

Urška Štremfel

KAKO POIMENOVATI SODOBNE STRUKTURE IN PROCESSE OBLIKOVANJA TER IZVAJANJA IZOBRAŽEVALNIH POLITIK IN PRAKS?

Razmislek o slovenjenju termina »governance«

Z odpiranjem v evropsko in širše mednarodno okolje je v slovenski izobraževalni prostor vstopila tudi množica nove terminologije. Medtem ko je bilo izrazoslovju, ki se nanaša na vsebino izobraževanja (npr. kompetence), v slovenski pedagoško-andragoški znanosti namenjene relativno veliko pozornosti (npr. Javrh, 2008; Kohont, 2011), je slovenjenje izrazoslovja, ki pojasnjuje (nov) način oblikovanja in izvajanja izobraževalnih politik, ostalo relativno prezrto. V dokumentih mednarodnih institucij in organizacij (Evropska komisija, OECD, UNESCO, IMF, Svetovna banka) ter akademski literaturi so nove strukture in procesi oblikovanja izobraževalnih politik najpogosteje opredeljeni s terminom *education governance*, ki ga obravnavamo in o njegovem slovenjenju razmišljamo v tem prispevku.

Termin *governance* je v različnih družboslovnih razpravah po vsem svetu (politologija, pravo, javna uprava, ekonomija, sociologija itd.) v zadnjih nekaj desetletjih zavzel osrednje mesto, vendar se še danes uporablja za poimenovanje zelo heterogenih in ponekod medsebojno povsem nezdržljivih pojmov, z različnimi pomeni in implikacijami ter brez natančne definicije, o kateri bi se lahko zedinili. Da bi zagotovili njegovo zadostno pomenko natančnost, je zato tudi rabo slovenskega termina smiselno omejiti na njegovo konceptualizacijo v določeni vedi (Bačlija, Červ in Turnšek Hančič, 2013). Že ustaljenih prevodov z drugih področij (npr. vladanje, upravljanje, vladovanje) torej na področju izobraževanja ne moremo uporabiti brez tehtnega premišljevanja in argumentiranega utemeljevanja. V prispevku se tako omejujemo na razmislek o rabi pojma *governance* na področju pedagoško-andragoške in politoloških znanosti, katerih presek je bil v mednarodnem prostoru (npr. Jakobi, Martens in Wolf, 2010; Kotthoff in Klerides, 2015) že prepoznan kot pomemben pri pojasnjevanju oblikovanja in izvajanja izobraževalnih politik v nacionalnem in mednarodnem kontekstu. Kratek vpogled v razumevanje termina *governance* razdeljujemo v dve kategoriji: normativno, kot ga opisujejo javnopolitični dokumenti, ter analitično, kot ga v razpravah opredeljuje akademska skupnost.

V dokumentih mednarodnih institucij (resolucijah, sporočilih itd.) je termin *governance* najpogosteje uporabljen v okviru priporočil za vzpostavitev ustreznih institucionalnih struktur in procesov, ki naj bi omogočali uresničevanje predhodno opredeljenih konkretnih ciljev izobraževanja.¹ Termin *governance* pa je obravnavan tudi v posebnih konceptualnih dokumentih, v katerih je skoraj praviloma predstavljen s pozitivno konotacijo (npr. *good governance* (Evropska komisija, 2001),² *effective education governance* in *smarter education governance* (OECD, 2016a; 2016b), posebno pozornost in svojstveno interpretacijo pa mu namenjajo tudi druge organizacije (npr. IMF, 2017; UNESCO, 2017). Termin *governance* je tako normativno opredeljen ne le kot sredstvo, ki naj bi pripomoglo k uresničevanju predhodno opredeljenih in natančno določenih strateških ciljev, temveč tudi kot vrednotna kategorija.

Če obravnavamo termin *governance* kot analitično kategorijo, vidimo, da je bil v vzgojo in izobraževanje vpeljan kot preučevanje sprememb v urejanju izobraževalnih sistemov (Altrichter, 2010), pri čemer pa njegov cilj ni promocija določenega modela, temveč njegovo kritično premišljanje. Pri tem *governance* pomeni strukturo, ki se nanaša na konstelacijo institucij in akterjev, ter proces, ki se nanaša na obliko družbene koordinacije, na podlagi katere so akterji vključeni v postavljanje pravil in njihovo izvajanje ter s tem doseganje kolektivnih ciljev (npr. Pierre in Peters, 2000). A izraz *governance* ne označuje le spremembe v konstelaciji akterjev, temveč tudi spremembo v javnopolitičnih instrumentih, s katerimi se vodi oz. upravlja družba (Jordan, Wurzel in Zito, 2005). Ob tem ne gre več za zavezujoče predpise in sankcije, temveč za postavljanje priorit, (samo)usmerjanje ter avtonomijo in hkrati odgovornost akterjev za njihovo doseganje.

Kompleksnost rabe termina dodatno povečuje obstoj treh strukturnih dimenzij *governance*, ki tvorijo medsebojno odvisno celoto: mednarodne, sistemske in institucionalne (Zgaga, 2006a). Razširitev razprav o (*education*) *governance* namreč lahko pripišemo predvsem procesom globalizacije in evropeizacije. Ker na mednarodni ravni ni oblasti in akterjev, katerih delovanje bi lahko opredelili s pojmi, ustaljenimi v nacionalnih okvirih, se je za oblikovanje in izvajanje izobraževalnih politik na mednarodni ravni vzpostavilo poimenovanje *global (education) governance* (Meyer in Benavot, 2013) in *European (education) governance* (Evropska komisija, 2001). Ker gre pri tem za (so)delovanje akterjev na nadnacionalni, nacionalni, regionalni, lokalni in individualni ravni, se je (predvsem v EU) uveljavil tudi izraz *multi-level governance* (Wilkozewski in Sundby, 2016). Po več kriterijih inovativen način sodelovanja akterjev v EU na področju izobraževanja pa je glede na svoj odmik od tradicionalne metode skupnosti poimenovan tudi z izrazom *new modes of governance* (Eberlein in Kerwer, 2002).

Pod vplivom globalizacijskih in drugih procesov so bile v zadnjih desetletjih izpeljane reforme javnega sektorja ter bila spremenjena razmerja med državo in civilno družbo pri

1 Npr. v Resoluciji Sveta o prenovljenem evropskem programu za izobraževanje odraslih (Svet, 2011, str. 2) je navedeno: »Tako kot druga področja bi morali tudi izobraževanje odraslih usmeriti v politiko, temelječo na učnih izidih, [...] ter vzpostaviti večstranski model upravljanja (*governance*), ki je pri tem potreben.«

2 V dokumentu Evropske komisije (2001) so kot načela dobrega vladanja opredeljene odprtost, participacija, odgovornost, učinkovitost in skladnost.

oblikovanju in izvajanju izobraževalnih politik tudi na nacionalni ravni. Tradicionalne pristope oblikovanja in izvajanja politik od zgoraj navzdol, v katerih kolektivno zavezujoče rešitve sprejema vlada oz. parlament, njihovo izvajanje pa je zaupano uradnikom v javni upravi, so zamenjali decentralizirani pristopi, v katerih vlada ob uporabi vrste oblik partnerstva sodeluje z regionalnimi in lokalnimi akterji, socialnimi partnerji ter civilno družbo. V tem okviru govorimo o premiku od vladanja, v katerem ima osrednjo vlogo vlada (*government*), k bolj participativnemu načinu oblikovanja in izvajanja izobraževalnih politik (*governance*).

Nove strukture in procesi na področju izobraževanja pa se ne zrcalijo le na ravni izobraževalnih politik, temveč tudi na ravni izobraževalnih praks. V upravljanje šol se je namreč v zadnjih desetletjih vključila množica notranjih in zunanjih akterjev (učitelji, učenci, starši, lokalna skupnost), pri čemer so navedeni procesi poimenovani *school governance*.

Če zdaj razpravo od kratkega orisa raznolike rabe termina *governance* v normativnih aktih in akademskih razpravah premaknemo k vprašanju njegovega slovenjenja, ugotovimo, da je termin tudi na področju izobraževanja uporabljan za poimenovanje raznolikih struktur in procesov, ki pa jih vedno določa levi prilastek (*good/effective/smart governance, multi-level/school governance*). Zgaga (2006b) meni, da odprtost definicije na mednarodni ravni pomeni problem pri prevajanju termina v nacionalnih kontekstih. Prepričan je, da termin *governance* absolutno ni nevtralna tehnična zadeva, temveč temelji na vrstah institucij in/ali sistemov, to je na konceptualnem in kulturnem ozadju.

Na podlagi pregleda temeljnih nacionalnih javnopolitičnih dokumentov in akademskih razprav na področju izobraževanja lahko ugotovimo, da slovenjenju termina doslej ni bila namenjena večja pozornost, v politoloških znanostih pa se še ni izoblikovala in ustalila ena sama poimenovalna rešitev, saj zasledimo prevode vladavina, vladanje, upravljanje in vladovanje. Pri tem gre pri vladovanju za relativno novo poimenovanje,³ rabo prevodov vladanje in upravljanje pa avtorji (npr. Boh, 2005; Lajh, 2006) prevladujoče utemeljujejo s prisotnostjo/odsotnostjo vladnih akterjev pri oblikovanju in izvajanju javnih politik. Na neustaljenost prevodov termina kažejo tudi podatki Evrokorporusa (Vlada Republike Slovenije, 2017). V razdelku »Uprava EU« lahko najdemo zelo raznolike prevode: odgovorna politika svetovnega reda (*good global governance*), nova oblika upravljanja (*new form of governance*), odgovorno vodenje/dobro upravljanje (*good governance*), v tako poimenovanem razdelku »Šolstvo« pa prevoda ni zaslediti.

Ob raznolikosti obstoječih prevodov termina *governance* se je zato primerno vprašati, zakaj je na področju izobraževanja smiselno uporabiti prevod vladavina, vladanje in/ali upravljanje ter ali je morda smiselno razmišljati tudi o novih, še neuveljavljenih prevodih.

Prevod upravljanje kot proces, ki predpostavlja prevladujočo ali celo izključno vlogo nevladnih akterjev v javnopolitičnem procesu in ne zahteva nujno vladnih akterjev, lahko

³ Bačlija idr. (2013) kot potencialno primerno poimenovalno rešitev predlagajo izraz vladovanje, pri čemer kot ključni argument za terminologizacijo navajajo dosedanjo pomensko neobremenjenost izraza, a obenem opozarjajo tudi na njegove poimenovalne pomanjkljivosti.

označimo kot preširok in neustrezen za poimenovanje procesov na mednarodni in nacionalni ravni, saj je izobraževanje javnopolitično področje, za katerega je tradicionalno značilna prevladujoča vloga države (Hudson, 2007, str. 268). Wilkoszewski in Sundby (2016) pojasnjujeta, da v novi obliki vladavine ministrstva, pristojna za izobraževanje, ostajajo ključni akterji tako v razmerju do ravni EU kot v razmerju do preostalih (regionalne, lokalne, šolske) ravni in individualnih akterjev (učiteljev, staršev, učencev). Jordan in drugi (2005) pa menijo, da novi javnopolitični instrumenti, ki so značilni za vladavino, v veliko primerih zahtevajo udeležbo države, tako kot so bili pri tradicionalni vladi pogosto vključeni nedržavni akterji. Iz navedenega je mogoče sklepati, da je na področju izobraževanja bolj smiselno kot prevod upravljanje uporabiti prevoda vladavina (struktura) in vladanje (proces). Vladavino oz. vladanje razumemo kot strukturo oz. vse tiste dejavnosti družbenih, političnih in upravnih akterjev, ki vodijo, usmerjajo⁴ ali nadzirajo družbo; vladavina oz. vladanje torej ni omejena zgolj na dejavnosti države oz. vlade (Kooiman, 2003, str. 3), predvideva pa participacijo *sine qua non* vladnih igralcev.⁵ Navedeni argumenti tako lahko prevod vladavina podpirajo le, kadar gre za termin *governance* na mednarodni in sistemski ravni, ne pa tudi za *governance* na ravni institucij/šol. Zdi se, da je na tem področju primernejši izraz za poimenovanje procesov upravljanje, medtem ko je pri strukturi smiselno razmišljati o izrazih vodstvo in uprava šol. Ker pa navedeno ni v dometu politoloških znanosti, je priporočljivo, da se razprave pri tem argumentirano dopolnijo z izsledki drugih ved (npr. teorije organizacij).

Koncept *governance* ni uniformen, končan, neproblematičen in nesporen. Daleč od tega. Povezan je s številnimi vprašanji, problemi in dilemami. Zato je dobrodošlo, da je svoj prostor našel tudi v tej številki Andragoških spoznanj. V prispevku smo poskušali prikazati raznoliko rabo termina v mednarodnem okolju ter manko njegovega ustreznega umeščanja v slovenskem okolju. Pri tem je treba upoštevati, da termin *governance* sam po sebi ne pove ničesar – moramo ga definirati s pridevnikom, kot smo prikazali, pri tem pa razločevati ne le med njegovo mednarodno, sistemsko ali institucionalno, temveč tudi normativno in analitično dimenzijo. Vse to pa so le izhodišča, ki nakazujejo na potrebo po pozornosti in široki razpravi med vsemi relevantnimi akterji o tej temi v prihodnje.

LITERATURA

- Altrichter, H. (2010). Theory and Evidence on Governance: conceptual and empirical strategies of research on governance in education. *European Educational Research Journal*, 9(2), 147–158.
- Bačlija, I., Červ, G. in Turnšek Hančič, M. (2013). »Governance«: vladanje, upravljanje, vladavina ali vladovanje?. *Družboslovne razprave*, 29(73), 99–119.

4 Beseda vladavina izhaja iz grškega glagola κυβερνάω [*kubernáo*], ki pomeni usmerjati.

5 Pri tem dodajamo, da sta lahko ob navedeni argumentaciji izraza vladavina kot struktura in vladanje kot proces uporabljena ne le z vidika obremenjenosti s prevladujočo/izključno vlogo vlade (npr. Zgaga, 2006a), temveč tudi v obratni smeri – kot vrednotna opredelitev v primerih, ko se želi poudariti prevladujoča vloga države na področju (npr. javno šolstvo).

- Boh, T. (2005). *Evropeizacija in izvajanje skupnih evropskih okoljskih politik v Sloveniji* (Doktorska disertacija). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Eberlein, B. in Kerwer, D. (2002). Theorising the New Modes of European Union Governance. *European Integration online Papers*, 6(5), 1–16.
- Evropska komisija (2001). *Good Governance. A White Paper*. Pridobljeno s http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf.
- Hudson, C. (2007). Governing the Governance of Education: the state strikes back? *European Educational Research Journal*, 6(3), 266–282.
- IMF (2017). *The IMF and Good Governance*. Pridobljeno s <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/The-IMF-and-Good-Governance>.
- Jakobi, A. P., Martens, K. in Wolf, K. D. (2010). *Education in Political Science. Discovering a neglected field*. London: Routledge.
- Javrh, P. (ur.) (2008). *Vseživljenjsko učenje in strokovno izrazje*. Ljubljana: Pedagoški inštitut.
- Jordan, A., Wurzel, R. in Zito, A. (2005). The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government? *Political Studies*, 53(3), 477–496.
- Kohont, A. (ur.) (2011). *Terminološki slovarček karijerne orientacije*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Kotthoff, H. in Klerides, E. (2015). Researching Governance in Education: Synergies and Future Research Agendas. V H. Kotthoff in E. Klerides (ur.), *Governing Educational Spaces. Knowledge, Teaching and Learning in Transition* (str. 1–11). Rotterdam: SensePublishers.
- Lajh, D. (2006). *Evropeizacija in regionalizacija: spremenbe na (sub)nacionalni ravni in implementacija kohezijske politike v EU v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Meyer, H. in Benavot, A. (ur.) (2013). *PISA, Power, and Policy: The Emergence of Global Educational Governance*. Oxford: Symposium Books.
- OECD (2016a). *Governing Education in A Complex World*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2016b). *Education Governance in Action. Lessons from case studies*. Paris: OECD Publishing.
- Pierre, J. in Peters, G. B. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Svet EU (2011). Resolucija Sveta o prenovljenem evropskem programu za izobraževanje odraslih. Pridobljeno s [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011G1220\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011G1220(01)&from=EN).
- UNESCO (2017). Education. Analytical tool: Governance. Pridobljeno s <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/strengthening-education-systems/quality-framework/supporting-mechanisms/governance/>.
- Vlada Republike Slovenije (2017). Evrokorporus. Pridobljeno s <http://www.evroterm.gov.si/evrokorporus/>.
- Wilkoszewski, H. in Sundby, E. (2016). From Hard to Soft Governance in Multi-level Education Systems. *European Journal of Education: Research, Development and Policy*, 51(4), 447–462.
- Zgaga, P. (2006a). Visokošolske politike: vladati ali upravljati?. V N. Toš (ur.), *Pogledi na reforme: družboslovne refleksije na predlog reform: Slovenija 2005–2006* (str. 219–234). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Zgaga, P. (2006b). Reconsidering higher education governance. V J. Kohler in J. Huber (ur.), *Higher education governance. Between democratic culture, academic aspirations and market forces* (str. 35–50). Strasbourg: Council of Europe Publishing.