Hanushek in Wößmann, 2010).

vprašanje, kako dejansko razumemo pojma »življenje v na znanju temelječi družbi« in »delo v na znanju temelječem gospodarstvu«, saj se uporabljata zelo ohlapno in vključujeta različne semantike, ki jih posredno lahko označimo kot ideološke redukcionizme ali moralizme populističnih iniciativ.⁴ Žiljak (2008: str. 97) tako na znanju temelječo družbo označi kot diskurz, imaginarnost, projekcijo možnega stanja stvari ali možnih svetov. Ta imaginarnost lahko predstavlja zamišljene dejavnosti ali družbeno realnost, ki vsebuje materializacijo tega diskurza. Podobno Ozga in Jones (2006: 5) menita, da je na znanju temelječe gospodarstvo slogan, banalnost, ki je univerzalno sprejeta kot resnica, ki oblikuje splošno prepričanje v družbi. Je javnopolitični metanarativ, ki predpostavlja in zahteva prilagoditev, deljenje in izmenjavo znanja v sistemu globalne produkcije. Namenjen je za utemeljitev potrebnih sprememb v novi obliki vladavine na področju izobraževalnih politik v EU, ki bodo vodile h globalni konkurenčnosti EU.

Uresničevanje ciljev (angl. *effectiveness*) je težko presoјati, če ti niso jasno določeni.⁵ Pri tem se sklicujemo na bistvene teoretske predpostavke evalvacije javnih politik, ki temelji na presoји, ali so zastavljeni cilji javne politike doseženi (Hogwood in Gunn, 1984; Nachmias, 1979). Če novo obliko vladavine v EU teoretsko razumemo kot vodenje, usmerjanje in nadziranje akterjev (Kooiman, 2003), da s kolektivnim reševanjem javnopolitičnih problemov skupaj dosejajo zastavljene cilje (Pierre in Peters, 2000), prej omenjena ohlapnost in nejasnost ciljev izobraževanja (na najvišji strateški ravni opredeljena kot življenje v na znanju temelječi družbi) tako na nadnacionalni kot nacionalni ravni odpira prostor političnim manipulacijam ter s tem odmik od objektivnega in nevtralnega k političnemu vladanju (Borrás in Radaelli, 2011). Ravno odprtost in nejasnost ciljev EU pa omogočata ustvarjanje definicij upravičenih oz. pametnih in dobrih politik ter skupnega dobrega (Borrás in Conzelmann, 2007). Takšne definicije so namreč sredstvo političnega pritiska na akterje (države članice), da spremenijo svoje vedenje (Adler in Haas, 1992). Skupno razumevanje javnopolitičnih problemov in rešitev na področju izobraževalnih poli-

4 Žiljak (ibid.: 99) meni, da je znotraj tega diskurza izraze dejavni državljani, odgovorni ljudje, sodelovanje in družbena blaginja zamenjal diskurz učinkovitosti, kakovosti, kompetenc, ciljne orientiranosti in evalvacije.

5 Room (2005: str. 122) pojasni, da so se eksperti v EU soočali z velikimi dilemami, kako operacionalizirati in določiti kazalnike, ki bodo merili tako ohlapne pojme, kot sta na znanju temelječa družba oziroma na znanju temelječe gospodarstvo. Ravno tako Gornitzkova (2006) opominja, da iz trinajstih ciljev in kazalnikov I&U 2010 (glejte: Evropska komisija, 2002) ni natančno razvidno, kakšne so njihove vzajemne povezave, oziroma kako kot celota prispevajo k uresničevanju na znanju temelječe družbe oziroma na znanju temelječega gospodarstva.

tik v EU tako predstavljata novo obliko konvergence, ki ni institucionalna in zavezujoča, temveč kognitivna in normativna. Vendar ne smemo zanemariti, da je, kot menijo Birkland (2005) ter Borrás in Conzelman (2007), doseganje nenasprotujočih si in hegemonskih definicij javnega dobrega in ciljev v sodobnih družbah postalo nedosegljivo, toliko bolj, če upoštevamo veliko družbenopolitično in gospodarsko različnost EU. Navedeno kaže na možnost manipulacije z odprtimi cilji Lizbonske strategije na področju izobraževanja ter s tem prevlade enih ciljev (gospodarske rasti in učinkovitosti) nad drugimi (pravičnosti in socialne kohezije).

Vladavina primerjav

Naslednji vidik nove oblike vladavine so primerjave in primerljivost dosežkov (angl. *governance by comparison*). Primerjave (pogosto prikazane kot mednarodni spektakel uspeha in neuspeha na primerjalnih lestvicah dosežkov) krepijo vzajemno odgovornost akterjev za doseganje skupnih ciljev, legitimirajo politične akcije in tako tvorijo novo obliko vladavine. Podlago za primerjave predstavljajo v ta namen oblikovani kazalniki, ki podpirajo novo preračunljivo racionalnost nove oblike vladavine (Bauman, 1992). Mednarodne organizacije (npr. OECD) namreč na podlagi oblikovanja kazalnikov in merjenja dosežkov postajajo »javnopolitični leksikon« in konstruirajo svetovni/evropski izobraževalni prostor na podlagi mehanizma vladavine primerjav. Te primerjave vsebujejo predvsem racionalistični pristop oblikovanja javnih politik, v katerem so (vrednoteni) akterji implicitno pod pritiskom, da se približujejo tistemu, kar je pojmovano kot najboljše (bodisi v skladu z racionalističnim pristopom kot najučinkovitejše bodisi v skladu s konstruktivističnim pristopom kot najprimernejše) v skladu s posebnimi kriteriji določenega konteksta primerjav. Primerjava kot oblika vladavine naj bi predpostavljala znanstveni pristop k političnemu odločanju. Najučinkovitejše (racionalizem) ali najprimernejše (sociološki institucionalizem) odločitve morajo biti v tem kontekstu sprejete na podlagi objektivnih kriterijev in evalvacije (March in Olsen, 1998). Navedeno nevtralnost in objektivnost naj bi zagotavljali kvantitativni kazalniki, ki zagotavljajo primerljivost ter državam omogočajo odpravo določenih slabosti in izboljšanje dosežkov. Pri tem gre za pozitivni pritisk, ki lahko vodi k javnopolitičnim izboljšavam na nacionalni ravni (Šenberga, 2005: str. 15).

A primerjanje ne sme biti videno le kot (nevtralna) metoda, temveč tudi kot politika. Növoa in Yariv-Mashal (2003) opozarjata, da vladavina primerjav skozi proces svojega delovanja v tem pogledu ne proizvaja le konvergence (ciljev in dosežkov), temveč lahko privede tudi do uniformnosti delovanja in mišljenja. Haverland (2009), Lange in Alexiadou

(2010) ter Radaelli (2003) pa izpostavljajo, da okoliščine, v katerih se države zanašajo na objektivnost mednarodnih primerjav, odpirajo prostor za politični vpliv mednarodnih institucij ali določenih držav. Predstavo o dobrih (izobraževalnih) sistemih, ki nastane na podlagi mednarodnih primerjav, namreč lahko izkoristijo tudi za uveljavljanje svojih posebnih interesov (širjenje lastnih javnopolitičnih idej, modelov ali konceptov). Strategija ekspertnega diskurza namreč gradi svoje predloge na podlagi primerjalnih strategij, ki skušajo vsiliti nevtralno podobne odgovore v različna nacionalna okolja (Nóvoa, 2002: str. 144). Na področju izobraževanja so mednarodne raziskave znanja zato dragocen vir za refleksijo, delovanje ter legitimizacijo dejanj, zahvaljujoč njihovi ugledni objektivnosti. Nacionalni javnopolitični odločevalci jih kot take težko prezrejo, saj so razumljene kot neodvisna struktura ekspertnosti in jim hkrati nudijo vire za oblikovanje nacionalnih izobraževalnih politik na podlagi (navidezne) neodvisnosti in kozmopolitizma tega specializiranega znanja (Carvalho, 2012). Bistvo njegovega uspeha je v prikriti prisotnosti, ki brez vsiljevanja usmerja ter proizvaja predvidljive akterje. Z vidika vladavine primerjav tako prikazuje, da moč ni izvajana le s tradicionalnimi regulativnimi dejavnostmi, temveč tudi z mehкими primerjalnimi ocenami in lestvicami dosežkov (Abbot in Snidal, 2000). Vladavina primerjav na mednarodni ravni ima tako potencial, da s kreiranjem standardov in dobrih praks vpliva na institucionalizirane prakse na nacionalni ravni ter proizvaja pritisk po izboljšanju. Mednarodne organizacije, ki proizvajajo in objavljajo primerljive evalvacije, tako dobijo moč s postavljanjem standardov, ki so neodvisni od originalnih motivov in pričakovanih posledic, ki so jih imele države, ko so jim naložile nalogo objektivne evalvacije (Martens, 2007). Podatki, izhajajoči iz primerjav, hkrati zahtevajo in opravičujejo (politične) akcije, pri čemer sprožajo režim nujnosti, ki izziva permanentno potrebo po samoopravičevanju (Nóvoa in Yariv-Mashal, 2003: str. 427). Primerjalne raziskave v izobraževanju tako oblikujejo definicije »dobrih« in »slabih« izobraževalnih sistemov, identificirajo javnopolitične probleme in nudijo smeri njihovega reševanja (Ozga, 2011a: str. 219).

Vladavina (javno)političnih problemov

»Javnopolitični problemi so tisti družbeni problemi, ki jih je mogoče razreševati oziroma jih razrešuje država z instrumenti in mehanizmi, ki jih ima na voljo.« (Fink Hafner, 2002: str. 105.) Kadar o javnopolitičnih problemih govorimo v smislu vladavine, pa imajo ti tudi institucionalno logiko. Strukturiranje problemov je zapleten kognitivni vidik problematizacije v politiki in javni politiki. Problematizacija nastane iz izkušenj in razmišljanja o praktični tenziji med identifikacijo (trenutno situacijo) in

reševanjem problema (bolj zaželeno situacijo v prihodnosti). Procesiranje problemov se pravzaprav začne z iskanjem problemov: vladanje je odvisno od identifikacije situacij kot problematičnih, priznavanja ekspertiz v povezavi s temi problemi in odkritjem tehnologij vladanja, ki so videne kot primeren odziv (Colebatch, 2006: str. 313). Za razumevanje vladavine reševanja problemov (angl. *governance of problems*) je zato bistveno prikazati, kdo postavlja kakšne vrste vprašanj v javnopolitični diskurzu in kdo se pojavi s kakšno vrsto odgovora in kako razmerje med vprašanjem (identifikacijo problema) in odgovorom (rešitvijo problema) vzpostavi in oblikuje javnopolitično razpravo kot osnovo za oblikovanje in implementacijo javnih politik.

Z vidika družbenih konstruktivistov oblikovanje (predvsem nadnacionalnih) politik predstavlja vladavino reševanja problemov. Akterji oblikovanja nadnacionalnih politik namreč prihajajo iz različnih držav ter se razlikujejo po izkušnjah, vrednotah, normah in prepričanju. Skupno sodelovanje postane mogoče le, če uspejo proizvesti skupno razumevanje o nujnosti skupnega sodelovanja (Paster, 2005; Bernhard, 2011). Bistveni proces pri tem je skupna konstrukcija problema, ki je predpogoj za skupni odziv oziroma sodelovanje (Hoppe, 2011: str. 50). O vladavini kot transnacionalnem reševanju problemov govorimo, kadar skupina držav spozna skupni javnopolitični problem ter skupaj načrtuje njegovo reševanje, ki je razvidno iz skupno oblikovanega modela javne politike, ki javnopolitični problem naslavlja.

Vladanje na področju izobraževanja ni omejeno z nacionalnim, saj mednarodni primerjalni podatki gradijo javnopolitične probleme in oblikujejo javnopolitične rešitve nad in med nacionalnimi ravnmi (npr. Nóvoa in Yariv-Mashal, 2003). Razvoj novih javnopolitičnih instrumentov (mednarodne raziskave znanja, mednarodne primerjalne lestvice dosežkov, ciljne vrednosti) tako zagotavlja kapaciteto vladavine mednarodnih institucij in organizacij (npr. Evropska komisija, OECD, IMF) ne le z merjenjem in spremljanjem dosežkov nacionalnih izobraževalnih sistemov, temveč predvsem s konstrukcijo specifičnih javnopolitičnih problemov in oblikovanjem njihovih rešitev na podlagi predpostavk javnopolitičnega učenja (Grek, 2010: str. 397). Grekova (ibid.) meni, da je konstrukcija javnopolitičnega problema na podlagi vedno novih podatkov in standardov nujna za vzpostavitev novih oblik vladavine. Vsaka konstrukcija problema namreč že predstavlja možnost in smer njegovega (v naprej predpostavljenega) reševanja. Rešitev predstavlja (naj)pomembnejši del definiranja javnopolitičnega problema (Wildavsky, 1979: str. 17), vladajoči pa proizvajajo natančno toliko problemov, kot jih bodo lahko rešili, nič več (Hoppe, 2011: str. 33).

Sodobni javnopolitični problemi na področju izobraževanja so multidimenzionalni, ker se morajo prilegati uvrstitvi vsake države na mednarodni primerjalni lestvici dosežkov in politiki vsake države. Sočasni, ker se stalno spreminjajo in prilagajajo širšemu družbenemu in političnemu okolju (npr. med gospodarsko krizo je tudi na področju izobraževanja v ospredju vprašanje učinkovitosti). So prostorski, ker različno učinkujejo v različnih nacionalnih kontekstih. So tako moralni (npr. pravičnost je poudarjena v skoraj vseh javnopolitičnih dokumentih) kot ekonomski (na znanju temelječe gospodarstvo je vedno v njihovem ozadju). Ko so javnopolitični problemi oblikovani, so kmalu zaznani in prepoznani v širšem prostoru. Pri tem ima bistveno vlogo politika znanja, ki je skupaj z javnopolitičnim učenjem bistveni dejavnik problematizacije in postavljanja javnopolitične agende na področju izobraževanja v EU (Grek, 2010).

Vladavina problemov je tesno povezana z obvladovanjem negotovosti, stalne (navidezne) krize ter z nujnostjo njenega reševanja (npr. Alexiadou, 2014). Retorika krize, ki se prikazuje kot naravni zakon, pa je eden izmed bistvenih elementov neoliberalizma. Slater (2015) navaja, da je že v zapisu Friedmana, enega temeljnih avtorjev neoliberalne misli, jasno zasediti vlogo krize v reformi družbe: »Le kriza – dejanska ali namišljena – lahko privede do pravih sprememb. Ob nastanku krize sprejeti ukrepi temeljijo na že obstoječih idejah, ki so prisotne v družbi. To je po mojem mnenju naša bistvena funkcija: razviti alternative obstoječim politikam, jih razvijati ter omogočiti njihovo razpršitev in široko dostopnost, dokler politično nemogoče ne postane politično neizogibno.« (Friedman, 1962: str. IX, v Slater, 2015: str. 3.) Kot meni Slater (2015: str. 4), neoliberalizem ne le pasivno čaka na krizo, da materializira svoje ideje v obliki javnopolitičnih priporočil, temveč aktivno (so)ustvarja njen (navidezen) prihod ter opozarja na nujnost njenega takojšnjega reševanja. V kontekstu neoliberalnih politik imajo takšne navidezno ustvarjene krize v zadnjih nekaj desetletjih pomembno vlogo tudi v reformah na področju izobraževanja (ibid.).

Alexiadou (2014) ugotavlja, da smo v času gospodarske krize v EU priča novemu valu modernizacije izobraževanja oziroma intenzivnim reformam nacionalnih izobraževalnih sistemov, h katerim v svojih dokumentih pozivajo institucije EU (npr. Evropska komisija, 2012a). V ta okvir lahko štejemo tudi okrepljeno odprto metodo koordinacije (OMK), ki je v teh dokumentih prikazana ne le kot instrument širjenja najprimernejših izobraževalnih politik, temveč tudi spremljanja reform (npr. Svet EU, 2013). Pri tem Svet EU spodbuja države članice in Evropsko komisijo k aktivnejši vlogi pri identifikaciji javnopolitičnih problemov z izvedbo vzajemnih pregledov nacionalnih izobraževalnih politik (angl. *peer*

review). Ti predstavljajo osnovo za oblikovanje specifičnih priporočil državam članicam in konkretnih vsebinskih predlogov reform, ki naj bi jih te glede na zaznane javnopolitične probleme (kriza) potrebovale (Alexiadou, 2014: str. 125).

Čeprav OMK eksplicitno ne predpostavlja harmonizacije izobraževalnih nacionalnih politik, vlada prepričanje (npr. Nòvoa, 2007), da je ekspertno znanje, ki ga uporablja Evropska komisija pri oblikovanju specifičnih priporočil držav članicam, tisto, ki vodi države članice k poenotenemu razumevanju problemov sodobnega izobraževanja ter k poenotenim rešitvam le-teh. Navedeno predstavlja močno politično orodje pri (pre)oblikovanju izobraževalnih reform v smeri, ki je prikazana kot nujna in edina logična pot (prim. Kos, Tašner in Gaber, tu).

Vladavina ciljev, primerjav, (javno)političnih problemov ... vladavina znanja

Značilnosti vladavine dosežkov, vladavine primerjav in vladavine reševanja problemov lahko opišemo pod skupnim imenom vladavina znanja (angl. *governance of knowledge*). Podatki in izsledki znanstvenih analiz so zaradi tehnološkega napredka postali širše dostopni kot kdajkoli prej. Hkrati pa v kontekstu naraščajočega demokratičnega primanjkljaja EU naraščajo pričakovanja glede transparentnosti in javne odgovornosti evropskih institucij. Da bi jih lahko izpolnili, je znanje uporabljeno kot podpornik legitimnosti ter avtoritete družbenih in političnih procesov v EU oziroma, povedano drugače, sta legitimnost in avtoriteta družbenih in političnih procesov v EU v večji ali manjši meri odvisni od legitimnosti in avtoritete znanja, na katerih temeljita (Ozga, 2011: str. 220). Nova oblika vladavine v EU je zato pogosto označena kot vladavina znanja. Le-ta z navidezno objektivnostjo in nevtralnostjo (ter s tem poudarjeno vlogo ekspertov in ekspertnega znanja) usmerja države članice k doseganju skupnih ciljev EU na področju izobraževanja. Čeprav ti cilji niso znanstveno utemeljeni oziroma so politično oblikovani, so v nadaljevanju natančno operacionalizirani in kvantificirani s kazalniki in ciljnimi vrednostmi, kar vzbuja navidezno nevtralnost in s tem omogoča svojstveno obliko vladanja (*vladavina ciljev*). Kazalniki in ciljne vrednosti (oblikovani tudi na podlagi izsledkov mednarodnih raziskav znanja) torej omogočajo merjenje ter primerjanje dosežkov držav članic pri doseganju skupnih (političnih) ciljev EU. Mednarodne primerjalne lestvice dosežkov pa na države članice EU izvajajo dvojni pritisk (občutek lastne (ne)konkurenčnosti glede na dosežke drugih držav članic, občutek neuspešnosti zaradi (ne)doseganja skupnih ciljev) ter jih na ta način usmerjajo k doseganju strateških ciljev EU (npr. Ioannidou, 2010) (*vladavina primerjav*). Ko

na podlagi uvrstitve na mednarodni primerjalni lestvici dosežkov države članice zaznajo javnopolitični problem (gospodarska nekonkurenčnost), so na ravni EU pogosto že vnaprej oblikovani najboljši javnopolitični modeli za njegovo reševanje (*vladavina reševanja problemov*). Predstavljena dinamika omogoča poglobljanje evropskega sodelovanja na področju izobraževanja v smeri, ki ga želi EU, države članice pa mu v okoliščinah gospodarske krize zadnjih nekaj let toliko bolj sledijo v želji po ohranitvi konkurenčnosti v gospodarstvu, temelječem na znanju (npr. Tsarouhas, 2009). Jacobsson (2004) meni, da je skrivnost nove oblike vladavine EU v posebni kombinaciji pritiska, ki ga sproža, ter iniciativnosti in želji akterjev po prostovoljni javnopolitični spremembi. Haahr (2004, str. 210) novo obliko vladavine tako opiše kot poseben primer tehnologije izpolnjene neoliberalne vladavine, ki vključuje noto svobode, a hkrati privlačnost njene uporabe.

Pravičnost in/ali učinkovitost v novi oblike vladavine EU na področju izobraževalnih politik

Čeprav Evropska komisija (2006) poudarja, da so za uspešnost nacionalnih izobraževalnih sistemov in s tem za doseganje evropskih ciljev na področju izobraževanja pomembna tako načela učinkovitosti kot pravičnosti, številni avtorji (npr. Rizvi in Lingard, 2009) opozarjajo, da njena priporočila državam članicam na osnovi idej neoliberalizma ukrepe za izboljšanje nacionalnih izobraževalnih sistemov utemeljujejo na načelu učinkovitosti. Poseganje Evropske komisije in drugih mednarodnih organizacij (npr. OECD) v tradicionalna načela (ne le postsocialističnih) nacionalnih izobraževalnih sistemov je v ospredju akademskih razprav: ne le razmerje med učinkovitostjo⁶ in pravičnostjo⁷ izobraževalnih politik in praks, temveč tudi vprašanje njune (ne)komplementarnosti (npr. Baye in Demuse, 2008; Wössmann, 2008).

6 »Učinkovitost predstavlja odnos med vložki (angl. input) in izidom (angl. output) določenega procesa. Sistemi so učinkoviti, če vložki proizvedejo maksimalne izide. Relativna učinkovitost v sistemih izobraževanja se navadno meri s preizkusi znanja, medtem ko se njihova učinkovitost v odnosu do širše družbe in gospodarstva v zasebnih in državnih izdatkih za izobraževanje.« (Evropska komisija, 2006.)

7 »Pravičnost je stopnja, do katere posameznik lahko izkorišča prednosti izobraževanja in usposabljanja v smislu priložnosti, dostopnosti, (enake) obravnave in dosežkov. Pravični sistemi zagotavljajo, da so izidi izobraževanja in usposabljanja neodvisni od socialno-ekonomskega položaja in drugih dejavnikov, ki vodijo do izobraževalnih neenakosti, in da so učenci obravnavani glede na njihove specifične učne potrebe. Neenakosti glede na spol, pripadnost etnični manjšini, telesno oviranost in regionalne razlike niso v središču pozornosti, vendar jih je relevantno upoštevati, v kolikor prispevajo k splošni socialno-ekonomski neenakosti.« (Evropska komisija, 2006.)

Dokumenti institucij EU

Baye in Demeuse (2008) v okviru analize dokumenta Evropske komisije (2006), ki najbolj neposredno naslavlja razmerje med učinkovitostjo in pravičnostjo pri doseganju skupnih evropskih ciljev na področju izobraževanja,⁸ izpostavljata problematičnost integracije različnih dimenzij pravičnosti v izobraževanju. Bøyum (2014) na podlagi normativne analize javnopolitičnih dokumentov OECD ugotavlja, da OECD uporablja zelo široko definicijo pravičnosti, ki je združljiva zgolj s formalno enakostjo in implicitno z meritokratsko različico enakosti priložnosti. Pri tem je vprašanje pravičnosti v izobraževanju izolirano od vprašanja socialne pravičnosti. Definicija OECD namreč predpostavlja, da deprivilegirano domače okolje učencev ne sme predstavljati deprivilegiranosti v izobraževanju, pri tem pa OECD zapostavlja vprašanje, ali je pravično, da v družbi sploh obstajajo deprivilegirana (domača) okolja (ibid.: str. 868). Rizvi in Lingard (2009: str. 448) menita, da v okviru OECD pravičnost v izobraževanju ni obravnavana kot moralna vrednota, temveč instrumentalno, kot sredstvo razvoja človeškega kapitala. Rizvi (2013) takšno opredelitev enakosti opisuje kot odmik od socialnodemokratskega k tržnemu pojmovanju enakosti. Meni, da so definicije pravičnosti v izobraževanju postale ločene od tradicionalnih idej socialne pravičnosti in omejene na enake možnosti formalnega dostopa do izobraževanja in udeležbe na trgu delovne sile.

Baye in Demeuse (2008) v analizi dokumenta Evropske komisije (2006) izpostavljata tudi nejasnost pri razumevanju učinkovitosti kot doseganja izobraževalnih ciljev (angl. *effectiveness*) in ekonomske učinkovitosti kot razmerja med finančnimi vložki in doseganjem ciljev (angl. *efficiency*). Na njuno (ne)namerno nedosledno rabo kaže tudi analiza strateških ciljev delovnih programov Evropske komisije Izobraževanje in usposabljanje 2010 (I&U 2010) in 2020 (I&U 2020) (Svet EU, 2002, 2009). V I&U 2010 je namreč kot eden izmed treh strateških ciljev opredeljeno »izboljšanje kakovosti in učinkovitosti /angl. *effectiveness*/ sistemov izobraževanja in usposabljanja«, v I&U 2020 pa kot eden izmed štirih strateških ciljev »izboljšanje kakovosti in ekonomske učinkovitosti /angl. *efficiency*/ sistemov izobraževanja in usposabljanja«. Navidezno zanemarljiva sprememba diskurza, ki jo v uradnih prevodih navedenih dokumentov v slovenski jezik sploh ni zaznati, pa ob upoštevanju v prejšnjem poglavju predstavljenih teoretskih predpostavk vladavine ciljev, primerjav in (javno)političnih problemov lahko predstavlja temeljit premik v vsebi-

8 Ni zanemarljivo poudariti, da je Evropska komisija dokument sprejela na podlagi izsledkov analize Evropskega omrežja ekspertov na področju ekonomskih vidikov izobraževanja (EENEE) (Wößmann in Schültz, 2006).

ni izobraževalnih politik v EU in ima posledično lahko pomembne implikacije za razvoj nacionalnih izobraževalnih politik. Zagata pri nedosledni uporabi obeh terminov postane toliko večja, razprava pa toliko bolj nejasna, ko obravnavamo načelo učinkovitosti (bodisi v smislu doseganja izobraževalnih ciljev bodisi v smislu ekonomske učinkovitosti izobraževanja) v razmerju do pravičnosti v izobraževanju.

V zvezi z učinkovitostjo izobraževanja nekateri avtorji opozarjajo, da je družbeni konstrukt (družbeni dogovor, kaj je tisto, kar v določenemu sistemu opredeljujemo kot zelene cilje in v kolikšni meri jih je treba uresničiti, da lahko govorimo o njihovem učinkovitem doseganju). Pri tem izpostavljajo, da čeprav so v zadnjem času v ospredju merjenj v mednarodnih primerjalnih raziskavah izobraževanja predvsem kognitivni dosežki kot temelj razvoja človeškega kapitala, so enako pomembni nekognitivni izidi izobraževanja (npr. socialni kapital) (npr. Kozina, tu), ki pa v mednarodnih primerjalnih lestvicah dosežkov pogosto ostanejo prezrti (npr. Fukuyama, 1999). Le Grand (1990) celo ocenjuje, da je učinkovitost lahko določena le kot sposobnost družbe dosegati njene primarne cilje. Učinkovitost sama po sebi pa ne more biti primarni cilj. Meni, da v družbi lahko govorimo o dveh kompromisih – vrednotnem in produktivnem. Zaradi različnosti kategorij pravičnosti (kot vrednote) in učinkovitosti (kot produkta) pa ju lahko obravnavamo le ločeno, ne moremo pa ju medsebojno primerjati.

V tem kontekstu je zanimiva tudi študija Dolton, Marcenaro-Gutiérrez in Still (2014), ki naslavlja vprašanje, kateri izobraževalni sistemi dosežejo največ z vloženim denarjem. Poudarjajo, da je ekonomska učinkovitost relativno vprašanje, ki ga lahko razumemo le z mednarodnimi primerjavami več izobraževalnih sistemov ter s spremljavo učinkov njihovih reform v daljšem časovnem obdobju. Pri tem avtorji ne zagovarjajo komplementarnosti načel učinkovitosti in pravičnosti, temveč poudarjajo, da nekatere države lahko izberejo politike, s katerimi kot prioritetni cilj zasledujejo kakovost v izobraževanju in ne ekonomske učinkovitosti. Pri tem pa se sprašujejo, ali naj države res stremijo k absolutni kakovosti izobraževalnega sistema ne glede na potrebne visoke finančne vložke. Poudarjajo, da na svobodo te odločitve vpliva gospodarski status države. Pri tem si je zanimivo zastaviti vprašanje, ali s tem posredno implicirajo, da si v času gospodarske krize države ne morejo privoščiti visokih stroškov zagotavljanja kakovosti izobraževanja.

Wößmann (2008) nasprotno utemeljuje, da je ekonomsko učinkovitost in pravičnost izobraževanja mogoče sočasno izboljšati z ustreznimi načrtovanimi in na dosežke osredotočenimi reformami v celotni vertikali izobraževalnega sistema. Podlago za to naj bi po njegovem mnenju pred-

stavljal regulativni okvir, v katerem država za doseganje najboljših izidov izobraževanja zagotavlja finančna sredstva in odgovornost akterjev ter omogoči njihovo izbiro in tekmovanje. Meni, da edino ekonomsko učinkoviti in pravični izobraževalni sistemi lahko pomembno (so)prispevajo h gospodarski rasti in družbeni koheziji EU.

Kratek pregled razprav nakazuje številna odprta vprašanja o (ne) komplementarnosti pravičnosti in (ekonomske) učinkovitosti v izobraževanju. Čeprav nekateri raziskovalci menijo, da na področju skupnega evropskega sodelovanja na področju izobraževanja ne moremo govoriti o popolnem izginotju socialnih ciljev (pravičnosti), je drugim z uporabo različnih teoretskih in metodoloških okvirov uspelo prikazati, da se je ravnotežje močno prevesilo na stran ekonomskih ciljev (učinkovitosti). Navedeno podpirajo tudi analize kazalnikov in ciljnih vrednosti, ki poudarjajo predvsem ekonomske cilje izobraževanja in s tem usmerjajo pozornost akterjev na merjena področja (Gornitzka, 2006; Nordin, 2011).⁹

Pri tem Grimaldi (2012) ocenjuje kot zanimivo dejstvo, da je pravičnost ostala vključena v javnopolitične dokumente EU na področju izobraževanja in ima osrednjo vlogo v nacionalnih izobraževalnih politikah številnih držav članic. Grimaldi (ibid.: str. 1131), sklicujoč se na številne avtorje, meni, da pravičnost kljub njenim številnim in raznolikim (celo nasprotujočim si opredelitvam) predstavlja pomemben simbol v diskurzu vseh pravilno mislečih ljudi. Ta simbol je zaradi široke pozornosti in podpore v družbi pri oblikovanju javnopolitičnih dokumentov nemogoče prezreti. Vendar nadalje opozarja, da si je v številnih nacionalnih izobraževalnih sistemih neoliberalizem (tudi z mehanizmi nove oblike vladavine) prisvojil koncept socialne pravičnosti in ga zreduciral na enakost možnosti. Na oblikovanje nacionalnih politik socialne pravičnosti tako močno vpliva neoliberalno razumevanje pravičnosti, ki je v velikem nasprotju z distributivnimi, kulturnimi in povezovalnimi idejami socialne pravičnosti. Izobraževanje tako postaja nesporno podrejeno ekonomskim imperativom rasti, zaposlenosti in globalne konkurenčnosti. Neoliberalna ideologija kot skupek kompleksnih idej, vrednot, javnopolitičnih tem in procesov, v ozadju katerih je ekonomska racionalnost, tako temeljito preoblikuje področje izobraževanja, njegove koncepte, objekte, subjekte in tehnologije. Če povzamemo, čeprav v dokumentih evropskih institucij (npr. Evropska komisija, 2006) zasledimo načelna prizadevanja za uskladitev sicer nasprotujočih si diskurzov ekonomske učinkovitosti in socialne pravičnosti, kritične analize kažejo, da smo priča ne njenemu so-

9 Čeprav so bili ob začetku okrepljenega sodelovanja članic EU na področju izobraževanja na ravni EU oblikovani kazalniki pravičnosti v izobraževanju (glej tudi Kodolja, tu), pregled in analiza novejših dokumentov nakazujeta, da le-ti niso zaživelj v praksi.

obstoju, temveč marginalizaciji in podrejanju socialne pravičnosti s strani hegemonkega neoliberalnega diskurza.

Priporočila Sloveniji

V nadaljevanju izpostavljamo ključne ugotovitve pregleda Posebnih priporočil državam članicam EU, s katerimi Evropska komisija in Svet EU v okviru uresničevanja strategije Evropa 2020 članicam EU na podlagi analize njihovih letnih nacionalnih reformnih programov in programov stabilnosti predlagata ukrepe, ki naj bi v najširšem smislu vodili k doseganju na znanju temelječega gospodarstva ter pametne, trajnostne in vključujoče rasti. Posebno pozornost pri pregledu namenjamo v prejšnjem poglavju izpostavljenim vprašanjem pravičnosti in ekonomske učinkovitosti izobraževanja.

Slovenija v nacionalnih reformnih programih in programih stabilnosti poudarja tako ekonomske kot socialne vidike izobraževanja: »Zaradi gospodarske krize so nujni varčevalni ukrepi na področju izobraževanja.«¹⁰ (Vlada Republike Slovenije, 2012: str. 13.) »Dolgoročen pritisk stroškov, ki so povezani z demografskimi trendi, na javne finance, jasno kaže potrebo po /.../ prilagoditvi sistema usposabljanja in izobraževanja.« (Vlada Republike Slovenije, 2015: str. 29.) »Krepilo se bo tudi kompetence strokovnih delavcev na celotni izobraževalni vertikali (socialne in državljanske kompetence), saj so le-ti ključni za zagotavljanje kakovosti izobraževalnega sistema.« (Vlada Republike Slovenije, 2016: str. 19.) Iz Priporočil Evropske komisije in Sveta EU pa sta jasno razvidni osredinjenost le na ekonomsko učinkovitost izobraževanja ter tesna navezanost izobraževanja na trg dela: »Poleg tega iz sorazmerno majhne učinkovitosti javne porabe, na primer na področju izobraževanja, izhaja, da bi lahko imela Slovenija dodatni manevrski prostor za konsolidacijo, ki temelji na odhodkih, in sicer brez slabšanja kakovosti javnih storitev.« (Evropska komisija, 2011: str. 4.) »Odzivnost sistema izobraževanja in usposabljanja na potrebe trga dela ostaja nezadostna.« (Evropska komisija, 2012b: str. 7.) »Odpravi naj se neusklajenost kvalifikacij in potreb na trgu dela.« (Evropska komisija, 2014: str. 8.)

Tako, kot je samo sprejemanje evropskih agend odvisno od zgodovinskega, kulturnega in družbenopolitičnega ozadja držav članic, tudi priporočil članicam, ki prihajajo od institucij EU, ni mogoče razumeti ločeno od širšega mednarodnega konteksta in priporočil, ki jih članicam posredujejo druge mednarodne organizacije (npr. OECD in IMF). Na tem mestu zato povzemamo poročili Ekonomski pregled o Sloveni-

10 Navedena ugotovitev je zapisana pod razdelkom z naslovom »Kakovostno in racionalnejše izobraževanje kot ključni dejavnik razvoja«.

ji (OECD, 2011) in Tehnično poročilo IMF (IMF, 2015) ter odzive, ki sta jih poročili in njuna priporočila ob objavi sprožila v slovenskem izobraževalnem prostoru.

OECD (2011) je v poročilu ocenila, da slovenski izobraževalni sistem ni dovolj ekonomsko učinkovit, rezultati učencev in učenk pa so pod povprečjem OECD držav. Kot predlagane ukrepe za izboljšanje učinkovitosti slovenskega izobraževanja je OECD izpostavila krčenje števila šol, večanje oddelkov, zmanjševanje pedagoškega in svetovalnega kadra ter prenos finančnih sredstev iz osnovnošolskega in srednješolskega v visokošolsko oz. univerzitetno izobraževanje. Slovenska strokovna javnost (npr. Pedagoški inštitut, 2011) je ob objavi poročila izpostavila pomanjkljivosti temeljnih metodoloških predpostavk analiz OECD, principe in različne možnosti interpretacije (in reinterpreteracije) numeričnih rezultatov ter statističnih podatkov, kakor tudi družbeno-ekonomsko in socialno ozadje tovrstnih analiz ter vprašanje socialne pravičnosti.

Poročilo IMF (2015) podobno izpostavlja relativno visok delež bruto domačega proizvoda, ki ga Slovenija vlaga v izobraževanje (tj. četrti najvišji delež med članicami EU), povečevanje zaposlovanja v izobraževanju od leta 2000 naprej kljub zmanjšanju števila učencev ter veliko število majhnih šol. Predlagani ukrepi na področju varčevanja v slovenskem izobraževalnem sistemu pa med drugim vključujejo povečanje števila učencev na učitelja in optimizacijo mreže šol. V enem od odzivov na poročilo v slovenskem izobraževalnem prostoru (Vidmar et al., 2015) so bile pod vprašaj postavljene prav vse ugotovitve in priporočila IMF. Poudarjeno je bilo, da so ugotovitve v poročilu osnovane na podlagi kumulativnih podatkov o sistemu vzgoje in izobraževanja v več časovnih točkah, vendar pri interpretaciji ne upoštevajo (vsebinsko) strukturnih sprememb, ki so bile v Sloveniji zasnovane in implementirane v tem času. Slovenski izobraževalni sistem je specifičen tudi v geografski razpršenosti (razmeroma majhnih) šol, ki vsekakor pripomore k družbenemu ohranjanju in razvoju določenih odrinjenih geografskih območij. Na podlagi pregleda raziskav je bilo ugotovljeno, da ne obstaja nekakšna univerzalna velikost šole, ki bi bila optimalna v vseh kontekstih. Prav tako je bilo izpostavljeno, da IMF uporablja metodologijo, ki upošteva tako formalno kot neformalno izobraževanje, medtem ko predlogi varčevanja v poročilu posegajo izključno v formalno izobraževanje, kjer delež BDP nikakor ni med najvišjimi v Evropi, pač pa je zelo blizu povprečja EU-21. (ibid., 2015).

Iz podrobnega pregleda poročil in priporočil Evropske komisije, OECD in IMF je jasno razvidna njihova utemeljenost na logiki eko-

nomske učinkovitosti izobraževanja.¹¹ Pri tem pa navedena priporočila niso naslovljena pomembnega nacionalnega strateškega cilja v Sloveniji – pravičnosti v izobraževanju – in odprtih izzivov njegovega uresničevanja (Bela knjiga, 2011). Grimaldi (2012) navaja, da pri oblikovanju in sprejemanju takšnih priporočil mednarodnih institucij pogosto niso upoštevane in ustrezno kontekstualizirane posebnosti nacionalnih izobraževalnih politik in konteksta. Posledično prihaja do širjenja domnevno nevtralne neoliberalne agende ter posplošenega in poenostavljenega razumevanja učinkovitih receptov, kako se soočiti s sodobnimi izzivi na področju izobraževanja. Ti recepti so pogosto razumljeni kot edini pravi, njihove neoliberalne ekonomsko obarvane predpostavke in temeljne vrednotne usmeritve pa niso prevpraševane.¹² Neustreznost navedenih priporočil v slovenski strokovni javnosti ni bila prezrta. Iz nacionalnih reformnih programov in programov stabilnosti pa v nekaterih vidikih lahko razberemo skladnost z navedenimi priporočili, čeprav njihov dejanski vpliv na samo oblikovanje izobraževalnih in drugih politik v Sloveniji ostaja raziskovalno še nepojasnen.

Sklepne misli

Številni avtorji (npr. Medveš, 2008; Štefanc, 2008; Štremfel, 2013; Vezjak, 2014) so ob preučevanju vpliva globalnih/evropskih politik na proces oblikovanja in izvajanja izobraževalnih politik v Sloveniji poudarili nekritično presojanje in pasivno sprejemanje evropskih agend v slovenskem izobraževalnem prostoru.

»Reforme in posodobitve slovenskega šolstva v preteklih letih so same postale svoje lastno nereflektirano gibalno, njihova domnevna nujnost se je ugnezdila v zavest šolnikov na vseh ravneh in njihovo jedro je ostalo nepreizprašano in nevprašljivo. Kritičnega premisleka o morebitnih slabih posledicah ni bilo. Pomembni so tudi vidiki, ki neoliberalizem kot paradigmo vnašajo kot samoumevno glede na preostale evropske države ...« (Vezjak, 2014: str. 8.)

V članku smo k bolj poglobljenemu razumevanju do sedaj zaznanega nekritičnega sprejemanja globalnih/evropskih agend v slovenskem iz-

11 Da so bila vsa dosedanja priporočila Evropske komisije članicam na področju izobraževanja vezana na kontekst trga dela in inovacij, ugotavljata tudi Volante in Ritzén (2016: str. 990).

12 Pri tem sta postavljeni pod vprašaj dve dejstvi: a) v skladu z načelom subsidiarnosti države članice EU suvereno odločajo o vsebini nacionalnih izobraževalnih politik (npr. Walkenhorst, 2008), b) države članice niso pasivni prejemniki iniciativ in priporočil EU in lahko razvijejo svojstvene (svojim kulturnim, upravnim in političnim tradicijam prilagojene) načine doseganja skupnih ciljev EU (npr. Héritier, Knill in Mingers, 1996).

obraževalnem prostoru prispevali s poglobljenim vpogledom v strukturo in procese nove oblike (neoliberalne) vladavine v EU na področju izobraževalnih politik kot vladavine ciljev, primerjav in (javno)političnih problemov. Prikazali smo, kako navedeni procesi na ravni EU in v odnosu do (slovenskega) nacionalnega prostora delujejo na primeru uresničevanja dveh temeljnih načel sodobnih izobraževalnih politik – pravičnosti in ekonomske učinkovitosti izobraževanja –, in s tem naslovili tako strateško kot vsebinsko ideološko širjenje (neoliberalnih) idej v evropskem izobraževalnem prostoru. Čeprav je načelo pravičnosti na načelni ravni močno poudarjeno v strateških dokumentih institucij EU in drugih mednarodnih organizacij (npr. OECD), podroben pregled drugih operativnih dokumentov (tudi priporočil Evropske komisije članicam) izkazuje njegovo instrumentalizacijo in specifično (neoliberalnim idejam podrejeno) izpeljavo v praksi.

V okoliščinah, ko »globalizacija zlasti v svoji difuzni obliki kaže na strahovito moč globalizacijskih procesov takrat, ko se ji nacionalni sistemi prostovoljno odpirajo in ne-zavestno, nekritično in pasivno sprejemajo njihovo logiko« (Medveš, 2008: str. 8), izpostavljamo, da lahko ob nadaljnjem nekritičnem sprejemanju evropskih in drugih mednarodnih agend v Sloveniji pride do problematičnih sprememb v vsebini izobraževalnih politik tudi v primeru prevzemanja načel (neoliberalne) ekonomske učinkovitosti izobraževanja ter odmika od temeljnega načela slovenskega izobraževalnega sistema – pravičnosti v izobraževanju (Bela knjiga, 2011).

Literatura in viri

- Adam, A. (2014) Analiza predloga sprememb zakona o gimnazijah s perspektive odnosa med šolo in ekonomijo. *Vzgoja in izobraževanje* XLV (3), str. 15–21.
- Adler, E., in Haas, P. M. (1992) Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. *International Organization* 46 (1), str. 367–390.
- Abbot, W. K. in Snidal, D. (2000) Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization* 54 (3), str. 421–456.
- Alexiadou, N. (2014) Policy Learning and Europeanisation in Education: the governance of a field and the transfer of knowledge. V Nordin, A., in Sundeberg, D. (ur.). *Transnational Policy Flows in European Education, the making and governing of knowledge in the education policy field*. Oxford: Symposium Books.
- Altrichter, H. (2010) Theory and Evidence on Governance: conceptual and empirical strategies of research on governance in education. *European Educational Research Journal* 9 (2), str. 147–158.

- Apple, W. M. (2001) Comparing Neo-liberal Projects and Inequality in Education. *Comparative Education* 37 (4), str. 409–423.
- Bauman, Z. (1992) *Intimations of Postmodernity*. London: Routledge.
- Baye, A., in Demeuse, M. (2008) The European Commission Stepping Up Both the Efficiency and Equity of Education and Training Systems. *Policy Futures in Education* 6 (6), str. 771–780.
- Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji* (2011) Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Bernhard, S. (2011) Beyond Constructivism: The Political Sociology of an EU Policy Field. *International Political Sociology* 5 (4), str. 426–445.
- Birkland, A. T. (2005) *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. New York: M.E. Sharpe.
- Borrás, S. in Radaelli, C. M. (2011) The Politics of Governance Architectures: Creation, Change and Effects of the EU Lisbon Strategy. *Journal of European Public Policy* 18 (4), str. 463–484.
- Borrás, S. in Conzelmann, T. (2007) Democracy, Legitimacy and Soft Modes of Governance in the EU: The Empirical Turn. *Journal of European Integration* 29 (5), str. 531–548.
- Bøyum, S. (2014) Fairness in education – a normative analysis of OECD policy documents. *Journal of Education Policy*, 29 (6), str. 856–870.
- Carvalho, L. M. (2012) The Fabrications and Travels of a Knowledge – Policy Instrument. *European Educational Research Journal* 11 (2), str. 172–188.
- Colebatch, K. H. (2006) What work makes policy?. *Policy Sciences* 39 (4), str. 309–321.
- Cort, P. (2010) Stating the Obvious: the European Qualifications Framework is not a neutral evidence-based policy tool. *European Educational Research Journal* 9 (3), str. 304–316.
- Dale, R. (2009) Studying Globalisation and Europeanisation in Education: Lisbon, the Open Method of Coordination and beyond. V Dale, R., in Robertson, S. (ur.). *Globalisation and Europeanisation in Education*. Wallingford: Symposium Books.
- Dolton, P., Marcenaro-Gutierrez, O., in Still, A. (2014) *The Efficiency Index: Which Education Systems Deliver the best Value for Money?* London: GEMS Education Solutions.
- Evropska Komisija (2006) *Efficiency and equity in European education and training systems*. Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament. Bruselj: Evropska komisija.

- Evropska komisija (2011) Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2016 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Slovenije za leto 2016. Bruselj: Evropska komisija.
- Evropska komisija (2012a) Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomskemu-socialnemu odboru in Odboru regij: Ponovni razmislek o izobraževanju: naložbe v spretnosti za boljše socialno-ekonomske rezultate. Bruselj: Evropska komisija.
- Evropska komisija (2012b) Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2012 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Slovenije za leto 2012. Bruselj: Evropska komisija.
- Evropska komisija (2014) Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Slovenije za leto 2014 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Slovenije za leto 2014. Bruselj: Evropska komisija.
- Fink Hafner, D. (2002) Analiza politik – akterji, modeli in načrtovanje politike skupnosti. V Jelovac, D. (ur.). *Jadranje po nemirnih vodah menedžmenta nevladnih organizacij*. Ljubljana: Radio Študent: Študentska organizacija Univerze v Kopru: Visoka šola za management.
- Fukuyama, F. (1999) *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order*. New York: Free Press.
- Gornitzka, Å. (2006) The Open Method of Coordination as practice – A watershed in European education policy? Oslo: University of Oslo, Arena Working Paper, No. 16/2006.
- Grek, S. (2009) Governing by numbers: the PISA “effect” in Europe. *Journal of Education Policy* 24 (1), str. 23–37.
- Grek, S. (2010) International Organisations and the Shared Construction of Policy “Problems”: problematisation and change in education governance in Europe. *European Educational Research Journal* 9 (3), str. 396–406.
- Grimaldi, E. (2012) Neoliberalism and the marginalisation of social justice: the making of an education policy to combat social exclusion. *International Journal of Inclusive Education* 16 (11), str. 1131–1154.
- Haahr, Jens Henrik. 2004. Open co-ordination as advanced liberal government. *Journal of European Public Policy* 11 (2), str. 209–230.
- Hanushek, E. A., in Wößmann, L. (2010) *The cost of low educational achievement in European Union*. EENEE Analytical Report No. 7. Brussels: European Expert Network on Economics of Education.
- Haverland, M. (2009) How leader states influence EU policy-making: Analysing the expert strategy. *European Integration online Papers* 13 (1): 1–19. http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2009_025a/143 (pridobljeno 22. 2. 2011).

- Héritier, A., Knill, C. in Mingers, S. (1996). *Ringing the Changes in Europe: Regulatory Competition and the Transformation of the State*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Hogwood, W. B., in Gunn, L. A. (1984) *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Hoppe, R. (2011) *The Governance of Problems: Puzzling, Powering and Participation*. Bristol: The Policy Press.
- IMF (2015) *Technical assistance report—establishing a spending review process*. IMF Country Report No. 15/265. Washington: IMF.
- Ioannidou, A. (2010) Educational Monitoring and Reporting as Governance Instruments. V Amos, K. S. (ur.). *International Educational Governance*. Bingley: Emerald.
- Jacobsson, Kersin. (2004) Soft Regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy. *Journal of European Social Policy* 14 (4), str. 355–370.
- Jakobi, P. A. (2007) The Knowledge Society and Global Dynamics in Education Politics. *European Educational Research Journal* 6 (1), str. 39–51.
- Kooiman, J. (2003) *Governing as Governance*. London: Sage
- Lange, B. in Alexiadou, N. (2010) Policy learning and governance of education policy in the EU. *Journal of Education Policy* 25 (4), str. 443–463.
- Lawn, M. (2011) Standardizing the European Education Policy Space. *European Educational Research Journal* 10 (2), str. 259–272.
- Le Grand, J. (1990) Equity Versus Efficiency: The Elusive Trade-Off. *Ethics* 100 (3), str. 554–568.
- March, G. J. in Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Martens, K. (2007) How to become an Influential Actor – the “Comparative Turn” in OECD Education Policy. V Martens, K., Rusconi, A., in Leuze, K. (ur.). *New Arenas of Education Governance – The Impact of International Organizations and Markets on Education Policy Making*. Joun-dsmills: Palgrave Macmillan.
- Medveš, Z. (2008) Globalizacija in slovensko šolstvo. *Sodobna pedagogika* 59 (1), str. 6-24.
- Miller, P., in Rose, N. (2008) *Governing the Present*. Cambridge: Polity Press.
- Mitchell, K. (2006) Neoliberal governmentality in the European Union: education, training, and technologies of citizenship. *Environment and Planning* 24, str. 389-407.
- Nachmias, D. (1979) *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods*. New York: St. Martin's Press.

- Nordin, A. (2011) Making the Lisbon strategy happen. A new phase of life-long learning discourse in European policy? *European Educational Research Journal* 10 (1), str. 11-20.
- Nòvoa, A. (2002) Ways of thinking about education in Europe. V Nòvoa, A. in Lawn, M. (ur.). *Fabricating Europe – The formation of an education space*. Dortrech: Kluwer Academic Publishers.
- Nòvoa, A. in Yariv-Mashal, T. (2003) Comparative Research in Education: A mode of governance or a historical journey? *Comparative Education* 39 (4), str. 423-443.
- OECD (2011) *OECD Economic Surveys, Slovenia*. Pariz: OECD.
- Ozga, J. (2003) Measuring and Managing Performance in Education. Edinburgh: University of Edinburgh: Centre for Educational Sociology (CES) Briefing No. 27.
- Ozga, J. (2011) Introduction. Researching the Powerful: seeking knowledge about policy. *European Educational Research Journal* 10 (2), str. 218-224.
- Ozga, J., in Jones, R. (2006) Travelling and embedded policy: the case of knowledge transfer. *Journal of Education Policy* 21 (1), str. 1-17.
- Parsons, W. (2002) From Muddling Through Muddling Up – Evidence Based Policy Making and the Modernisation of British Government. *Public Policy and Administration* 43 (17), str. 43-60.
- Paster, T. (2005) The New Modes of EU Governance: Combining Rationalism and Constructivism in Explaining Voluntarist Policy Coordination in the EU. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 34 (2), str. 147-161.
- Pedagoški inštitut (2011) Kritična tiskovna konferenca. Ljubljana: Pedagoški inštitut.
- Pépin, L. (2006) *The History of European Cooperation in Education and Training: Europe in the making – an example*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Pierre, J., in Guy B. P. (2000) *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Radaelli, C. M. (2003) The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union? Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, SIEPS Working Paper, No. 2003:1.
- Rizvi, F. (2013) Equity and Marketisation: A Brief Commentary. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 34 (2), str. 274-278.

- Rizvi, F. in Lingard, B. (2009) The OECD and Global Shifts in Education Policy. V Cowen, R. in Kazamias, A. M. (ur.). *International Handbook of Comparative Education*. Dordrecht: Springer.
- Room, G. (2005) Policy Benchmarking in the European Union: Indicators and Ambiguities. *Policy Studies* 26 (2), str. 117–132.
- Sabel, C., in Zeitlin, J. (ur.) (2010) *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. Oxford: Oxford University Press.
- Shahjahan, R. A. (2011) Decolonizing the evidence-based education and policy movement: Revealing the colonial vestiges in educational policy, research, and neoliberal reform. *Journal of Education Policy* 26 (2), str. 181–206.
- Slater, G. B. (2015) Education as recovery: neoliberalism, school reform, and the politics of crisis. *Journal of Education Policy* 30 (1), str. 1–20.
- Svet EU (2002) *Delovni program Izobraževanje in usposabljanje 2010*. Bruselj: Svet EU.
- Svet EU (2009) Sklepi sveta z dne 12. maja 2009 o strateškem okviru za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju („ET 2020“). Bruselj: Svet EU.
- Svet EU (2013) Council Conclusions on investing in education and training – a response to Rethinking Education https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/educ/135467.pdf (pridobljeno 15.10.2016).
- Šenbrega, K. (2005) The Open Method of Coordination and Mutual Policy Learning, Opportunities and Constraints. Lund: Lund University, Department of Political Science, University Essay from Lund University.
- Štefanc, D. (2008) Ideje neoliberalizma v procesih rekonceptualizacije obveznega splošnega izobraževanja: nekatere teoretske poteze in praktične implikacije. *Sodobna Pedagogika*, 3, str. 10–31.
- Štremfel, U. (2013) *Nova oblika vladavine v Evropski uniji na področju izobraževalnih politik*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Tsarouhas, Dimitris. 2009. The Open Method of Coordination and integration theory: are there lessons to be learned? Prispevek predstavljen na 11th European Union Studies Association Biennial Conference, 23.–25. april, Los Angeles, ZDA.
- Vežjak, B. (2014) Neoliberalizem v šolstvu. Uvodnik. *Časopis za kritiko znanosti* XLII (256), str. 7–12.

- Vidmar, M., Štremfel, U., Klemenčič, E., Štraus, M., in Mlekuž, A. (2015) V izkrivljenem ogledalu: gostujoče pero: varčevalni predlogi IMF za izobraževanje ignorirajo posebnosti in vloge nacionalnega sistema. *Delo* 57 (256), str. 5
- Vlada Republike Slovenije (2012) *Nacionalni reformni program*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
- Vlada Republike Slovenije (2015) *Program Stabilnosti*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
- Vlada Republike Slovenije (2016) *Nacionalni reformni program*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
- Volante, L., in Ritzen, J. (2016) The European Union, education governance and international education surveys. *Policy Futures in Education* 14 (7), str. 988-1004.
- Walkenhorst, H. (2008). Explaining change in EU education policy. *Journal of European Public Policy* 15 (4), str. 567–587.
- Weible, M. C. (2008) Expert-Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis. *Policy Studies Journal* 36 (4), str. 615–635.
- Wildavsky, A. (1979) *Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis*. Michigan: Little Brown.
- Wössmann, L. in Schültz, G. (2006) Efficiency and Equity in European Education and Training Systems. EENEE Analytical Report No. 1. Brussels: European Expert Network on Economics of Education (EENEE).
- Wößmann, L. (2008). Efficiency and equity of European education and training policies. *International Tax and Public Finance*, 15 (2), str. 199–230.
- Zgaga, P. (2011) Družba, kriza in trajnost: izobraževanje in izobraževanje učiteljev. V *Izzivi in usmeritve profesionalnega razvoja učiteljev*. Ljubljana: Pedagoški inštitut.
- Žiljak, T. (2008) Lost in Translation: Discursive Obstacles in Educational Policy Transfers. *Politička misao* 45 (5), str. 91–113.