

UNIVERZA NA PRIMORSKEM  
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

MAGISTRSKA NALOGA

MIRKO ŽMAVC

KOPER, 2011



UNIVERZA NA PRIMORSKEM  
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

Magistrska naloga

AVTONOMIJA ŠOLE IN RAVNATELJA V JAVNI  
OSNOVNI ŠOLI

Mirko Žmavc

Koper, 2011

Mentor:izr. prof. dr. Anita Trnavčević



## POVZETEK

Vsebina raziskovalnega dela je avtonomija, ki je obravnavana skozi paradigmo različnih pogledov v izobraževalnih sistemih, s poudarkom na slovenskem. Ključni namen raziskave je ugotoviti, kako se avtonomija šole in ravnatelja odražata v neposredni pedagoški praksi in kako jo osmišljajo udeleženci v raziskavi. Prav nič manj pa ni bila pomembna namera, da s pomočjo teoretičnih in zakonskih podlag sebi in drugim približamo podrobnejše razumevanje pojma avtonomija. V empiričnem delu je raziskava zasnovana kot kvalitativna študija primera. Pridobljeni podatki so bili zbrani s polstrukturiranimi intervjuji ter obdelani s pomočjo metode analize vsebine in s pomočjo diskurzivne metode. Ugotovitve raziskave bodo tudi v prihodnje lahko ustrezna podlaga za boljše »razumevanje«, neposredno uporabo in sprejemanje avtonomije v različnih šolskih okoljih.

*Ključne besede:* avtonomija, centralizacija, decentralizacija, strokovna avtonomija, avtonomija ravnateljev, avtonomija šol, odgovornost.

## SUMMARY

In my master's degree work, the main focus lies in the diversity of views on school and headmaster's autonomy as well as on his work and his role in Slovenian school area. The main purpose of the research is to explore, how the autonomy of the school and its headmaster's reflects directly in the pedagogical practice and how the participants of the research refer to it. By the same time I want to explain more thoroughly the word 'autonomy' with the help of theoretical and legal basis and make it more perceptive to myself as well as to the others. In the empirical part, the research is based as a quality study of a case, where the data was gathered with the help of semi-structured interviews. Data was analysed on the grounds of content analysis method and with the discursive method. The research itself will contribute to a general knowledge about the phenomenon mentioned above and simultaneously contribute to development and different understanding of pedagogical practice in the Slovenian school area. Findings will probably be the groundwork for quality assessments and »understanding« as well as acceptance of autonomy in distinctive school areas.

*Key words:* autonomy, centralization, decentralization, professional autonomy, headmaster's autonomy, school's autonomy, responsibility.

**UDK:** 37.091(043.2)



## **ZAHVALA**

Pričujoče delo je neizmerna zahvala družini, moji ženi Sabini, sinu Tilnu, hčerki Larisi ter mojim staršem za vse trenutke, ki so jih zaradi mojih študijskih obveznostih velikokrat preživljali sami. Zahvaljujem se moji neutrudni mentorici, dekanji Fakultete za management v Kopru, izr. prof. dr. Aniti Trnavčevič, ki me je s svojimi nasveti vodila, usmerjala in mi prijazno pomagala.

In hvala vsem, ki ste me velikokrat spodbujali in verjeli vame. Izplačalo se je.





## VSEBINA

<b>1</b>	<b>Uvod .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Teoretična izhodišča .....</b>	<b>7</b>
2.1	Različne definicije avtonomije.....	10
2.1.1	Avtonomija – pomemben atribut slovenskih šolskih politik v zadnjih dveh desetletjih .....	12
2.1.2	Ministri, šolske reforme in avtonomija.....	15
2.1.3	Reforme dr. Slavka Gabra .....	15
2.1.4	Reforme dr. Milana Zvera .....	16
2.2	Vrste avtonomije .....	17
2.2.1	Strokovna avtonomija učiteljev in ravnateljev .....	20
2.2.2	Šolska avtonomija – politika uveljavljanja od zgoraj navzdol .....	25
2.2.3	Decentralizacija in deregulacija javnega šolstva v Sloveniji.....	28
2.2.4	Centralizacija in decentralizacija v evropskih državah.....	30
2.2.5	Avtonomija šol v Sloveniji .....	32
2.2.6	Avtonomija šol v neevropskih državah .....	35
2.2.7	Ravnateljeva avtonomija v decentraliziranem šolskem sistemu.....	39
2.2.8	Ravnatelj in »dodeljena« avtonomija .....	42
2.3	Avtonomija in odgovornost.....	48
2.3.1	Profesionalizem in odgovornost .....	50
2.3.2	Različni pogledi na avtonomijo z vidika šol na trgu .....	52
2.3.3	Kaj je marketizacija šolstva? .....	55
2.3.4	Ovire za uveljavljanje avtonomije .....	57
<b>3</b>	<b>Empirični del.....</b>	<b>59</b>
3.1	Metodologija .....	59
3.1.1	Kvalitativna študija primera.....	59
3.1.2	Namen raziskave .....	60
3.1.3	Cilji raziskave .....	60
3.1.4	Raziskovalna vprašanja.....	60
3.1.5	Vzorec .....	60
3.2	Metode zbiranja podatkov .....	61
3.2.1	Intervju.....	62
3.2.2	Metode analize podatkov .....	63
3.2.3	Predvidene omejitve .....	65
<b>4</b>	<b>Analiza in interpretacija podatkov .....</b>	<b>67</b>
4.1	Razumevanje avtonomije .....	67
4.2	O avtonomiji šole in šolskega prostora .....	67

4.3	O ravnateljevi avtonomiji.....	72
4.4	O avtonomiji v zakonodaji in šolskih politikah .....	81
<b>5</b>	<b>Zaključki, ugotovitve in priporočila .....</b>	<b>85</b>
5.1	Zaključki in ugotovitve .....	85
5.2	Priporočila .....	88
<b>6</b>	<b>Sklep.....</b>	<b>89</b>
	<b>Literatura.....</b>	<b>93</b>

## PONAZORILA

Preglednica 1:	Tipologija avtonomije po avtorjih .....	20
Slika 1:	Kakovostno delo strokovnega delavca je v medsebojni soodvisnosti treh dejavnikov – pogojev.....	23
Slika 2:	Dejavniki avtonomije .....	40

## KRAJŠAVE

LS1A, LS1B, LS1C	Skupine predstavnikov lokalnih skupnosti.
MŠŠ	Ministrstvo za šolstvo in šport.
R1A, R1B, R1C	Skupine intervjuvanih ravnateljev.
SAZU	Slovenska akademija znanosti in umetnosti.
SBM reforma	»School-based management« – Izraelska šolska reforma s področja upravljanja šol.
SS1A, SS1B, SS1C	Skupine intervjuvanih predstavnikov staršev delavcev.
SD1A, SD1B, SD1C	Skupine intervjuvanih strokovnih delavcev.
ŠR	Šola za ravnatelje.
TSLN	Thinking schools, learning nation – »misleče šole, učeč narod« – singapurska reforma v izobraževanju.
ZOsn	Zakon o osnovni šoli.
ZOFVI	Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja.
ZŠ RS	Zavod Republike Slovenije za šolstvo.

## 1 UVOD

Boj za človekovo svobodo je bila prevladujoča tema v vsej zgodovini. Težko bi našli nekoga, ki mu svoboda ne bi bila ključnega pomena. Ravno zato sodobni družbeni procesi nenehno nakazujejo na to, da sta tudi današnja družba in njen posameznik usmerjena k vse večji avtonomiji, samostojnosti in suverenemu odločanju. Če to svobodo imenujemo avtonomija, jo seveda lahko razumevamo zelo različno. Obstaja namreč veliko vrst avtonomij; od osebne, politične, ekonomske, kurikularne, strukturne in še kakšne. Sam izraz avtonomija tako najdemo ne samo v šolstvu in izobraževalnih politikah, marveč tudi v politiki, ekonomiji, filozofiji, psihologiji, nevropsihologiji, biologiji, medicini, športu in še kje. Prisotna je pravzaprav skoraj povsod, le da se je velikokrat niti ne zavedamo ali pa o njej sploh ne razmišljamo. Pojem avtonomije, njeno razlago in uporabo tako lahko na posameznem znanstvenem področju zasledimo v popolnoma različnih kontekstih; od avtonomije, ki povezuje skladnost rok in hoje v medicini, do povezanosti avtonomije celic v molekularni mikrobiologiji, pa vse do influence in avtonomije v psihoanalizi. Najdemo jo tako v naravoslovnih kakor tudi v družboslovnih vedah. Avtonomnost v politični in moralni filozofiji je razložil Feinberg (1989), ki je trdil, da obstajajo vsaj štiri različni pomeni avtonomije: sposobnost samospoznavanja, dejansko stanje samouprave, osebni ideal in sklop pravic lastne suverenosti. V številni literaturi, ki obravnava ekonomiko izobraževanja, je vse več empiričnih dokazov, ki podpirajo stališče, da decentralizirani sistemi izobraževanja izboljšujejo dosežek študentov, dijakov in učencev. V svoji analizi Wößmann (2003) ugotavlja, da so reforme zasebnih šol s področja avtonomije izrednega pomena v Veliki Britaniji. Galiani, Gertler in Schargrotsky (2002) utemeljujejo, da je odločitev za decentralizacijo javnega izobraževanja v začetku leta 1990 bil velik dosežek za študente v Argentini, medtem ko Naper (2010) dokaže, da je decentralizirano zaposlovanje učiteljev povečalo učinkovitost šol na Norveškem. Po drugi strani Merrouche (2007) ugotavlja, da decentralizacija izdatkov za izobraževanje ni vplivala na odgovornost in stopnjo nepismenosti v Španiji. Tudi na področju financ in javnofinančne decentralizacije Barankay in Lockwood (2007) ugotavljata, da je za Švico imela izredno pozitiven učinek. Najbrž bi lahko poiskali še veliko primerov, ki bi potrjevali pomembnost avtonomije, decentralizacije in odgovornosti na različnih področjih. Podobno je seveda tudi v izobraževanju, kjer ljudje avtonomiji še vedno ne pripisujejo velike odgovornosti, čeprav je bilo že velikokrat potrjeno, da sta odgovornost in avtonomija še kako povezani. Avstralija z enim od najbolj centraliziranih in birokratsko organiziranih sistemov izobraževanja v svetu je lahko dokaz za to, da šole niso uspele zadovoljiti pričakovanj vlade in države (Caldwell 2010). Caldwell in Harris (2008) to utemeljujeta z oceno napredka z desetimi strategijami, ki so nastale iz petletnih študij uspešnih šolskih reform po vsem svetu (Avstralija, Kitajska, Anglija, Finska, Wales in Združene države Amerike). Ugotovitve so potrdile, da samo decentralizirani šolski sistemi lahko zagotavljajo večjo uspešnost v šolah. Nenehno spreminjajoče izobraževalne politike in izobraževalni procesi ter splošno uveljavljena šolska zakonodaja danes sicer zelo teoretično »zastavljajo« in označujejo avtonomijo, čeprav se v neposredni praksi vedno znova pojavljajo

težave, predvsem z njenim razumevanjem in »uporabo« v neposrednih šolskih okoljih. Različne komparativne raziskave na področju izobraževanja so ponovno potrdile, da je danes politika avtonomije v šolah in izobraževalnih sistemih nekako že splošno sprejeta tudi po vsej Evropi. Njeno postopno uvajanje zaznamo v nekaterih državah v osemdesetih letih, njen vzpon pa v devetdesetih letih prejšnjega stoletja. Da se kljub primerom iz zgodovine izobraževanja v Evropi avtonomija šol še ni dokončno uveljavila v šolski praksi pri nas, je predvsem največja krivda države. Ob tem Slovenija ni nobena izjema. Država se tudi danes pri nas pojavlja kot usmerjevalka in oblikovalka sistema javnega šolstva. Je tista, ki šole ustanavlja in jih preko svojih centralnih organov tudi ustrezno nenehno nadzoruje. Tako je tudi naša država pobudnica in nadzornica učnih načrtov, oblik izobraževanja učiteljev, predpisovanja in urejanja učiteljskega statusa (plače), šolskih ustanov in stopenj decentralizacije izobraževalnega sistema. Vedno znova se tako potrjuje, da je država še vedno tista, ki se poslužuje načela »od zgoraj navzdol«. Najnovejša raziskava o avtonomiji v Evropi, objavljena v Euridyce (2008a) – informacijsko omrežje o izobraževanju v Evropi (Eurydice – The Information Network on Education in Europe),<sup>1</sup> znova poudarja in izpostavlja temeljna izhodišča za reforme vpeljevanja avtonomije v izobraževalne sisteme: svoboda poučevanja, demokratična participacija, decentralizacija ter izboljšanje kakovosti poučevanja. V demokratičnih družbah sodi tako načelo šolske avtonomije med najpomembnejša organizacijska načela javnega sistema vzgoje in izobraževanja, ki šolam kot izobraževalnim ustanovam »do neke mere« zagotavlja pravico do samostojnega odločanja na številnih področjih njihovega upravljanja, načrtovanja in organizacije dela, kakor tudi v okviru izvajanja samega pedagoškega procesa. Številne raziskave nenehno potrjujejo, da to lahko do neke mere sicer tudi drži. Nikoli nam ne ponujajo povsem identičnih razumevanj in pogledov na avtonomijo znotraj šolskih sistemov. Ti ostajajo tako znotraj posamezne države plod trenutnih izobraževalnih politik. Teoretični pogledi nekaterih slovenskih in tujih avtorjev nam ponujajo celo kopico razlag. Ob takšnih vesplošnih razumevanjih, ugotavlja Bečaj (2002), se utegne zgoditi z besedo »avtonomija« tudi kaj drugega. Vse jasneje namreč postaja, da ne bo dovolj, če bo šola le prijazna, v prizadevanjih za večjo kakovost bo morala nujno postati tudi bolj avtonomna. Omenjeni avtor sicer pravi, da je beseda lepa in da bi tudi pri nas že težko našli človeka, ki se ne bi strinjal, da je avtonomija učenca, učitelja, ravnatelja, staršev, šole v današnjem času nujna in potrebna. Toda, kaj vse si pod to lepo besedo predstavljamo in kaj pod to tudi lahko razumemo?

Koren (2006, 56) na primer razlaga, da je avtonomija lahko povezana z avtonomijo učiteljev (Smith 1999; Hargreaves in Fullan 1998), avtonomijo šolskega prostora (ZOFVI – Zakon o

---

<sup>1</sup> Eurydice – The Information Network on Education in Europe – informacijsko omrežje o izobraževanju v Evropi. Je institucionalno omrežje za zbiranje, spremljanje, obdelavo in razširjanje zanesljivih in enostavno primerljivih informacij o izobraževalnih sistemih in vseh politikah v celotni Evropi.

organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja 1996)<sup>2</sup> ali avtonomijo šol in organizacij (Koren 1999, Mintzberg 1993). Avtonomijo na osnovi različnih teorij in predpostavk lahko razumemo kot načelo s številnim koncepti in ravnmi.

Avtonomija je lahko:

- načelo v določenem segmentu izobraževalnih politik (primarno, sekundarno, terciarno izobraževanje);
- načelo »danih možnosti« države;
- oblika neke neposredno razumljene »svobode«;
- oblika decentralizacije in deregulacije izobraževalnega sistema;
- teoretični koncept, največkrat neuresničljiv v praksi;
- »navidezno« zakonsko podeljena možnost države pri delovanju šole in njenih organov;
- oblika neposrednega delovanja v šolskih okoljih.

Slovenske razlage in proučevanja avtonomije nimajo dolge in bogate zgodovine. Dve desetletji samostojne države in preнове šolstva so tudi na tem področju zaznale nekaj premikov. Bečaj (1999) je že pred dobrim desetletjem v svojem prispevku o avtonomiji razpravljal tudi o verigi avtonomije v šolskem prostoru. Ob tem je ugotavljal, da avtonomija nastopa kot nek verižni pojav; avtonomen učenec zahteva avtonomnega učitelja, ta avtonomnega ravnatelja in avtonomen šolski prostor. Izhajajoč iz omenjenega je tako avtonomija slehernega šolskega subjekta nujna in potrebna. Koren (2006) ugotavlja, da je avtonomija šole opredeljena z zakonodajo, avtonomija posameznikov v šoli pa je določena in »nedoločena«, a izvajana; kar pomeni, da izhaja iz njihovega profesionalnega znanja in vrednot. Z drugimi besedami: sodobne spremembe na vzgojno-izobraževalnem področju zahtevajo ustrezno decentralizacijo šolskega sistema, večjo avtonomijo njegovih sestavnih delov ter varno šolsko kulturo, ki omogoča potrebno psihološko svobodo učencev, učiteljev in drugih. Nikakor pa ne v tem pomenu, da lahko vsak počne, kar hoče in kakor mu ustreza. Ali kot pravi Bečaj (2002), takega dela ne omogočata preveč centraliziran šolski sistem in storilnostno naravnana šolska kultura. Popolnoma avtonomno ravnanje in učinkovitost sistema pomenita, da posamezniki ali podsistemi sprejemajo skupne cilje in si jih prizadevajo doseči, sočasno pa imajo toliko proste roke, da to počnejo tako, da obenem zadovoljujejo tudi svoje specifične interese in potrebe. Sleherno avtonomno ravnanje je mogoče, če razumejo sodelujoči postavljene skupne cilje kot svoje. Obenem jim to nalaga obveznost, odgovornost, omejitve pri sprejemanju odločitev in organizaciji dela. Avtonomijo se zato pojmuje kot pomemben dejavnik pri razvoju kakovosti, konkurenčnosti in uvajanju novih pristopov v organizaciji sleherne javne šole. Ob že naštetem tudi Kramar (2003) ugotavlja, da obstajajo različna pojmovanja avtonomije, iz katerih neposredno izhajajo tudi različne ocene in tendence razvojnega stanja glede na odprtost sistema za transformacijo, selekcijo, asimilacijo

---

<sup>2</sup> ZOFVI – Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (1996) – eden temeljnih zakonov v slovenskem izobraževalnem sistemu.

in integracijo posameznih šolskih subjektov, prav v smislu avtonomije posamezne šole. Prav iz tega razloga je smiselno poudariti, da je vse, kar je bilo o avtonomiji raziskanega, povedanega, napisanega in narejenega v slovenskem šolskem prostoru v zadnjih letih, še posebej v zadnjem desetletju, lahko vedno in venomer aktualno, še posebej, ko gre za njeno poglobljeno proučevanje. Na eni strani avtonomijo pojmuje tudi kot načelo ali pogoj za delo, kot jo je opredelila Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji (Krek 1995),<sup>3</sup> na drugi strani kot neko obliko decentralizacije ali deregulacije šolskega sistema, na tretji kot »svobodo« posameznikov, ki so bili zajeti v to raziskavo. Že sama opredelitev pojma avtonomija je lahko nasprotujoča temeljnemu načelom, ki konstituirajo šolo, posameznika in šolski prostor.

Ravno zato je bila odločitev, da bo področje mojega raziskovalnega dela temeljilo na proučevanju avtonomije v slovenski javni osnovni šoli, njenemu poglobljenemu razumevanju ter neposredni uporabi v različnih šolskih okoljih.

Avtonomijo javne šole in ravnatelja smo v delu tako obravnavali kot večplastni pojav; z ene strani orisan s teoretičnimi podlagami, z druge strani izražen v kontekstu pogledov kot so jih izrazili predstavniki v svetih šol in njihovi ravnatelji, s tretje strani pa kot njeno »uporabno vrednost« v šolski praksi. Analizirali smo mnenja udeležencev v raziskavi, ki so jih izrazili v polstrukturiranih intervjujih, jih primerjali z obstoječo šolsko zakonodajo ter obravnavali avtonomijo kot jo dojemajo ravnatelji, starši, predstavniki lokalnih skupnosti ter zaposleni v času naše raziskave. Obenem je prikazano, kako doživljajo in osmišljajo avtonomijo ravnatelji v neposredni pedagoški praksi in na kakšen način se ta lahko kaže in izraža v javni osnovni šoli. Sama raziskava je bila tako ves čas usmerjena v različnost pogledov na decentralizacijo in avtonomijo javnega šolstva in oblikovanje šolskih politik v Sloveniji, predvsem v zadnjem desetletju. Zanimalo nas je tudi, kaj je glede avtonomije zapisano v raznih dokumentih, obstoječi slovenski zakonodaji, nekaterih primerih držav po svetu ter na izkušnjah neposrednega dožemanja ravnateljev v posameznih lokalnih okoljih pri nas.

V nalogi smo sledili naslednjim ciljem:

- kritično osvetliti avtonomijo v šolskih politikah v zadnjem desetletju;
- kritično analizirati in osvetliti avtonomijo v dokumentih, obstoječih raziskavah in literaturi;
- ugotoviti, kakšen pomen ravnatelji pripisujejo avtonomiji;
- podati priporočila za prakso.

Vodilo v raziskavi sta bili naslednji raziskovalni vprašanji:

---

<sup>3</sup> Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji (1995) – temeljni dokument prenove v slovenskem izobraževalnem sistemu.



- Kako se kaže avtonomija v dokumentih, ki zaznamujejo šolske politike?
- Kako ravnatelji pojmujejo avtonomijo in osmišljajo svojo prakso z vidika avtonomije?

Raziskava je zasnovana kot kvalitativna študija primera. O tem sicer Trnavčeviĉeva (2001, 12) pravi, da je pozornost raziskovalca pri študiji primera usmerjena v proces mnogo bolj kot v same rezultate. Za zbiranje podatkov smo uporabili metodo skupinskega polstrukturiranega intervjuja, za katerega je znaĉilna komunikacija med raziskovalcem in udeleţenci v omenjeni raziskovani situaciji. Za namenski vzorec vkljuĉenih udeleţencev smo se odloĉili, ker prav ti udeleţenci o vsebini raziskave lahko najveĉ povedo. Pri zbiranju podatkov smo upoštevali naĉelo anonimnosti in prostovoljnosti glede na podani predlog. Raziskavo smo izvedli na vzorcu treh osnovnih Őol (mestna, primestna in podeţelska), ki predstavljajo priloţnostni vzorec v celotni populaciji Őol. Znotraj teh Őol smo namensko vzorĉili, kar pomeni, da smo vkljuĉili tiste, kjer ni moĉ posploŕevati in lahko o prouĉevanem pojavu najveĉ povedo. Vse pridobljene intervjuje smo s pomoĉjo zvoĉnega zapisa kasneje obdelali v transkripte, pri ĉemer smo ĉim manj opuŕĉali in spreminjali (Mesec 1998, 88). Izbrana študija primera je tako omogoĉala poglobljen vpogled in razumevanje situacije za tiste, ki so bili vkljuĉeni v raziskavo (Merriam 1998 v Trnavĉeviĉ et al. 2005). Pridobljeni podatki so bili obdelani s pomoĉjo metode analize vsebine ter s pomoĉjo diskurzivne metode.

Pri izdelavi magistrske naloge smo predpostavljali, da bomo imeli dostop do ustrezne literature in virov, ki jo bodo omogoĉili izpeljati do zakljuĉka. Kljub temu so za raziskavo obstajale doloĉene omejitve tako metodoloŕke kot vsebinske.

Metodoloŕke omejitve:

- pridobljenih ugotovitev ni moĉ posploŕevati izven Őol, kjer je bila raziskava izvedena;
- tudi znotraj vsake izbrane Őole je bila potrebna pozornost pri morebitnem posploŕevanju izven vzorca;
- velikost vzorca (priloţnostni vzorec);
- svet Őole ne odraţa avtonomije ter skupnih staliŕĉ vseh zaposlenih oziroma skupin, katerih predstavniki so zastopani v svetih Őol.

Za nastanek raziskave so bile predvidene doloĉene vsebinske omejitve, ki so se izkazovale predvsem v tem, da smo prouĉevali zgolj:

- razumevanje avtonomije v celotnem Őolskem sistemu;
- razumevanje avtonomije v javni osnovni Őoli;
- razumevanje avtonomije Őole in posameznika;
- sprejemanje in razumevanje avtonomije posameznega ravnatelja;
- interpretacijo pojma avtonomija kot ga predpisuje zakonodaja v slovenskih Őolskih politikah.

Pridobljene ugotovitve so rezultat razliĉnosti pogledov na avtonomijo in stopnjo centralizacije, kot jo je bilo mogoĉe obravnavati in prouĉiti na podlagi omenjene literature,

obstojećih predpisov, samih pogledov intervjuvancev ter avtorjevega osebnega odnosa do obravnavane vsebine.

## 2 TEORETIČNA IZHODIŠČA

Že sam pregled in obravnava različnih teoretičnih konceptov je bila v našem primeru pomembna podlaga za boljše razumevanje slovenskega koncepta avtonomije šole in njenega ravnatelja. Primerjava z drugimi modeli je bila dobrodošla predvsem z vidika širšega razumevanja obravnavanega problema ter vzpostavitvi kritične distance, ki je za to velikokrat nujna in potrebna. Objavljena tuja in domača literatura, različne komparativne raziskave, številne tematske študije, strokovne dileme in izkušnje avtonomijo označujejo drugače. Največkrat to pomeni, da je v izobraževalni politiki avtonomija opredeljena kot ideal, ki v praksi ni priznan, niti prenesen v katero koli obliko »praktične« avtonomije – na primer kot »svobodno« upravljanje šol. Koren (2006) celo ugotavlja, da je globalna podoba avtonomije v lokalnih kontekstih v okviru nacionalne države zrcaljena povsem različno. Prav te izkušnje in različnost osebnih dojemanj bodo podlaga nadaljnje obravnave.

Izkušnje in proučevanja našega šolskega sistema so pokazale, da avtonomija pri nas nima neke dolge in bogate zgodovine. V šolskem prostoru se je pričela pojavljati šele v zadnjih dvajsetih letih, podrobnejšo obravnavo je doživela predvsem v zadnjem desetletju. Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji (Krek 1995), kot temeljni dokument prenove šolskega sistema pri nas, pripravi svojevrsten obrat v našem šolstvu. V njej nastopi avtonomija kot vodilno načelo. Takoj sicer lahko ugotovljamo, da Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Sloveniji žal še ne uvede distinkcije med *avtonomijo* in *strokovno avtonomijo* (Krek 1995), čeprav polje avtonomije šole ustrezno zameji in se bolj približa pojmovanju termina strokovna avtonomija. Za avtonomijo šole postavlja potrebo po temeljitom poznavanju učnega področja in isto predvidi tudi za učiteljstvo. V tem kontekstu razumevanja načelo avtonomnosti zadeva šolo kot institucijo v razmerju do oblastnih struktur, politike, verskih skupnosti in političnih strank ter avtonomnosti učiteljev in ravnateljev. Zgornje se do neke mere sicer sklada z opredelitvijo poklicne avtonomije kot »svobode, da razporeja delo in določa postopke, potrebne za njegovo izpeljavo« (Firestone in Pennel 1993). Toda ta svoboda ni venomer razumljena enako.

Z ene strani avtonomija kot stopnja možnosti samoodločanja velikokrat nastopi kot osrednji člen notranje motivacije, saj prav ta vpliva na občutek odgovornosti za rezultate lastnega dela; z druge strani pa ob preveliki meri birokratske kontrole od zunaj ravnatelji in šole doseženih rezultatov ne pripisujejo več samo sebi. Tako se ne moremo izogniti dejstvu, da ne bi proučevali tega pojava znotraj ali zunaj sistema. Avtonomijo tako lahko razumevamo kot člen izobraževalnega sistema ali zgolj samo kot nek atributivni paradoks znotraj tega. Za širše razumevanje tega pojma Janžekovičeva (2007) navaja, da Richter teoretično utemelji šolsko avtonomijo na podlagi šestih znanstvenih disciplin (Richter 1999 v Weishaupt in Weiß 2001, 27–34) z naslednjimi atributi:

- *Politologija*. V središče svoje teorije postavlja demokracijo, ki predstavlja soodločanje ljudi – državljanov na vseh možnih javnih nivojih. V šolstvu spoznanja te teorije vodijo v

pripravljenost oblasti, da se šolam omogoči omejeno samoodločanje in s tem izoblikovanje lastnega profila ter konkurenčnost med šolami.

- *Upravožnanstvo*. Temelj te teorije je razmišljanje, da šolstva kljub kazalnikom, ki kažejo na birokratsko organizacijo, ni mogoče popolnoma enačiti s klasičnim birokratskim modelom, iz tega izhaja dejstvo, da morata država in politika omogočiti šolstvu delovanje po »modelu človeških razmerij«, katerega temelj je profesionalnost in večja povezanost strokovnih delavcev.
- *Sociologija*. Ta teorija gradi po mnenju Richterja avtonomijo šole kot avtonomijo vzgojnega odnosa in avtonomijo vzgojnega sistema. Prvi pogoj za avtonomijo šole pa je pedagoška svoboda, ki nastopa kot načelo, po katerem šola deluje.
- *Pravoslovje*. Ta teorija naj bi izhajala iz zgodovinskega razvoja starševske pravice in iz pojma šolske raznolikosti, ki tematizira svobodo zasebnih šol kot posebno obliko šolske avtonomije. To pa lahko pomeni tudi jasnejše opredelitve nadzornih in inšpekcijskih organov ter konkretizacijo učiteljeve pedagoške svobode.
- *Pedagogika*. Ta teorija naj bi v avtonomijo šolskega prostora vnesla demokracijo kot vzgojni cilj.
- *Ekonomija*. Ta teorija vidi šolo kot podjetje. Richter (1999) pravi, da si je država izmislila avtonomijo šole zato, da bi privarčevala.

Z naštetimi teoretičnimi podlagami avtonomija sicer dobiva veliko širšo dimenzijo, obenem pa nastaja dvom, kako in na kakšen način njeno vlogo v družbenem in izobraževalnem kontekstu tudi ustrezno razumeti. Daje ji večplastnost in raznolikost; od tako imenovane »pedagoške svobode«, pa vse do strokovne, personalne, finančne, kurikularne ali drugače opredeljene vrste avtonomije.

Marentič-Požarnikova (2003) se tako ob svojih ugotovitvah sprašuje, ali bi se bilo smiselno vprašati, katere so (notranje in zunanje) meje oziroma določilnice poklicno-strokovne avtonomije in kako se uveljavljajo v nenehni prenovi in prihajajočih spremembah. Zato navaja, da med notranje meje spada: *ravnateljeva poklicna odgovornost (etični vidik), strokovna usposobljenost in pripravljenost za uveljavljanje potrebnih sprememb*. Po njenem med zunanje meje spadajo: *prenovljeni zakoni, pravilniki, s tem povezana kontrola ter zunanje preverjanje znanja*. Seveda se moramo tukaj opredeliti med »notranjimi« in »zunanji« mejami oziroma določilnicami. Med prve zagotovo spada predvsem stopnja ravnateljeve odgovornosti in strokovne usposobljenosti, med druge pa že omenjeni zakoni, pravilniki ter izvajanje kontrole (nadzora) nad njimi. Šerbetar (1999) ugotavlja, da sta meji, ki konstituirata avtonomnost *etična odgovornost* na eni in *strokovna kompetentnost* na drugi strani. S stališča strokovne avtonomije in kompetenc ravnateljev se zato na eni strani razglasa kot nujne in zaželene, na drugi pa jo dejansko omejuje cela vrsta zakonodajnih in drugih omejitev. Prav tukaj najdemo razkorak med »javnim« in »skrivnim« sporočilom avtonomije. Avtonomija ravnateljev se zelo močno krči in omejuje. Sklepamo lahko, da ravnateljevo avtonomijo že v temelju zameji dejstvo, ko se jo opredeljuje v razmerju do

oblastnih struktur. Po razlagah nekaterih se ravnateljem pri opravljanju poklicnega dela »podeljuje« strokovna avtonomija na eni strani; torej na konceptualni ravni. To največkrat seveda ne vzdrži, saj je prav ta oblika avtonomije največkrat plod zelo različnih razumevanj in omejitev. Avtonomnost je razumljena kot oblika »svobode«, ki jo ravnatelji največkrat povezujejo s svobodnim odločanjem. Gre za neposredno odgovornost posameznika.

Posledično se srečujemo s precejšnjim razkorakom med retoriko šolske politike, zapisane v Beli knjigi o izobraževanju v Republiki Sloveniji (Krek 1995), ter šolsko resničnostjo. Podobno je z učitelji; samo avtonomni in »svobodni učitelji« pri sprejemanju odločitev na treh področjih dejavnosti, ki pomembno vplivajo na način njihovega dela, lahko prispevajo k višji kakovosti njihovega dela:

- na odločanje o vsebinah kurikulumu;
- na metode poučevanja, natančneje na izbiro metod, šolskih učbenikov in meril za diferenciacijo in obliko pouka;
- na ocenjevanje učencev in izbiro meril za notranje ocenjevanje.

Težko bi si torej predstavljali samo avtonomne šole, avtonomne ravnatelje in neavtonomne učitelje. Prav ti so namreč zelo pomemben vzvod pri uveljavljanju in vzpostavljanju avtonomije v posameznih šolskih okoljih. Nikakor pa tudi učitelji ne morejo ravnati avtonomno, če šole na ključnih področjih nimajo nikakršne avtonomije. V nadaljevanju bomo opisali, kako je v sosednjih državah.

Za lažje razumevanje je zanimiv pogled v avtonomnost šolskih sistemov držav v tranziciji, med katerimi je bila tudi Slovenija. Novak (2001) navaja, da so na simpoziju Forumu za upravljanje in razvoj šole bili predstavljeni šolski sistemi iz osmih držav v tranziciji (Estonija, Belorusija, Rusija, Ukrajina, Bosna, Madžarska, Hrvaška, Slovenija) in sedmih zahodnih in srednjeevropskih držav (Anglija, Irska, Nizozemska, Danska, Nemčija, Avstrija, Italija). Seznanili so se s stanjem v razvoju avtonomnosti šolskih sistemov v teh državah in skušali ugotoviti mesto Slovenije med njimi. Ugotovili so, da ima tako vsaka šola »svojo vrsto« avtonomije, vsaka država pa svoje pristojnosti njenemu uveljavljanju. Niso se posebej ukvarjali z vsemi zunajšolskimi in znotrajšolskimi pogoji avtonomije. Šola se tem bolj organizira avtonomno, čim manj jo kontrolira država, je pa seveda nenehno v funkciji njene podpore in izpolnjevanja njenih zahtev.

Za drugačno razumevanje avtonomije v šolskih sistemih v nadaljevanju navajamo še nekatere primere iz azijskega sveta (Kitajska, Singapur, Japonska, Koreja, Izrael ...). Tam nam razumevanje in poglede na avtonomijo v šolah in šolskih sistemih ponudijo in »ovrednotijo« še nekoliko drugače.

## 2.1 Različne definicije avtonomije

V kolikor bi pričeli z osnovno razlago pojma avtonomija in jo želeli imeti v najizvirnejši obliki, jo Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ 2002) in spletna stran SAZU (<http://bos.zrc-sazu.si/sskj.html>) razložita na naslednji način:

1. Avtonomija -e ž (i) *samostojno upravljanje določenega ozemlja v okviru države, samouprava*: doseči, imeti, izgubiti avtonomijo; politična avtonomija dežele/univerzitetna avtonomija // knjiž. *neodvisnost, samostojnost*: zagotovljena je avtonomija osebnosti; avtonomija umetniškega ustvarjanja.
2. Avtonómen -mna -o prid. (o) *ki ima avtonomijo, samoupraven*: avtonomne pokrajine, republike; avtonomno ozemlje / dobiti avtonomno oblast // knjiž. *neodvisen, samostojen*: avtonomni razvoj narodnih literatur; avtonomna umetnost ♦ med. avtonomno živčevje *živčevje, ki deluje samostojno, neodvisno od volje* avtonómno prisl.: avtonomno poslušjoča enota.
3. Heteronomija -e ž (i) knjiž. *odvisnost, nesamostojnost, podrejenost*: avtonomija in heteronomija v medčloveških odnosih; gospodarska, politična heteronomija ♦ filoz. heteronomija *volje ravnanje ali hotenje, ki ne izhaja iz zavestnega prepričanja, ampak iz tujih pobud*.

Veliki slovar tujk (Tavzes 2006) pojem avtonomije razloži še tako:

*avtonomen – mna* (lat. *autonomus* iz gr.);

1. samoupraven, ki deluje po lastnih zakonitostih;
2. fig.:
  - a. samostojen, neodvisen
  - b. ki deluje neodvisno od volje (o. živčevje).

Če izhajamo iz osnovne definicije, je oseba *avtonomna* takrat, ko lahko zanjo rečemo, da *sama sebi postavlja zakone*. Ta definicija v celoti vzdrži seveda samo takrat, ko si avtonomnost razlagamo *izvorno* (*autos* (gr.) – sam, *nomos* (gr.) – zakon),<sup>4</sup> torej glede na izvorne termine, besede. Najpreprostejšo razlago nam ponudi Slovar tujk (Verbinc 1987), ki pojem avtonomija definira kot »*samouprava, možnost kake teritorialne enote, da vlada po svojih zakonih ali samostojno rešuje vprašanja notranje uprave*«.

Že sama temeljna razlaga pojma avtonomija je zelo široka, večplastna in nedoločena. Trnavčevičeva (2009) razlaga, da lahko avtonomijo pojmuje kot koncept, avtonomno ravnanje ali kot delovanje avtonomnega posameznika. Ravno zato lahko nanjo gledamo z različnih vidikov: filozofskega, sociološkega, pedagoškega (Kroflič 1999; Bečaj 2001), političnega ... Filozofske razprave o avtonomiji zato niso o obstoju avtonomije, ampak o tem, katere procese podpiranja ali odločilno identifikacijo povleče za seboj. Avtonomija ne pomeni

---

<sup>4</sup> izvorno – *autos* (gr.) – sam, *nomos* (gr.) – zakon – avtonomen – samostojen, neodvisen ...

le samoregulatornega delovanja, ampak pomeni tudi delovanje, za katerega prihaja spodbuda »od zunaj«, posameznik pa ga ponotranji in ravna v skladu s spodbudo. Kar sicer drži, čeprav sama spodbuda od zunaj ni samo spodbuda, temveč največkrat neka oblika zunanjega »navodila«. Pa naj bo to priporočilo ZŠ, MŠŠ ali druge ključne institucije v našem izobraževalnem sistemu.

V kolikor razlago pojma avtonomija usmerimo v politično misel, nam nekoliko drugačen pogled na avtonomijo posameznika v družbi ponudi starosta slovenske demokracije, dr. France Bučar, ki v svoji knjigi *Slovenci in prihodnost* (2010) pove: »Avtonomna osebnost je vezana na razumevanje in razgledanost, ki ustvarjata podlago za njeno vključevanje v družbeno okolje, hkrati pa ne more in ne sme odstopati od omejitev, ki jih to razumevanje narekuje. Avtonomna osebnost si sama postavlja meje in nikakor ne predstavlja neodgovorne nevezanosti, hkrati pa se ne pusti omejevati pritiskom okolja, ki po njenem razumevanju niso utemeljeni z objektivnim stanjem družbenih odnosov.« Splošno razumevanje avtonomije ni torej samo svoboda nekega posameznika, marveč zelo odgovorno in premišljeno ravnanje.

»Iz tega sledi, da neka družba lahko izkoristi svoje zmogljivosti samo takrat, kadar ima na mestih odločanja avtonomne svobodne osebnosti,« še pove Bučar (2010).

Seveda nam že droben preskok v neposredno pedagoško prakso zgovorno pove, da ni vedno tako in da je treba avtonomijo razumevati kot del nečesa danega, vzetega, dodeljenega, videnega ali celo ponujenega. Pojem avtonomije avtorji Kenway in Epstein (1996), Trnavčevič in Zupanc Grom (2000) in drugi pogosto povezujejo tudi z razvojem trgov v izobraževanju in z razvojem deregulacije sistema. O avtonomiji znotraj šolskega sistema lahko sicer razmišljamo tudi z vidika šolskega prostora, šol kot organizacij (Koren 1999; Mintzberg 1993), učitelja (Fullan and Hargreaves 2000) in seveda ravnatelja (Koren 1999). Neposredno v šolskem prostoru jo pogosto povezujemo tudi z vprašanjem profesionalizma posameznikov. Po navedbah Korena (1999) Caldwell in Spinks (1993) avtonomijo povezujeta še s stopnjo odločanja o sredstvih, virih (sources) v decentraliziranem šolskem sistemu, pri čemer odnos med decentralizacijo in avtonomijo ni linearen, saj povečana decentralizacija že sama po sebi ne zagotavlja večje avtonomije.

Avtonomijo sredstev in virov omenjena avtorja pojmujeta zelo široko, in sicer kot:

- znanje (decentralizacija odločitev o kurikulumu, vključno z odločanjem o ciljih in zaključku šolanja),
- tehnologijo (decentralizacija odločitev o učnih sredstvih, decentralizacija sprejemanja odločitev),
- materialna sredstva (decentralizacija odločitev o uporabi opreme, oskrbe),
- ljudi (decentralizacija odločitev o zaposlovanju in stalnem strokovnem izpopolnjevanju),
- čas (decentralizacija odločitev o razporejanju časa),
- finance (decentralizacija odločitev o razporejanju denarja).

Izvorna razlaga avtonomije po navedbah številnih avtorjev pomeni svobodno delovanje in odločanje. Kljub svojemu izvornemu pomenu je njena neposredna uporabnost največkrat razumljena na zelo samosvoj način; tega pogojuje različna šolska kultura na eni strani, na drugi strani jo natančneje opredeljuje predpisana šolska zakonodaja.

### ***2.1.1 Avtonomija – pomemben atribut slovenskih šolskih politik v zadnjih dveh desetletjih***

Sleherna šola, tudi slovenska, je bila vedno neko privilegirano ogledalo družbe in njenih notranjih bojev, kar se danes kaže v vedno večjem pritisku ekonomske logike in njej ustreznega diskurza na šolo. Ta naj bi bila danes sicer »varna« pred ideologijami, učencem prijazna in uspešna, kar naj bi dosegla z opustitvijo zastarelih, okostenelih oblik podajanja znanja in ločevanja med šolo in življenjem. Najbrž ni nobenega dvoma o tem, da je odnos med stroko in šolsko politiko vedno aktualna in občutljiva tema, ki zadeva tako stroko kot šolsko politiko. Prav tako se je verjetno mogoče strinjati, da ta odnos ni nekaj, kar bi bilo enkrat za vselej določeno in torej kot tako nespremenljivo. Odvisen je od časa in prostora in mora biti zato, če ga hočemo razumeti, vedno znova predmet kritičnega premisleka. Poenostavljeno rečeno, za nekoga je politika prizadevanje za obče dobro, za druge pa je umazana igra, boj za oblast (Kodelja 2007). Boj za aktualno šolsko polje je bilo vedno in tako ostaja v nenehnem primežu aktualne oblasti in »drsališče« takšnih in drugačnih političnih poskusov, ne glede na čas in zgodovinska obdobja.

Prav isti avtor Kodelja (2007) tudi navaja dejstvo, da je Antoine Prost že v svoji zgodovinski analizi povojnih šolskih reform v Franciji pokazal, da je predstava o tem, da v šolski politiki obstaja neki vrhovni subjekt, ki po lucidni analizi problemov sprejme dobre rešitve, napačna. Takega subjekta, ki bi sam sprejemal odločitve, ni. Zato po njegovem mnenju tudi zgodovine šolskih reform ni mogoče sprejemati kot politično zgodovino, saj paradigma politične zgodovine predpostavlja neki mitični subjekt, ki svobodno in suvereno sprejema odločitve na podlagi ciljev, ki jim sledi, in sredstev, ki jih ima na voljo. Primerneje bi bilo, da bi na zgodovino šolskih politik poskušali misliti kot na zgodovino pluralnih strategij pluralnih družbenih akterjev (Prost 1992).

Ta ugotovitev vsaj deloma velja tudi za reforme slovenskega šolstva. Izoblikovanje in vsebine kurikulumov so bile vedno plod pluralnih strategij; tako tudi našega. Ne moremo mimo vprašanja o povezanosti med kurikulumom in avtonomijo v šolah. Na eni strani moramo takoj poseči v polje razumevanja pojma kurikulum, po drugi strani pa to razumeti kot del avtonomije v šolah oziroma del nečesa, kar lahko sleherna šola ali posamezni subjekt tudi dodatno sooblikuje in spreminja.

Izhajajoč iz osnovne definicije kurikulumuma to pomeni nekaj, kar ne obsega samo učnega načrta, temveč tudi vse ostalo, kar je povezano z delovanjem šole v nekoliko širšem



razumevanju njenega delovanja. Kurikulum<sup>5</sup> že v osnovnem konceptu pomeni nekaj drugega kot učni načrt; lahko bi rekli, da presega zgolj načrtovanje poučevanja in učenja. O kurikulumu se lahko govori na treh ravneh (Klemenčič 2006) oziroma ločevanju načrtovanega kurikula («intended curriculum») in izvedbenega kurikula («implemented curriculum»)<sup>6</sup> od doseženega kurikula («attained» – «achieved curriculum») (Štraus 2005). Zakaj torej razumevanje kurikuluma? Ker je sama kurikularna prenova pri nas temeljila na predpostavkah in dognanjih v tujih državah, delno pa tudi na izsledkih domače pedagoške znanosti. V času največjih sprememb v šolskem polju je bila Slovenija nenehno v trendu spreminjanja in sprejemanja novosti. To pa jo je velikokrat pripeljalo do tega, da sta tako šolska zakonodaja kot njeno neposredno izvajanje pripeljali do povsem nekega drugačnega implementiranja in uporabe drugih, že uveljavljenih praks po svetu. Ni mogoče namreč prenašati nekih »vzorčnih« modelov v naša neposredna šolska okolja od drugod, saj je slovenska tradicija v šolah že sama po sebi splet različnih zgodovinskih predpostavk in temeljev, ki so bile izoblikovane že v preteklosti. Zato morda nekaj primerov iz sprememb v dogajanju slovenskih šolskih politik. Že bivša šolska ministrica Čokova (2001) je pred desetletjem razlagala, da se je Slovenija v mozaiku evropskih in svetovnih razvojnih trendov pokazala kot izredno dinamična in odzivna, vendar tudi trdoživa družba. Strateški dokumenti v različnih obdobjih druge polovice dvajsetega stoletja, ki so usmerjali načrtovanje njenih politik, so bili sicer pogojeni z družbenimi, z ekonomskimi in s političnimi spremembami v evropskem prostoru, vendar so te spremembe ob tradiciji ohranitve ustaljenega manj vplivale na notranje procese, kot bi bilo pričakovati.

Takratni državni zbor je v letu 1996 sprejel šest temeljnih zakonov, ki še danes urejajo organizacijska in finančna vprašanja izobraževanja v Sloveniji; ti so:

- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja,
- Zakon o vrtcih,
- Zakon o osnovni šoli,
- Zakon o gimnazijah,
- Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju odraslih,
- Zakon o izobraževanju odraslih.

Čokova (2001) podkrepi še z razlago, da so bile podlage za spreminjanje slovenskega šolskega sistema razvojno raziskovalne študije ter številne strokovne razprave z ravnateljmi in vodstvi šol. Iz razprav, izvedenih že v letih od 1992 do 1994, so sledile konkretne zahteve po:

- uvajanju različnih oblik šolanja, različnih poti, po katerih je mogoče doseči določeno stopnjo izobrazbe;
- večji členitvi vzgojno-izobraževalnega sistema in uvajanju zasebnega šolstva;

---

<sup>5</sup> Kurikulum – currículuma vitae [kurikulum vite] m (î-î) knjiž. popis lastnega življenja, navadno v uradne namene, življenjepis: prošnji je priložil tudi izčrpen curriculum vitae;

<sup>6</sup> implemented curriculum (angl.) – izvedbeni kurikulum.

- povečevanju stopnje avtonomije in strokovne odgovornosti šol in učiteljev;
- razbremenjevanju učnih načrtov z informacijami, podatki – osredotočenje na procese, zakonitosti, na večjo stopnjo funkcionalne pismenosti;
- razumevanje učenca, dijaka kot dejavnega posameznika, ki je soodgovoren za svojo izobrazbeno pot, in zato nuja po oblikovanju šolskega sistema, kjer bo učenec lahko del programa izbiral, kjer bo lahko izbiral različne poti šolanja;
- primerjanje doseženih znanj z znanji, ki jih pridobijo v drugih evropskih državah;
- oblikovanje šolskega sistema, kjer bo mladim omogočena pridobitev poklica.

Prvič zasledimo, da so se že v obdobju med 1992 in 1994 pojavile tendence po povečevanju stopnje avtonomije in strokovne odgovornosti šol in učiteljev, nič pa o ravnateljih ali njihovi avtonomiji. V omenjenih letih je bil prvič zaznan pojem avtonomije pri nas. Šolske politike so jo zmeraj spretno uporabljale kot »splošno parolo« določenih sprememb. Nekih globljih razumevanj niso dosegle niti danes.

Sistemska prenova in sprejeti zakoni so bili šele začetek nove poti. Sledile so reforme šolskega sistema, ki jih bomo v nadaljevanju predstavili skozi poglede ministrov za šolstvo in šport, dr. Slavka Gabra, dr. Lucije Čok in dr. Milana Zvera, saj so prav ti še posebej zaznamovali zadnje desetletje v slovenskem šolstvu. Kaj so spreminjali in kako so »videli« slovenski šolski prostor skozi prizmo avtonomije, je do danes ostala nekako nerešena uganka, čeprav se je sleherni šolski minister upiral nanjo kot na nek temelj njegovih sprememb. Avtonomija tako tudi do danes v šolskih politikah ostaja samo oblika spretnega verbalnega »manipuliranja« sleherne šolske oblasti. Ostaja pa problem, ki bi mu v javni šoli v prihodnje morali pripisati večji pomen in veljavo, sploh če iščemo razmerje med javnim in zasebnim interesom. Ob takšnem razmišljanju bi bilo smiselno upoštevati, da je Kantovo razumevanje razmerja med zasebnim in javnim v tem kontekstu nasprotno običajnemu: zasebnost je zanj področje oblasti in državnih institucij, javnost pa področje uma in svobode. Tako mora strokovnjak kot državni uslužbenec zasebno ubogati, javno pa si lahko misli, kar hoče, rezonira brez vsake omejitve zgolj na podlagi umnih argumentov. Kantova poanta je seveda, da oboje spada skupaj in tvori vzorec, temeljni dispozitiv razsvetljenstva, kakor ga razume sam: zasebno pokoravanje je pogoj javni rabi uma, omejenost notranji pogoj univerzalnosti (v Kroflič 1999).

Razcep med sfero oblasti in sfero vednosti tako teče znotraj obeh členov: »Oblast mora priznati svojo mejo in se odreči svoji jurisdikciji v zadevah uma, a tudi um je lahko univerzalen šele na podlagi lastne meje, kolikor priznava omejeno suverenost zakona, ki ni utemeljen v umu.« (Dolar 1987, 71)

Zato znano geslo: »Sapere aude! Bodi pogumen, poslužuj se svojega lastnega uma!« ni samo geslo razsvetljenstva (Kant 1987, 9) kot neke minule dobe, ampak tudi današnjega časa. Pomembno in smiselno bo še toliko bolj, koliko bo v tem kontekstu razumevanja in uporabe

avtonomije »lastni um« temelj svobodnega delovanja slehernega posameznika in morda družbe kot celote znotraj večjega sistema.

### **2.1.2 *Ministri, šolske reforme in avtonomija***

Slovensko šolstvo in njen izobraževalni sistem, kot je bilo že ugotovljeno, je nanizal številne spremembe, tako politične kakor tudi strukturne. V zadnjih dveh desetletjih se je v slovenskem šolstvu zvrstilo sedem šolskih ministrov. Tako je sleherna politična usmeritev tudi v šolstvu pustila sledi, ki so vidne predvsem v nenehnih spremembah šolske zakonodaje. V nadaljevanju analiziramo najpomembnejše spremembe dveh vidnejših šolskih ministrov in njihovih reform.

### **2.1.3 *Reforme dr. Slavka Gabra***

Samostojnost Slovenije je s seboj prinesla tudi ponovne in dodatne razmisleke o podsistemih družbe, med katerimi ima sistem edukacije pomembno točko. V preteklosti je namreč prihajalo do poskusov centralizacije edukacije v Jugoslaviji s pomočjo »skupnih jeder«, vendar je ohranitev pristojnosti takratne republike Slovenije znotraj zvezne države oblikovala pomemben element nasprotovanja centralizma (Gaber 2000).

Sprememb so se lotili sistematično in izpostavili pet poglavitnih tez:

- sistem edukacije je sistem spreminjanja,
- razmislek o potrebi po ohranjanju obstoječih struktur,
- reforma edukacije je bila v Sloveniji izvedena v okolju, ki je takšne spremembe zahtevalo in spodbujalo,
- spreminjanje izobraževalnega sistema je smiselno uskladiti s trendi v širšem prostoru.

Za uspešno implementacijo novih smiselno zaokroženih konceptov je bilo po mnenju Gabra (2000) treba v proces priprave in razprave o konceptualnih rešitvah in še posebej kurikularnih spremembah vključiti čim širši krog učiteljstva (študijske skupine).

Izhodiščni razmislek pri snovanju izobraževalnega sistema je bil, kakšen naj bo ta sistem. V smislu Gabrovega razumevanja šolskega sistema pri nas Lipužič (1994, 18) navaja, da je zahodnoevropsko šolstvo doživelo v zadnjih desetletjih velike strukturne spremembe:

- podaljševanje šolske obveznosti,
- širitev obsega skupnega šolanja za mladino,
- decentralizacijo in financiranje ter prenašanje upravne pristojnosti z države na nižje območne enote, dežele, pokrajine in na lokalne skupnosti.

Prav temu vodilo bi naj sledila tudi Slovenija. Demokratičnost se je pri upravljanju šolstva tako razmeroma širila. Prav iz tega razloga je bila tudi težnja po uveljavitvi šolskih uprav, ki jih je ZOFVI tudi v letu 1996 uzakonil (Ur. l. RS št. 12/1996).

#### 2.1.4 Reforme dr. Milana Zvera

Eno od večnih vprašanj, s katerimi se ukvarja prav vsaka družba, je tisto, kaj je pomembno za prihodnje generacije. Prenos kulture in znanja na mlajše generacije je eno od temeljnih poslanstev vsake generacije. Vendar se zdi, da vprašanje prenosa kulture in v okviru tega tudi znanja, še nikoli ni bilo tako pomembno kot prav v sodobni družbi. Znanje ima namreč v sodobni družbi povsem drugačen položaj kot v preteklosti. Postaja najpomembnejši dejavnik razvoja, zato sodobno družbo upravičeno označujemo kot družbo znanja.

Radi poudarjamo, da je sodobna družba značilna po povsem drugačni vlogi posameznika. Kompleksnost sodobne družbe naj bi omogočala bolj svobodno vzpostavljanje »družbenih mrež«. Posameznik ni vpet v trajne, trdne družbene strukture, zato pogosto tudi nima trdnih središč/oprijemališč, ki dajejo občutek vpetosti in varnosti, zato je po drugi strani čedalje bolj ranljiv. Posamezniku je priznana avtonomnost in odgovornost, vendar postaja v (pre)kompleksnem svetu uresničitev enega in drugega nemogoča brez ustreznega znanja, brez sposobnosti za osmišljanje svojega bivanja, brez ustrezne opremljenosti za etično presojo svojega bivanja in delovanja (Zver 2007). Isti avtor navaja, da sodobno družbo zaradi zapletenosti in krhkosti družbenih odnosov in procesov nekateri poimenujejo kar družba tveganja.

Sprašuje se, kakšna je vloga šole v tem kontekstu, kako s poznavanjem in spoštovanjem tega, kar je bilo, z vedenjem tega, kar je, in predvsem tudi z vizijo, kako bo, oblikovati občutljivo področje vzgoje in izobraževanja. Vsaka politika vzgoje in izobraževanja je namreč konkreten odgovor na vse tri navedene dimenzije. Zver (2007) navaja, da naj bi obdobje, v katerem se nahajamo, označevale naslednje dimenzije:

- *spremenjena vloga posameznika v družbi*, kjer posameznik ni več vpet v trdna razmerja, kjer govorimo celo o identiteti »patchwork« – torej identiteti, ki se stalno oblikuje in preoblikuje (glede na številne vezi, v katere posameznik vstopa) – zato je toliko pomembnejše, da si oblikuje družbena sidrišča, trdna jedra, okrog katerih oblikuje svojo identiteto;
- *edukacija vključuje več kot znanje*, ki ga potrebujemo vsak dan, je izraz kulture, zato za posameznika ne sme biti nekaj zunanjega, vse bolj mora postati način življenja;
- *obseg, širina vključenih, odprtost vzgojno-izobraževalnega sistema (kakovost)*.

Razvojne spremembe bodo zagotovo vplivale tudi na organiziranost in delovanje ustanov – šol. Vse pomembnejša postaja sposobnost vsake ustanove, še posebej šole, da zna aktivirati kreativne potenciale, da z vzajemnim spoštovanjem in priznavanjem dela in pomena posameznika izgradi odprto, fleksibilno, ustvarjalno okolje. Da bi šola lahko tako vlogo tudi uresničevala, potrebuje jasne usmeritve.

»Eno ključnih vprašanj, prek katerih šola uresničuje svoje poslanstvo, je avtonomija šolskega prostora, ki jo je mogoče obravnavati na več ravneh. Gre za vprašanje, koliko in ali lahko šola

vpliva na oblikovanje kurikula, gre tudi za vprašanje, koliko lahko učitelj vpliva na oblikovanje kurikula, kakšna je njegova profesionalna vloga. Postavlja pa se tudi vprašanje, kakšne so možnosti avtonomnega in strokovno odgovornega dela ravnateljev, učiteljev,« pove Zver (2007).

Iz primerjav šolskih reform v času ministirovanja Gabra in Zvera lahko sklepamo, da sta se oba zavzemala za čim večjo strokovno avtonomijo učitelja, avtonomijo šolskega prostora in decentralizacijo šolskega prostora in njenega upravljanja. Prav tako sta bila oba zagovornika vzgojnega delovanja šole in drugih konceptualnih rešitev spreminjajočega sistema edukacije. Gaber omenja za avtonomijo dobre time, presenečalo pa ga je, da si ravnatelji in učitelji niso želeli preveč avtonomije. Tudi bivša ministrica Čokova (2001) obravnava procese, ki naj bi zagotavljali potrebno avtonomijo, Zver pa vidi problem vpliva šole na oblikovanje kurikuluma ter sposobnost in aktivno delovanje v njenem okolju ter vlogo avtonomnega in strokovno odgovornega ravnatelja. Nekoliko nasprotna si mnenja torej.

Iz kratke vsebinske analize šolskih politik posameznih ministrov ugotavljamo, da prav nobenemu izmed omenjenih ni uspelo, da bi z vidika decentralizacije in prenosa funkcij na nižje ravni spremenil in predlagal spremembo šolske zakonodaje v smislu decentralizacije oblasti. V mislih imamo ustanovitev šolskih uprav. Bile so že uzakonjene, sprememba ZOFVI v letu 2007 jih je celo izbrisala iz obstoječe zakonodaje. Kako torej poudarjati decentralizacijo in avtonomijo šole, ravnateljev in učiteljev, po drugi strani pa ukiniti vrste elementov za decentralizacijo šolskega sistema?

## **2.2 Vrste avtonomije**

Teoretično lahko avtonomijo pojmujeemo na več načinov, lahko jo delimo na več vrst in jo uporabljamo v različnih kontekstih njenega razumevanja. Eno takšnih je umeščanje njenega koncepta v pedagoško prakso. V neposredni pedagoški praksi bi morala biti avtonomija izhodišče razvojnega koncepta sleherne šole. Če šola nima avtonomije, je njeno delo zagotovo ovirano. Je pa res, da je avtonomija šole odvisna od avtonomije učiteljev, od avtonomije učencev, pa tudi od avtonomije njenega ravnatelja. Te tri avtonomije so med seboj nerazdružljivo povezane. Marentič-Požarnikova (2003) celo dokazuje in ugotavlja, da je naš izobraževalni sistem naravnano tako, da določa posamezne cilje, ki jih tako učitelji kot učenci morajo doseči za kakovosten vzgojno-izobraževalni proces, obenem pa jim dopušča proste roke, da v sistem vključijo svoje znanje in strokovno usposobljenost in s tem naredijo sistem bolj osebni in privlačen za vse udeležence. Ponovno se pojavi dodatna potrditev za to, da je avtonomijo treba jemati kot del nečesa potrebnega v slehernem šolskem okolju. Avtonomijo kot vodilno načelo zasledimo v Beli knjigi (Krek 1995), lahko pa jo razumemo kot »strokovno« avtonomijo učiteljev«. Ugotavljamo lahko, da prav omenjena zakonodajna podlaga avtonomije ne definira dovolj natančno.

Najbrž tudi zato Resman (2002, 10–14) področje avtonomije razloži in razumeva širše:

- *Ciljna avtonomija* – šole dobijo večjo kontrolo nad cilji, ki si jih bodo postavile pri svojem delu. Cilj šole lahko sestavljajo tudi konkretniji programi in vrednote, ki izhajajo iz kulture šole, okolja, učiteljev, učencev in staršev. K avtonomiji ciljev šole sodi tudi avtonomija strategije (metode) uresničevanja teh ciljev.
- *Kurikularna avtonomija* – šole in učitelji se lahko na podlagi svoje strokovnosti in znanja odločajo za učne oblike, učila in učna sredstva. Šola lahko oblikuje kurikulum, ki je skupek nacionalno predpisanih standardov in normativov ter programa, ki je odsev potreb in želja šole in okolja.
- *Strukturno-organizacijska avtonomija* – na šoli mora biti dobra organizacijska struktura, ki omogoča fleksibilno in racionalno delo. Fleksibilnost se ne nanaša samo na organizacijo dela, ampak tudi na kurikulum, razporejanje finančnih in materialnih sredstev in strokovnega osebja.
- *Personalna avtonomija* – šola ima avtonomijo (proste roke) pri zaposlovanju strokovnega in drugega šolskega osebja. Šola mora povedati, kakšnega učitelja potrebuje. Pravi učitelj na pravem mestu omogoča večjo fleksibilnost pri oblikovanju delovnega mesta in uresničevanje šolskega programa.
- *Finančna avtonomija* – šola ima avtonomijo pri finančnih nenamenskih sredstvih, s katerimi lahko po svoje razpolaga. Kakšno je razmerje med predpisanimi namenski in nenamenskimi sredstvi je odvisno od stopnje avtonomije oz. decentralizacije pristojnosti.

Omenjeni avtor avtonomijo vidi na različnih področjih. V neposredni uporabi je to velikokrat lahko samo neka »nedorečena oblika«, ki še zdaleč ni takšna kot jo omenja. Ko definiramo avtonomijo ustavnopravno in zakonodajno, nam seveda ta razlaga ostane povsem neutemeljena ali celo nesmiselna.

Avtonomnost je opredeljena kot ustavno načelo na ravni univerzitetnega šolanja<sup>7</sup>, avtonomija, ki je povezana z avtonomijo javne osnovne šole, pa je sicer zapisana v Beli knjigi o izobraževanju v Republiki Sloveniji (Krek 1995). Naveden zapis torej nikakor ni skladen z ostalo zakonodajo, saj je ustavnopravno določena odgovornost države za šolstvo. Kljub temu jo številni domači avtorji (Koren, Bečaj, Peček, Gaber, Resman, Novak in drugi) obravnavajo zelo različno in jo delijo na: fizično avtonomijo posameznika, ki je lahko omejena, delegirana, dana, vzeta ... Seveda je lahko sleherna vrsta avtonomije pogojena, kako jo dojema posameznik ali institucija kot celota. Njeno uveljavljanje v neposrednem delu je največkrat odvisno od številnih »regulatorjev«, ki jo tako ali drugače označujejo in določajo (zakoni, pravilniki, uredbe in drugi predpisi). Številni pogledi in različna tolmačenja omenjenega pojma nas ravno zato velikokrat postavljajo v negotovost; kaj se sme in česa ne. Velikokrat si avtonomijo predstavljamo nekoliko vsak po »svoje«; tako učitelji kot ravnatelji.

---

<sup>7</sup> 58. člen Ustave RS zagotavlja avtonomijo samo državnim univerzam in državnim visokim šolam, njihovo financiranje pa ureja zakon.

Posledično se delo učitelja in ravnatelja vse bolj formalizira na sistemski ravni. Država nenehno posega v življenje šole z vedno več zakoni in drugimi predpisi, ki učitelju in ravnatelju »ukazujejo« in ju usmerjajo v to, kaj smeta in česa ne. Če se osredotočimo na eno izmed mnenj kritičnega slovenskega ravnatelja Merca (2008), ta pove: »Bolj centraliziranega in diriganega sistema do sedaj še ni bilo. To je pravi *Big Brother*. Tu ni možnosti nobene avtonomije. Vedno je bilo zelo malo, ampak zdaj je res ni. Sistem je sam sebi namen. Učitelji se morajo ukvarjati z birokratskim dokazovanjem svojega dela in so premalo z otroki. Morali bi jih razbremeniti upravnih postopkov.«

V kolikor bi ta njegova razmišljanja analizirali še s stališča in prakse ravnateljev, lahko z gotovostjo pritrjujemo dejstvu, da je »birokratizacija« sistema pripeljala do stopnje, ko se učitelji oddaljujejo od svojega osnovnega poslanstva; učenje je namreč postalo samo nek birokratski postopek, kjer je dokazana »formalizacija« nekega postopka, nikakor pa ne ciljna in vsebinska evalvacija njegovega dela. Z vidika naše šolske zakonodaje je avtonomija tako zelo »različno« videna, razumljena in interpretirana. Seveda jo tudi tuja literatura navaja drugače. Eni jo razlagajo in jo povezujejo kot predpis (Euridyce 2008), drugi kot načelo (Krek 1995), tretji kot nek posebni predpis (Wong 2006). Številni avtorji, ki to področje raziskujejo, navajajo celo različne tipologije – kategorizacije avtonomije.

Če to strnemo v preglednico, bi jo po navedbah nekaterih avtorjev lahko razumeli nekako tako:

### **Preglednica 1: Tipologija avtonomije po avtorjih**

Avtor – vir	Vrsta avtonomije	Regulacija	Subjekt avtonomije
Bela knjiga – 1995	strokovna avtonomija	šolska zakonodaja	oseba
MŠŠ – zakonodajalec (Slovenija)	fizična avtonomija avtonomija vsebine osebna – profesionalna avtonomija	šolska zakonodaja	oseba
Euridyce – 2008 (Evropska skupnost)	popolna avtonomija omejena – delna avtonomija delegirana avtonomija ni avtonomije	šolska zakonodaja z ustavo posebni predpisi o avtonomiji šol splošni upravni predpisi	količina
Koren – 2006 (Slovenija)	fizična – prostorska avtonomija profesionalna avtonomija dana avtonomija vzeta avtonomija	šolska zakonodaja	oseba
Peček – 2007 (Slovenija)	ravnateljeva avtonomija	šolska zakonodaja	oseba
Wong – 2006 (Kitajska)	šolska avtonomija	posebni predpisi o avtonomiji šol	institucija

Iz navedenih tipologij lahko sklepamo, da je razumevanje pojma avtonomije povsem različno razumljeno tudi v posameznih družbenih okoljih. Prav to nakazuje na, da so »podlage« njenega izvajanja v slehernem okolju verjetno povsem drugače regulirane in so subjekti – akterji avtonomije, povsod nekoliko drugačni; tako njihova vloga kakor tudi njihovo neposredno delovanje.

Podobno je najbrž tudi pri ravnateljih. Ob vse večji birokratizaciji postopkov v šolah so tudi sami najverjetneje v popolnoma enaki situaciji. Premalo se osredotočajo na svoje osnovno poslanstvo; spremljanje pouka in drugih oblik dejavnosti. Nešteto znanih dejstev nenehno potrjuje, da ni mogoče govoriti o neki »dani« ravnateljevi avtonomiji. Ravnatelj si jo lahko »vzame« in posledično za njo tudi odgovarja. Kako razumeti avtonomijo; kot strokovno ali birokratsko »napako« ali kot del nečesa vpeljanega v obstoječo pedagoško prakso.

#### **2.2.1 Strokovna avtonomija učiteljev in ravnateljev**

Ko gledamo na strokovno avtonomijo kot na vodilno načelo v našem izobraževalnem sistemu, lahko povemo, da je že v samih Izhodiščih kurikularne prenove (1997), v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji (Krek 1995) in v priporočilih področnih in predmetnih skupin bila vedno poudarjena samo avtonomija učitelja. Veliko manj je bila poudarjena



avtonomija posameznika ali šole (šolskega prostora), saj je razen v 72. členu ZOFVI (1996) sploh ni zaznati. Prav nikjer naša šolska zakonodaja eksplicitno ne omenja avtonomije ravnatelja in njegovega dela. Omenjeni zakon – ZOFVI, navaja v svojem 49. členu samo njegove pristojnosti in odgovornosti. Za lažje razumevanje učiteljeve kakor tudi ravnateljeve avtonomije je morda smiselno najprej razložiti pojem učiteljeve strokovne avtonomije. Bečaj (1999) poudarja, da na eni strani učitelj ne more imeti popolne svobode (v svojem delu se mora nasloniti na kurikulum, pravilnike, učbenike, izpitne kataloge ipd., ki od njega zahtevajo opravljanje poklicnih nalog na bolj ali manj predpisan način), je pa na drugi strani ravno tako jasno, da mu vsaj neke minimalne stopnje svobode tudi ni mogoče vzeti. Strokovna avtonomija učitelja seveda predpostavlja njegovo strokovno usposobljenost.

Kroflič (2002) dodaja, da čim večje je učiteljevo strokovno znanje, tem višja je lahko stopnja njegove strokovne avtonomije. Sleherni učitelj, ki se zaveda avtonomije in strokovne odgovornosti, je lahko tako veliko bolj ustvarjalen in motiviran za iskanje sodobnih načinov učenja in poučevanja in obravnavan v povsem drugačnem kontekstu kot ravnatelj. Pri uvajanju novosti v šolski sistem, kjer je učitelj v položaju kot uslužbenec, je za pripravo inovacij odgovoren strokovni »vrh« v hierarhiji šolskega sistema. Učitelj, ki je v prvi vrsti strokovnjak, lahko sam uvaja določene novosti v šolsko delo. Za to pa je potrebna njegova avtonomija. Marentič-Požarnikova (2003) je v svoji raziskavi Strokovna avtonomija in odgovornost pedagoških delavcev že pred leti izrazila bojazen, da spremembe v šolski zakonodaji, kakršne so bile nakazane, kažejo, kako je v njihovem ozadju pojmovanje učitelja kot tehnika, uresničevalca učnih načrtov in birokratskih zahtev države. Ugotavlja, da potrebujemo avtonomnega učitelja raziskovalca, ki ob stalnem razmišljanju v vsakdanji praksi ob reševanju problemov poučevanja pogloblja svoj pogled v odnose in zakonitosti, ga v pogovoru in sodelovanju s kolegi tudi preverja in dopolnjuje. Znanstveno ugotovljena pravila in posplošitve so mu le v oporo pri lastnem razmišljanju. Ob tem se stalno profesionalno razvija, širi možnost svojega odločanja in gradi pedagoška znanja, opozarja na šolsko politiko in z njo povezanimi predpisi, učnimi načrti kot profesionallec, ki ima svojo vlogo v šolski politiki. Neizbežna je torej njegova strokovna avtonomija. Avtonomnost, določena na ta način, je še bolj omejena: pomeni, da učitelj lahko odloča izključno o tistem, kar je zapisano ali dopuščeno. Čeprav je strokovna avtonomija pogosto po nepotrebnem odrinjena na stranski tir, ni noben trud, povezan z njo, zastonj. V današnji družbi obstajajo tako demokratični, izobraževalni in profesionalni temeljni pogoji kot tudi družbeni razlogi, ki zahtevajo zaščito in razširitev strokovne avtonomije, predvsem za učitelje, ki so s svojim delom pokazali njeno opravičenost. Strokovna avtonomija je več. Morala bi biti osnovno pričakovanje za šole in svobodno družbo, saj predstavlja središčno idejo, iz katere izhaja strokovno delo učitelja. Taka »avtonomnost« je sicer le navidezna in se pogosto nameni za argumente in strokovne kompetence. Avtonomnost torej ne more biti na eni strani omejena.

Na drugi strani jo zunanje meje lahko kaj hitro spremenijo v rutino. Marentič-Požarnikova (2003) pove, da sta meji, ki konstruirata avtonomnost, *odgovornost in strokovna kompetentnost*. Tudi Čotar (2003) pritrudi dejstvu, da je kakovostno delo učitelja nenehno v

soodvisnosti treh dejavnikov: *profesionalne usposobljenosti, odgovornega ravnanja in avtonomnega odločanja*.

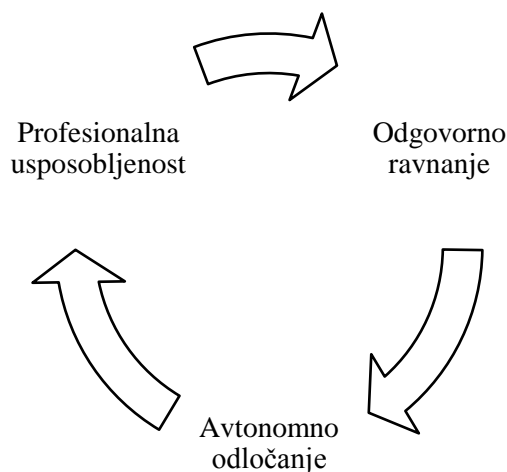
V kolikor bi avtonomijo analizirali še s stališča učiteljskega poklica, je neizpodbitno, da je ne bi označili tudi s stališča kot ga omenja Carr (2000) – učitelja – profesionalca, ki ga označi kot:

- tistega, ki opravlja pomemben družbeni poklic;
- ima široko znanje;
- ima ustrezno izobrazbo in licenco;
- deluje avtonomno;
- ravna etično.

Ob navedenem bi se težko izognili dejstvu, da ne razložimo tudi ravni njegove profesionalnosti. Hoyle in Wallace (2006) tri ravni profesionalnosti označujeta tako: *praktična raven, sposobnost pametne presoje in vprašanje uspešnih odločitev*. Pogled v sedanost in prihodnost je neizbežen prav iz stališča in načel učiteljeve profesionalnosti po še večji zagotovitvi njegove strokovne avtonomije. Če je profesionalnost pogoj za uveljavljanje strokovne avtonomije, jo McBeath in Rosenberg (2006) utemeljita z načeli profesionalnosti tako, da:

- je moralna zaveza delati v interesu uporabnika;
- je profesionalna dolžnost: presojati in izboljševati svoje delo, razvijati lastno strokovnost, prispevati h kakovosti svoje organizacije;
- je treba nenehno spreminjati svoje delo, razpravljati o spremembah v svetu in s tem spreminjanju lastne vloge.

Strinjali bi se lahko tudi s tem, da bi navedeno uokvirjalo tudi ravnateljeve kompetence in profesionalnost, čeprav ni vedno in povsod tako. Stoll, Fink in Earl (2003) s stališča profesionalizma prihodnosti, ki je temelj sleherne strokovne avtonomije, poudarjajo sprejemanje kompleksnosti učiteljevega dela. Sleherni učitelj mora ostati pri svojem delu v prvi vrsti odgovoren. S to odgovornostjo je tesno povezana odgovornost do temeljnih človeških kulturnih meril in vrednot družbe. Učiteljevo delo mora biti tudi strokovno utemeljeno in neoporečno. Zbir vsega tega zagotovo daje učitelju možnost, da je odgovoren ravnatelju pri ugotavljanju ustreznosti ravnanj v skladu s predpisi šole, staršem in šolskim oblastem, ki z zakonskimi normativi utemeljujejo njegovo delo. Posledično je to najbrž lahko samo vmesni člen med odgovornostjo in pristojnostmi ravnatelja. Ta za svoja ravnanja odgovarja še nekoliko širše in bolj utemeljeno svetu zavoda, svetu staršev, lokalni skupnosti, MŠŠ, različnim nadzornim organom (inšpekcijam) ...



**Slika 1: Kakovostno delo strokovnega delavca je v medsebojni soodvisnosti treh dejavnikov – pogojev**

Vir: povzeto po Čotar 2003.

Strokovna avtonomija učitelja je tako tesno povezana z avtonomijo šole. Slednja bi se naj interpretirala znotraj razmerja z državo, njenimi strukturami oblasti in izven šolskimi vrednotami in prepričanji. Njeno avtonomnost lahko definiramo kot možnost neoviranega delovanja, v kolikor človeško in strokovno neoporečno opravlja svojo vzgojno-izobraževalno dejavnost. Enako definicijo avtonomnosti lahko uporabimo tudi za učitelja.

Hozjan (2004) razloži, da avtonomijo učitelja določajo naslednji dejavniki:

- stopnja decentralizacije šole,
- organizacija šolskega dela v danih pogojih,
- ravnateljev način dela.

Avtonomen učitelj je tako svoboden pri izbiri metod, oblik in sredstev vzgojno-izobraževalnega dela, učencu nudi sodelovanje pri izbiri in načrtovanju vsebine pouka. Svoboda pa je tudi v tem primeru omejena, saj je učitelj odgovoren za rezultate svojega dela – znanje učencev, njihovo motivacijo za delo, izbrane metode in oblike dela. Ta odgovornost se razlikuje od položaja učitelja kot uslužbenca. Kot uslužbenec ni odgovoren za napake v programu, kot učitelj strokovnjak pa je odgovoren strokovnim organom, inštitucijam in obstoječi zakonodaji. Vse to pogojuje odmik učitelja od želje po avtonomnosti. Prav podobno je najbrž tudi pri ravnateljih; ravnatelj strokovnjak je dolžan izvrševati obstoječo zakonodajo in bi ob tem moral ostati avtonomen. Pravzaprav to skoraj ni mogoče ali pa nastopa v popolni kontradikciji. Po svetu se pojavljajo različni odgovori na vprašanje o možnostih in mejah učiteljeve strokovne avtonomije. V Angliji sta uveljavljeni dve konceptiji učiteljeve avtonomnosti. Pri prvi gre pri učiteljevi avtonomiji za svobodno uporabljanje potrjenega strokovnega znanja pri izvajanju izobraževalnih programov, ki so bili oblikovani drugje. Druga konceptija zajema tudi oblikovanje in ne le izvajanje izobraževalnih programov. To

pojmovanje temelji na prepričanju, da so učitelji izvedenci za izobraževanje in da lahko oziroma najbolje oni odločajo o tem, kaj in kako se bo učilo. Marentič-Požarnikova (2003) postreže še z dejstvom, da v Sloveniji učitelji v svoji zgodovini niso okusili takšne stopnje avtonomije kot so jo v preteklosti izkusili v Angliji. Peček (1998) se ob tem tudi sprašuje, kaj prinaša naša nova šolska zakonodaja v zvezi z avtonomijo učiteljev pri poučevanju v razredu.

Dejstvo je namreč, da je bila pri nas avtonomija učiteljev tudi v zvezi z vsebino in metodo poučevanja vselej minimalna in da se mnogi učitelji že v preteklosti niso čutili dovolj samozavestni za to, da bi v razredu delali po svojem lastnem prepričanju, temveč so si želeli smernic od zunaj. Če to razumemo v najglobljem pomenu, postajajo učitelji tako morda bolj heteronomni kot avtonomni. Učiteljeva strokovnost in avtonomija je najbolj ogrožena takrat, ko mu ponujamo modele, vzorce in recepte. Zmožnosti za avtonomno presojo kot pogoj avtonomije delovanja namreč ni mogoče pridobiti na hitrih tečajih, kot npr. retorično spretnost. Avtonomno presojo je mogoče gojiti le dolgoročno. Kultivirati jo je mogoče le v procesu soočanja z različnimi pogledi in v procesu njihovega pretresanja. To pa predpostavlja odprtost za nepredvidljivost in nešablonskost, samostojnost in spoštovanje ter poznavanja teorije (Peček 1998). Pogoj učiteljeve avtonomije je torej refleksija, pogoj avtonomije učencev je učiteljeva avtonomija, pogoj ravnateljeve avtonomije pa njegova strokovna avtonomija. Pogled na strokovno avtonomijo učiteljev tako odpira nove poglede tudi na strokovno avtonomijo ravnateljev. To seveda takoj sproža dilemo o tem, ali ravnatelj ni samo izvrševalec šolskih politik. Bottery (2004) ugotavlja, da so tisti ravnatelji, ki so samo izvajalci omenjenih šolskih politik komaj zaslužni za svoje ime. V literaturi bi takšne ravnatelje označili bolj za menedžerje kot za vodje. Ti namreč dosega to, da učitelji izgubljajo svojo avtonomijo. Temu Fullan (2005) dodaja, da takšno vodenje ravnateljev ne vodi sistema kot samostojne celote, saj ravnatelji posredujejo odločitve, sprejete drugje. Oba avtorja tako pritrjujeta dejstvu, da s tem popolnoma odpove ravnateljeva avtonomija. Takšni ravnatelji, izvajalci šolskih politik, morajo biti ljudje, katerih profesionalni parametri so zelo skrbno določeni in omejeni. Fullan (2005) navaja, da so takšna ravnateljeva vodenja značilna tudi v Angliji, Kanadi in ZDA. Če se ozremo v slovenski šolski prostor, Koren (2007) razlaga, da so tudi pri nas obdobja, ko šole z navdušenjem uvajajo spremembe, ki jih določi centralna oblast (MŠŠ). Oblast šolam »pomaga« ter jih nemočne usposablja do podrobnosti, zavedajoč se, da s tem postopno odvzema avtonomijo šol in posameznikov.

Michael Gove, trenutni minister za izobraževanje v Angliji, je v svojem intervjuju, 24. novembra 2010, predlagal radikalno reformo, s katero naj bi učitelji postali najpomembnejši dejavnik za izboljšanje šole, šole pa naj bi razbremenili vladnih ukazov od zgoraj. Bela knjiga o šolstvu *The Importance of Teaching*<sup>8</sup> (Great Britain, Department of Education 2010) v Angliji povzema podatke o najboljših izobraževalnih sistemih na svetu in daje podlage vodstvu šole in učiteljem za izboljšanje šole. Priporoča zmanjšanje centralizirane birokracije

---

<sup>8</sup> *The Importance of Teaching* – Bela knjiga o šolstvu v Angliji.

in neskončnega vmešavanja ministrstva, namesto tega naj se šole povežejo s starši in lokalno skupnostjo.

Angleška Bela knjiga (Great Britain, Department of Education 2010) poudarja:

- pristojnosti učiteljev za izboljšanje discipline v učilnici;
- vizijo za spreminjanje šolskega kurikuluma, ob tem pa strog sistem preverjanja znanja in pridobivanja kvalifikacij;
- spremembo sistema rangiranja šol po uspehu, vodenja in nadzora šol;
- pravičnejši sistem financiranja šol, ki bo omogočal, da se več denarja porabi za najbolj prikrajšane otroke;
- ukrepe za izboljšave šol, ki prihajajo od zgoraj navzdol (*top-down*) in naj bi zamenjali sistem samorazvoja šol.

V navedenem primeru angleškega šolstva lahko razumemo, da si država vedno bolj prizadeva za čim večjo decentralizacijo sistema. Gre torej za povsem drugačno paradigmo v razumevanju decentralizacije sistema kot pri nas, kjer ponovno vzpostavljamo vezi, da ne bi imele ne šole in ne ravnatelji prevelike svobode.

### **2.2.2 Šolska avtonomija – politika uveljavljanja od zgoraj navzdol**

Eurydice je v okviru svoje raziskave Šolska avtonomija v Evropi – Politike in ukrepi (Eurydice 2008a) s primerjalno analizo sedanjega uveljavljanja šolske avtonomije v 30 državah omrežja Eurydice ugotavljalo procese in načine, ki so vodili k temu, da se je odločanje preneslo na nižje ravni. Raziskati so želeli, kako se ugotavlja odgovornost šole v odnosu do višjih šolskih oblasti pri opravljanju nalog in dolžnosti.

Raziskava je potrdila, da bi se načelno morala šolska avtonomija izvajati v tesnem sodelovanju z lokalnim okoljem. Zares pa je upravljanje šol zgodovinsko zelo povezano s svobodo poučevanja, ki so jo zahtevali predvsem šolska vodstva, starši in drugi. Navajajo, da so se v Evropi od osemdesetih let naprej reform lotevali s spreminjanjem zakonodaje na ravni države. To je značilen model odločanja *od zgoraj navzdol*, pri čemer šole niso izkazale nobene lastne pobude.

Omenjena raziskava Šolska avtonomija v Evropi – Politike in ukrepi (Eurydice 2008) navaja in potrjuje, da so v večini evropskih držav šolsko avtonomijo določili s sistemskimi ukrepi na ravni države in jo šolam preprosto naložili. Opaziti je mogoče več pristopov k sistemskemu uveljavljanju šolske avtonomije.

Po *prvem pristopu* so šole nove pristojnosti dobile na podlagi splošnih predpisov, ki urejajo širše področje šolskega sistema, šolska avtonomija pa v njih ni bila izrecno med prednostnimi cilji. Tako so v Španiji v kontekstu decentralizacije razvoja države sprejeli različne zakone in predpise, med drugim o splošnem izobraževanju. V njih so prepoznali zakonsko pravico

avtonomnih skupnosti, da same regulirajo avtonomijo v svojih šolah. Hkrati so uzakonili tudi temeljna splošna pravila, s katerimi so zagotovili razmeroma homogene strukture na ravni države. Podobno je bilo v Franciji, kjer so s temeljnim zakonom o decentralizaciji nižjim sekundarnim šolam zagotovili nujen samostojni status pravne osebe – ta je bil predpogoj za poznejšo pridobitev avtonomije pri upravljanju. Na Poljskem so zakon o sistemu vzgoje in izobraževanja (7. septembra 1991) navezali na zakon o lokalni samoupravi (8. marca 1991); v njem so upoštevali oboje: nova pooblastila lokalne uprave v zvezi z izobraževanjem in tudi prenos nekaterih pristojnosti, nalog in odgovornosti na šole. V Združenem kraljestvu (Anglija in Wales) so z zakonom o reformi izobraževanja leta 1988 omogočili, da mnoge lokalne šolske oblasti precejšen del svojih pristojnosti prenesejo na posamezne šole. Tudi Italija se je pridružila temu gibanju, in sicer kar s spremembo 117. člena ustave, ki od leta 2001 prepoznava avtonomijo šolskih ustanov.

*Drugi pristop* je manj običajen. V nekaterih državah so sprejeli predpise o šolski avtonomiji po zakonodaji, ki je bila pripravljena posebej za to.

V Luksemburgu so na primer sprejeli posebno zakonodajo leta 2004 v zvezi z upravljanjem splošnih in tehničnih srednjih šol (*lycées, lycées techniques*) in tako na široko odprli možnosti za razvoj šolske avtonomije. Portugalska je z odlokom iz leta 1988 določila okvir šolski avtonomiji. Trend sprejemanja posebne zakonodaje na novih teoretičnih izhodiščih pripravljanja reform se je bolj razmahnil po letu 2000. Od takrat je šolska avtonomija postala cilj sama po sebi in ni več podrejena modernizaciji javne uprave oziroma ni zgolj del splošnejših sistemskih sprememb.

*Tretji pristop* je izjemno redek: nekatere države določajo šolsko avtonomijo kar z upravnimi predpisi, ki jih izdajajo izvršilna telesa. V nekaterih nemških deželah, npr. v Baden-Württembergu, so šolsko avtonomijo vpeljali kar s projektom »Šolska avtonomija in upravljanje izobraževanja v šolskem letu 2006/2007«, na Bavarskem pa je projekt prenosa vodenja šole del širšega projekta deželne uprave, imenovanega »Poskusni projekt Modus F«.

Ne glede na to, ali je bila šolska avtonomija uveljavljana v okviru splošne šolske zakonodaje, posebnega predpisa ali prilagodljivejših pravil, lahko rečemo, da je bila skoraj povsod šolam naložena z vrha in predpisovalno. Šole si same niso veliko prizadevale za avtonomijo. Prenos pristojnosti in nove dolžnosti so bile šolam predpisane.

Pravzaprav so šole nove pristojnosti, naloge in dolžnosti dobile proti svoji volji. Položaj šol v Angliji izstopa v tem, da vse šole niso pridobile samo večjih finančnih in upravnih pristojnosti, ampak imajo nekatere kategorije šol še dodatne svoboščine. Načelno šole lahko izberejo pravno kategorijo, ki najbolj ustreza njihovemu značaju in namenom, kar zanje ni bilo nekaj novega; za razliko od tistih, ki delujejo v zasebnem ali javnem interesu.

V tem sistemu, navaja Eurydice (2008a), so še naslednje kategorije šol:

- šole, ki jih vzdržujejo šolske oblasti z javnimi sredstvi (*grant-maintained schools*) (1988 do 1998);
- šole, ki se vzdržujejo z javnimi sredstvi, s katerimi upravljajo neodvisno od lokalnih šolskih oblasti (*foundation schools*) (od 1998);
- od leta 2007 šole, ki se združujejo v konzorcije in se financirajo iz sklada konzorcija (*trust schools*).

Razen teh pomembnih izjem je bila šolska avtonomija po vsej Evropi vpeljana z vrha navzdol.

Nekatere izkušnje skandinavskih držav so izrazito drugačne, kot so opisani precej centralizirani procesi prenašanja pristojnosti, nalog in odgovornosti na šole. Na Danskem, Finskem, Švedskem in Norveškem so lokalne oblasti postale najpomembnejši akterji izobraževalnega sistema, tako da so se lahko odločile, da nekatere pristojnosti delegirajo šolam, če se jim je zdelo, da bi bilo to koristno. V vsaki od teh držav so razvili različne modele prenašanja pristojnosti na šole. Podobno je bilo na Nizozemskem, kjer se je država na podlagi sprejetega načela deregulacije prenehala ukvarjati s podrobnostmi pri upravljanju šol in je prepustila več svobode tistim, ki so za upravljanje šole lahko dejansko odgovorni.

Vsak šolski sistem, tudi slovenski, je sestavni del širšega družbenega sistema. Značilnosti šolskih ureditev tako ne moremo obravnavati neodvisno od političnih, ekonomskih, socialnih in drugih segmentov določene družbe. Gre za sistemsko zgodbo, ki je vpeta med različne družbene dejavnike. Največkrat obstaja več teoretičnih določitev pojma avtonomije in prav toliko načinov razumevanja, kako avtonomijo v praksi neposredno uresničiti. Pogoj, ki je nujen za doseganje večje avtonomnosti, je decentralizacija. Decentralizirani in razvojno naravnani in usmerjeni šolski sistemi spodbujajo avtonomijo sleherne šole. Brezovnik (2008, 91) razlaga, da je decentralizacija prenos odločanja o javnih zadevah z državnih organov na samoupravne organe ali enote. Pri decentralizaciji se prenašajo naloge z države (centralne oblasti) na druge organizacije, ki niso sestavni del države, pač pa so razmeroma samostojne (necentralni organi). Posledično tako pomeni več globalnega nadzora tudi več avtonomije in s tem več odgovornosti.

Deregulacija sicer pomeni skrajno krčenje vsega opredeljenega, vsiljenega ali predpisanega. Avtonomijo šole je najbolje opazovati s stališča teorije smisla in teorije pedagoškega poklica. Vsak šolski subjekt je podsistem družbe, ki ustvarja znanje, spretnosti in vrednote. Zadnje desetletje se je o šolah veliko govorilo, deležne so bile številnih reform, še posebno v povezavi z avtonomijo. S centralizacijo povezane teme se pogosto vrtijo okrog avtonomije, ki je v razmerju do decentralizacije, stopnje svobode, odgovornosti in nadzora večplastna. Decentralizacija in centralizacija imata smiselne povezave s šolskim sistemom, kadar imamo v mislih preoblikovanje razmerja moči. Sama oblast v smislu odločanja je tako prenesena na lokalne skupnosti in šole; torej z višje na nižjo raven. Hkrati pa se nikakor ne moremo strinjati s trditvijo, da je oblast v decentraliziranem sistemu prenesena na nižje ravni na podlagi šolskega managementa (Levacic 1995; Bush 1995) ali skupnega odločanja (Anderson in

Coleman 2000). Spremenile so se samo oblike oblasti, vendar država z določanjem standardov in ciljev ter nadziranja rezultatov še vedno ohranja osrednji položaj avtoritete in oblasti (predpisani učni načrti, nacionalna preverjanja znanja, razne zunanje evalvacije). V zadnjih letih se je izkazovala potreba po boljšem demokratičnem sodelovanju, upravljanju z javnimi sredstvi, vloženimi v izobraževanje, še posebno zadnja leta, potreba po kakovostnem poučevanju. Pristopi so se med seboj razlikovali glede na to, kako pogosto so bile vpeljane reforme, kakšen obseg pooblastil se je prenašal na nižje ravni, na katerih področjih in kateri uporabniki so s tem največ pridobili ter kateri mehanizmi za izvajanje nadzora ali ugotavljanje odgovornosti so bili vpeljani.

Reforme, ki se nanašajo na avtonomijo in so pogosto povezane z decentralizacijo sistema, pa jim zdaj omogočajo tudi dejavno sodelovanje pri oblikovanju šolskih izobraževalnih načrtov. Pričakovati je mogoče, da bo na novo pridobljena avtonomija in z njo povezana svoboda delovanja spodbujala učitelje k razvijanju ustvarjalnosti in inovativnih zmožnosti. Ugotavljamo namreč, da je kljub navidezni učiteljevi avtonomiji vse manj takšnih, ki bi ravno zaradi tega bili bolj inovativni in ustvarjalni; prav podobno pa bi lahko pritrdjevali tudi za naše šole.

### ***2.2.3 Decentralizacija in deregulacija javnega šolstva v Sloveniji***

V današnjem času je vse več pomislekov o tem, kako v šolskem sistemu rešiti področje, ki bi sistemsko uredilo pomisleke o centralizaciji oziroma decentralizaciji šolstva. Resman (1990, 13) razlaga, da gre za vprašanje, ko naj bi regionalizacija pomenila tudi porazdelitev (prenos) odgovornosti za posamezna šolska vprašanja na regije, kar je eden od kriterijev za oceno kakovosti šolske organiziranosti danes. Tako nikakor ne gre za izključevanja, ali centralizacija ali decentralizacija, temveč za vprašanje razmerja med dvema vrstama šolske organiziranosti. Najverjetneje je imel v mislih šolske uprave, ki pa se do danes še niso ustanovile, čeprav so bile v 30. členu ZOFVI (1996) uradno uzakonjene in v letu 2007 tudi izbrisane iz omenjenega zakona. Ponovni dokaz za to, da je centralizacija danes še vedno ključni dejavnik »oblasti« v sistemu javnega šolstva. Pečkova (1999, 27) razlaga, da je decentralizacija v sodobnih sistemih upravljanja šolstva ključna, saj je proces spreminjanja upravljanja šolskih sistemov v večini držav izkazal rezultate v prerazporeditev moči centra na nižje nivoje. Vendar pojem sam po sebi ne pove ničesar natančnejšega o sistemih upravljanja šolstva. Je le abstraktna kategorija, ki ne more opisati celotne kompleksnosti sprememb, ki smo jim priča v sistemih upravljanja šolstva v današnjem času. Zato si velikokrat postavljamo vprašanje, kje, na katerem nivoju lahko spremljamo oziroma kaj moramo analizirati, da bi lahko ugotovili, koliko in kje je neki sistem upravljanja šolstva decentraliziran in koliko je pri tem še učinkovit. Dejstvo je, da je decentralizacija upravljanja šolstva pomembna le, v kolikor šolski sistem lažje in kakovostneje izpolnjuje temeljne cilje, ki se postavljajo predenj. V decentraliziranih sistemih je oblast prenesena na nižje ravni sistema, vendar jo vedno in povsod oblikujejo ljudje skozi ljudi. Tako ima znotraj lokalnih skupnosti tudi v Sloveniji



država boljši vpogled in lahko izvaja oblast samo z nekim »pastoralnim vplivom«. To pomeni, da je tukaj nadzor države lahko še učinkovitejši. Avtonomija je tako ponovno pod velikim vprašajem.

Avtonomijo se pojmuje tudi kot pomemben dejavnik pri razvoju kakovosti, konkurenčnosti in uvajanju novih pristopov k šolski organizaciji, kar potrjuje tudi dejstvo, da je Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) v preteklem desetletju med svoje indikatorje vključila merjenje različnih dejavnikov avtonomije izobraževalnih ustanov.

V zadnjih dveh desetletjih so spremembe v vzgojno-izobraževalnih politikah, kakor pričajo številni primeri iz ostalih evropskih držav, pokazale, da povečanje šolske avtonomije (Euridyce 2008b):

- večja samostojnost pri odločanju in financiranju izobraževalnih ustanov na lokalni ravni;
- večja profesionalizacijo učiteljskega poklica;
- večja diverzifikacijo ponudbe.

Politika svobodne izbire in večja raznolikost v kurikularni ponudbi šol nima nujno enoznačnih učinkov, kar potrjujejo tudi številne mednarodne primerjalne študije in analize izobraževalnih politik. Nacionalni nivo upravljanja šol v Sloveniji poteka preko Ministrstva za šolstvo in šport, in sicer tako na področju predpisanega kurikuluma kot financ. Že nova zakonodaja – Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja iz leta 1996 – je uvedla nov koncept šolske uprave in opredelila njihovo vlogo. Sprememba ZOFVI iz leta 2007 (UPB 5) je šolske uprave, kot je bilo že omenjeno, povsem ukinila. Tako smo ponovno postavljeni pred podobno dejstvo kot pred letom 1996, ko šolskih uprav sploh ni bilo. Če pogledamo v mednarodne raziskave, te kažejo, da se v decentraliziranih okrožjih pogosto pojavljajo težnje posameznih šol po neodvisnosti, te šole želijo postati osamljena kraljestva in med seboj zavzeto tekmujejo za vire in ugled (Leibenstein 1987). Cibulka in Derlin (1995) zagovarjata centralizacijo in povesta, da je namen centralizacije zagotavljati nepristranske in enotne standarde, pa tudi usklajeno ponudbo izobraževalnih storitev in programov v vseh državnih šolah. Sklepamo pa lahko, da enotni standardi, eksterna preverjanja in druge oblike ponovno dokazujejo, da je slovenska šola daleč od decentralizacije. V osnovnem šolstvu se sicer poskušamo z devetletko približati šolskim sistemom in organiziranosti šolskega prostora ne samo v Evropi, ampak tudi po svetu, vendar nas na področju decentralizacije, ki je v sodobnih sistemih upravljanja šol ključna za vzpostavljanje kakovosti šolskega sistema, učinkovitosti, preglednosti, pravičnosti, stabilnosti, omogočanje različnih možnosti in kar je ključnega pomena, avtonomije kot ene izmed varovalk pred škodljivimi vplivi globalizacije, čaka še veliko dela. Vsekakor se institucionalni nivo tudi pri nas vse bolj ukvarja s tem, kako ugoditi zahtevam države in lokalne skupnosti in kako uresničiti pričakovanja staršev, vse premalo pa s svojo primarno funkcijo, vzgojo in izobraževanjem.

Približevanje današnjemu času ponuja tudi avtonomne šole znotraj državnih in javnih sistemov, katerih razcvet kljub demokratizaciji država s svojim vladnim in upravnim

sistemom, s katerim ustanavlja, vzdržuje in nadzoruje, še vedno zavira. Saj se pojavlja kot ponudnica in nadzornica struktur, učnih načrtov, oblik izobraževanja učiteljev, predpisovanja in urejanja učiteljskega statusa ter je tista, ki določa temeljni položaj šole v družbi (Mitter 2001, 49). Avtonomija lahko pomeni tudi odsotnost od pravil in predpisov na nekem področju, šola pa se opredeljuje kot samostojna izobraževalna institucija z lastno identiteto in ravnateljem. Na splošno velja, da so šole popolnoma avtonomne oziroma na visoki stopnji avtonomije, če so v celoti odgovorne za svoje odločitve – znotraj splošnih zakonskih meja ali splošnega okvira šolske zakonodaje. To ne pomeni, da se ne smejo posvetovati z drugimi organi šolske oblasti. Šole so delno avtonomne, če odločitve sprejemajo v okviru predpisanih možnosti ali če morajo za svoje odločitve pridobiti privoljenje višje oblastne ravni, v našem primeru lokalne skupnosti kot ustanovitelja ali MŠŠ kot glavnega upravljalnega organa.

Slovenci se z uvedbo devetletne osnovne šole sicer poskušamo približevati šolskim sistemom in organiziranosti šolskega prostora ne samo v Evropi, ampak tudi širše, vendar žal le na kurikularnem področju. Če izhajamo iz dejstva, da je decentralizacija v sodobnih sistemih upravljanja šol ključna za vzpostavljanje kakovostnega šolskega sistema, lahko ugotovimo, da nas čaka v Sloveniji še veliko strokovnih odločitev in mnenj o tem, ali je avtonomija res tista, ki lahko odgovori na vsa vprašanja.

#### **2.2.4 Centralizacija in decentralizacija v evropskih državah**

Decentralizacija izobraževalnega sistema je vrsta reform, ki vplivajo na strukturo in izvajanje izobraževanja. Kot opredeljuje Hanson (2006), je decentralizacija »prenos odločanja in prenašanje pristojnosti in nalog iz višjih na nižje ravni organizacije«.

Hanson (2006) razloži, da je decentralizacija kategorizirana v treh glavnih oblikah, in sicer kot:

- dekoncentracija, ki praviloma vključuje prenos nalog na organ v drugi organizaciji;
- prenos odločanja organa iz višjega na nižje hierarhične enote;
- prenos pristojnosti na samostojno enoto.

Chan in Lo (2008) utemeljujeta primer decentralizacije v Aziji na področju izobraževanja, ko država na eni strani začne in izvaja decentralizacijo politike za povečanje avtonomije izobraževalnih institucij, po drugi strani pa poskuša obdržati nadzor nad šolami in univerzami s krepitvijo sistema ocenjevanja in nadzora v imenu spoštovanja odgovornosti. Decentralizacija tako ostaja v evropskih in neevropskih državah še venomer sistem »nadzornega varovala« sleherne države; enih več, drugih nekoliko manj.

Že zgodovina evropske šolske avtonomije omenja predvsem tiste avtonomne šolske ustanove (»vzgojni institut Johanna Heinricha Pestalozzija v Burgdorfu« in šolo »Leva Tolstoja na njegovem posestvu v Jasnaji Poljani«), ki so bile vodilne zunaj cerkve in države (Mitter 2001).

Približevanje današnjemu času ponuja avtonomne šole znotraj državnih in javnih sistemov, katerih razcvet pa kljub demokratizaciji država s svojim vladnim in upravnim sistemom, s katerim ustanavlja, vzdržuje in nadzoruje, še vedno zavira. Saj se pojavlja kot ponudnica in nadzornica struktur, učnih načrtov, oblik izobraževanja učiteljev, predpisovanja in urejanja učiteljskega statusa ter je tista, ki določa temeljni položaj šole v družbi. Mitter (2001) razlaga, da v evropskem izobraževalnem okolju delujeta dva velika šolska modela z mnogimi različicami uvajanja šolske avtonomije. Najbolj se razlikujeta šolska modela, ki ju tvorijo Danska, Nizozemska in Združeno kraljestvo (Anglija, Wales, Severna Irska, Škotska), na nasprotni strani pa države »s celinsko-evropskim modelom«. Eurydice (2008a) navaja, da razen izjem Belgije in Nizozemske šolska avtonomija v Evropi nima tradicije, saj v zgodovini šola ni imela veliko svobode pri snovanju učnega načrta in učnih ciljev ali pri kadrovske in finančnem upravljanju. Šele v osemdesetih letih se je začelo razvijati gibanje za šolsko avtonomijo, navadno kot prenos nekaterih omejenih pristojnosti in odgovornosti. Iz tega sklepamo, da v nekaterih državah šolska avtonomija v Evropi nima tradicije, ne v centraliziranih, ne v zveznih državah. Avtonomnejše upravljanje šol je bilo vpeljana le v nekaterih naprednih državah v osemdesetih letih, gibanje za šolsko avtonomijo pa se je razširilo šele v devetdesetih. Danes se ta trend nadaljuje; nove države privzemajo tovrstno upravljanje šole, medtem ko prvi začetniki vpeljevanja avtonomije iz osemdesetih in devetdesetih let dodeljujejo šolam še več odgovornosti. Takšen pojav sicer lahko zaznavamo tudi pri nas.

Če še enkrat analiziramo raziskavo, ki je bila opravljena v okviru Euridyce (2008), nam ta jasno pokaže, da je bilo potrjeno, da se v praksi v evropskih državah pojavljajo celo štiri stopnje avtonomije. Navajajo se naslednje:

- *popolna avtonomija* se uporablja, kadar šole sprejemajo odločitve v mejah, določenih s šolskimi predpisi in brez posredovanja zunanjih teles (čeprav se morajo posvetovati z višjimi oblastmi);
- *omejena avtonomija* se uporablja takrat, kadar šole odločajo v okviru nabora možnosti, ki ga je vnaprej določila višja izobraževalna oblast ali si od nje pridobijo odobritev za svoje odločitve;
- šole *nimajo avtonomije*, kadar ne sprejemajo odločitev na danem področju;
- četrta stopnja *avtonomije* se pojavlja v organizacijskih strukturah le v nekaterih izobraževalnih sistemih.

Z navedbami Euridyce (2008b) o popolni avtonomiji se nikakor ne bi mogli strinjati, saj ta pravzaprav pri nas, pa tudi drugod, najbrž sploh ne more obstajati. V Sloveniji bi lahko govorili samo o neki »omejeni« avtonomiji. Ta se potrjuje že z dejstvom, da je za sleherno »večjo« spremembo v šoli venomer treba pridobiti soglasje ali odobritev od »zgoraj«. MŠŠ daje veliko število soglasij (sistemizacija, nadomestne zaposlitve, oblikovanje samostojnih oddelkov, oddelkov OPB, normativi in standardi, šolski prostor, ure dodatne strokovne in učne pomoči ...). Ni torej nobenih vidnejših odločitev brez potrditve od zgoraj.

Nekoliko drugače je to v drugih državah. Lokalna oblast ali pristojni višji upravni organ odločita, da bosta delegirala svoje pristojnosti na posameznih področjih šolam oziroma pooblastila šole za sprejemanje določenih odločitev. V teh primerih so v državi med šolami razlike v stopnji in področjih pooblastil, ki so jim bila delegirana. Zadnje sicer komaj zadeva poučevanje (in je zato v naslednjih poglavjih skromno omenjeno), je pa pomembnejše pri proučevanju drugih področij šolskega dela. Prav šolski sistemi v »državah v tranziciji« se med seboj zelo razlikujejo, saj imajo popolnoma različne zgodovinske predpostavke. Izhajajoč iz omenjenega se nam zastavlja vprašanje: »Koliko centralizacije in decentralizacije ter avtonomije pa naj bo v sodobni slovenski šoli sploh prisotno?«

Povsem jasno je, da centralizacija in decentralizacija nista zgolj v nekem odnosu, ki se na različnih ravneh in okoljih povsem različno izražata. Po eni strani bi to lahko pomenilo, da več decentralizacije v šolstvu lahko pripelje do več centralizacije znotraj šole. Tako so ta razmerja med centralizacijo in decentralizacijo velikokrat izredno zapletena. Sama decentralizacija se, kot navaja Koren (2006, 29), spreminja in oblikuje vlogo države, regij, lokalnih skupnosti in šol, zato se izraža na različnih ravneh: državni, regionalni, lokalni, šolski. Koren (2006, 109) tudi ugotavlja, da avtonomijo lahko razumemo kot:

- fizično (prostorsko) avtonomijo,
- profesionalno avtonomijo,
- dano avtonomijo,
- vzeto avtonomijo.

Kako torej avtonomijo sploh obravnavati in razumeti? Potrdilo se je, da je pojem avtonomije tako eden tistih ključnih konceptov, ki je s spremembami teoretičnih predpostavk, nove zakonodaje in dokumentov v zvezi s prenovo šolstva v devetdesetih letih sicer »na velika vrata« vstopil v slovenski šolski prostor. Prav nikjer pa ni zaznati, kako in s kakšnimi koncepti to sprejemati in udejanjati.

### **2.2.5 Avtonomija šol v Sloveniji**

Veliko strokovnih razprav, veliko teoretičnih predpostavk ter še več napisanih strokovnih besedil je bilo nenehno usmerjenih v poudarjanje smiselnosti in pomembnosti avtonomije šol in njene uporabe v šolskih okoljih. V slovenskem šolstvu avtonomija ne zavzema neke vidne vloge, ne v preteklosti ne v sedanjosti. Danes je to žal tudi v Sloveniji bolj »modna muha« kot neka resna opredelitev v izobraževalnem sistemu. V enem temeljnih dokumentov prenove slovenskega šolstva je sicer zapisano, da morajo šole imeti avtonomijo:

- v razmerju do države in struktur oblasti;
- v razmerju do zunajšolskih oblik in vrst vednosti ali prepričanj.

Avtonomnost vrtcev in šol v razmerju do države mora biti zagotovljena z načinom *financiranja* in *načinom zaposlovanja* pedagoškega, *strokovnega in upravnega kadra*; kriteriji izbora morajo biti jasni, nepristranski in pod nadzorom javnosti (Krek 1995, 26).

Iz navedenega besedila je tako povsem nemogoče smiselno razumeti »zagotovljeno« avtonomijo na eni strani, saj se na drugi strani takoj poudarja nepristranskost in nadzor javnosti. Koren (2006, 87) v povezavi z Belo knjigo pove, da je tako avtonomnost šole povezana tudi z »nadzorom nad kakovostjo šolskega dela«. Kako torej to razumeti? Najbrž kot obliko neke »zunanje« kontrole. Zapis o avtonomiji najdemo tudi v Ustavu RS (Ur. l. RS, št. 33/1991), ki jo je v 58. členu opredelila kot: »Državne univerze in državne visoke šole so avtonomne. Način njihovega financiranja ureja zakon.«

Avtonomija je zagotovljena na visokošolskem nivoju; na osnovnošolskem je to samo zapis v Beli knjigi, razumljen povsem v nekem drugačnem kontekstu. Sama razlaga avtonomije na osnovnošolskem nivoju je v neskladju z drugo zakonodajo, saj je že jasno definirana ustavnopravna odgovornost države do šolstva. Poudarjena avtonomija se posledično takoj zamegli v dejstvu, ko govori o načinu financiranja. Jasno je, da država s povsem točno določenimi parametri zagotavlja financiranje šol (plače, sistemizacija, materialni stroški ...), na drugi strani pa takoj jasno definira, da je nemogoče v javni šoli karkoli spreminjati brez soglasja ministrstva (oddelki, normativi, avtonomija šolskega prostora ...). Še bolj nejasno nastopa definicija finančne avtonomije vrtecv do države. Vemo namreč, da se v celoti financirajo s strani lokalne skupnosti.

Nova zakonodaja je omogočila pomembne spremembe glede akterjev in procesov odločanja, vzpostavila pa je tudi osnovne okvirje vodenja in reguliranja delovanja šol. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (1996) – ZOFVI – je bil med tem časom večkrat popravljen (2000, 2001, 2002, 2003, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009); osnovna določila zakona pa so ostala večinoma enaka. Podobno velja za ostale zakone in pravilnike. Peček (2008) celo razlaga, da je zakonodaja precejšen del prejšnjih centralnih upravnih pristojnosti prenesla na ravnatelje, obenem pa zelo podrobno predpisala merila za upravljanje in financiranje. S predpisovanjem jasnih in nepristranskih kadrovskih in finančnih meril, ki so pod nadzorom javnosti, so nove šolske oblasti želele ustvariti pogoje za avtonomnost šol in učiteljev v odnosu do države. To je vsekakor bilo dobro predvidevanje, ki pa se v neposredni praksi ni nikoli v celoti uresničilo. Že iz ZOFVI (UPB 5, Ur. l. RS, št. 16/2007) lahko v 72. členu povzamemo opredelitev do avtonomije šolskega prostora, nikakor pa ne delovanja šole kot avtonomno delujočega subjekta. Prav tu se pojem avtonomije nekoliko »skrči«, saj avtonomija šoli ne daje pravice do samostojnega odločanja, ne ravnatelju in ne šoli kot instituciji. O avtonomiji šolskega prostora še vedno odloča pristojno ministrstvo (MŠŠ). Prav pojem avtonomije je v zadnjih šolskih reformah dosegel popolnoma drugačno razumevanje kot je to bilo morda zamišljeno s pripravo nove in posodobljene šolske zakonodaje. Ravno zaradi tega o vseobsežnih šolskih reformah, ki so bile izvedene na področju slovenskega šolskega polja v zadnjem desetletju, jih ni mogoče zlahka primerjati s tistimi iz prejšnjih obdobj, še zlasti ne po njihovi obsežnosti, sistematičnosti in strukturiranosti.

Seveda se nam zdi, da so vse te reforme, ki so sicer večinoma iskale ali oblikovale raznolike modele šolskih sistemov, njihovi načrtovalci pa so vsaj v zgodnejših fazah računali na trajnost

rešitev, pripeljale do spoznanj o tem, da šolske reforme pravzaprav ni mogoče nikoli zares končati, še toliko bolj ne, če jo obravnavamo večplastno ali jo povezujemo prav s pojmom avtonomije.

Avtor omenjene Bele knjige, Krek (1995), opredeljuje naslednja merila in področja za presojanje in doseganje avtonomnosti:

- avtonomnost v razmerju do države;
- merilo za profesionalizem;
- državljanska pismenost;
- verski pouk;
- poučevanje religij;
- javnost/laičnost izobraževanja;
- avtonomnost – individualnost – zasebnost;
- nadzor nad zbiranjem podatkov;
- povezanost z okoljem;
- avtonomnost univerze.

Vsa omenjena merila in področja za presojanje in doseganje avtonomnosti so povezana z nadzorom nad kakovostjo šolskega dela; prav nobeno pa natančneje ne opredeljuje subjektov avtonomije (šola, učitelj, ravnatelj) ter vira oblasti za njeno izvajanje (državna, lokalna raven).

Avtonomija prav iz naštetih razlogov ni preprost koncept. Glen (2000) v poskusu opredelitve avtonomije v vzgoji in izobraževanju na primeru univerz vidi avtonomijo kot funkcijo v okviru vprašanja, ali lahko njen nosilec ali vodilna uprava sprejmeta vse pomembne odločitve, povezane z zaposlovanjem, sprejemanjem učencev, prihodki in odhodki. Avtonomija in decentralizacija tako sooblikujeta neko novo podobo tega pojma. V svoji študiji Avtonomija in decentralizacija v izobraževanju Koren (2006) navaja še en paradoks; Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja – ZOFVI (1996, Ur. l. RS, št. 12/1996) v 53. členu določa, da mora imenovanje ravnateljev potrditi minister za šolstvo in šport. Nekoliko je to sicer ublažila sprememba tega zakona iz leta 2007 – ZOFVI (UPB 5, Ur. l. RS, št. 16/2007) v svojem 53. a členu, ki pa še vedno zahteva potrditev obrazloženega mnenja sveta, potrditev ministra. Tako se še vedno lahko postavlja vprašanje o tem, ali so šole resnično avtonomne v razmerju do države, ko pa imenovanje še vedno na nek način potrjuje država (minister). Nemogoče je govoriti o popolni avtonomiji.

Tudi Füssel (2001, 21) razlaga, da je pojem avtonomije preveč nedoločen in prinaša zmedo in bi zato bil primernejši izraz »šola z razširjeno odgovornostjo« ali »krepitev pristojnosti odločanja posamezne šole«.

Prav iz tega lahko sklepamo, da je poenostavljen pogled na avtonomijo lahko samo resnično funkcionalizem, ki pa ga je nemogoče primerjati z našim videnjem in razumevanjem avtonomije, še posebej, če jo imamo v mislih kot vodilno načelo.

## 2.2.6 Avtonomija šol v neevropskih državah

Globalizacija in evolucija sta imeli dramatične posledice, kar zadeva karakteristike in funkcije izobraževanja v večini držav po svetu. Da bi lahko povečali tekmovalnost posameznih dežel na celotnem trgu, so se na različnih delih sveta pojavile izčrpne reforme, ki naj bi dodatno vplivale na izobraževanje delovne sile. Ob spoznanju dejstva, da je edini vir v Singapurju človeški kapital, je vlada v Singapurju skušala povečati potencial prebivalcev v nadaljnjem procesu ekonomske modernizacije. Da bi državljani postali bolj kreativni in inovativni, je singapurska vlada javno razglasila pomembnost uvajanja večje avtonomije v šolah, predvsem pri načrtovanju lastnega razvoja. Z uvajanjem »police za decentralizacijo« je imela vlada v Singapurju upanje, da bi šole lahko imele več avtonomije in fleksibilnosti pri razvijanju prednosti in tako bi se lahko posamezne šole razvijale z edinstvenimi posebnostmi in značilnostmi. Eden izmed načinov, da bi izboljšali kakovost izobraževanja, je uvajanje SEM modela (»school excellence model«),<sup>9</sup> kar pomeni, da bi šole bile usmerjene k nalogam lastnega izboljševanja in ocenjevanja. Ka-ho Mok (2003) navaja, da je ob zaključku 20. stoletja predsednik singapurske vlade Goh Chok Tong zaznal izziv, ki ga je prinesel močan preobrat globalizacije.

Predsednik vlade je predstavil idejo TSLN (Thinking schools, learning nation) – »misleče šole, učeč narod«.<sup>10</sup> To je vizija popolnega okolja za učenje, ki vključuje učence, študente, učitelje, starše, organizacije, združbe, lokalne skupnosti in vlado. Ključne strategije te sheme vsebujejo: eksplicitno učenje sposobnosti ustvarjalnega in kritičnega mišljenja, ponovni pregled ocenjevalnih metod in večji poudarek na procesih namesto na rezultatih v postopku ocenjevanja šol. Julija 1997 je val reform v izobraževanju zajel Singapur. Medtem ko ideja o »mislečih šolah« opravlja s šolskim izobraževanjem, ki učencem vzpodbuja neodvisnost in sposobnost kreativnega mišljenja, so cilji ideje o »učečem se narodu« gojiti navade nadaljnjega izobraževanja tako, da bi bili zmožni sprejemati spremembe v dobi globalizacije in informacijskem obdobju.

V Singapurju je vlada sprejela sklep o decentralizaciji, da bi se s tem povečala avtonomija šol v samem poslovanju. V okviru politike o decentralizaciji je nastalo več vrst šol, imenovanih neodvisne šole – avtonomne šole ter običajne vladne šole. Avtonomne šole naj bi skrbele za visoko kakovost izobraževanja. S podeljevanjem avtonomije ravnateljem šol je vlada že leta 1993 ustanovila izobraževalno shemo za subvencioniranje šol v primeru razvojnih načrtov in organizaciji aktivnosti za učence, ki so izven delovnega načrta.

Zadnje desetletje so ljudje pričeli govoriti o vplivu globalizacije na ekonomske, politične in kulturne spremembe. Sploh ni dvoma pri odkrivanju izvora globalizacije, da je ta postajala

---

<sup>9</sup> SEM (»school excellence model«) – singapurski sistem kakovosti v šolah;

<sup>10</sup> TSLN (Thinking schools, learning nation) – »misleče šole, učeč narod«; singapurska reforma v izobraževanju, začeta v letu 1997.

vse bolj popularna ob koncu Hladne vojne leta 1989. Ko govorimo o globalizaciji, se sociologi običajno naslanjajo na kompleksen niz procesov, ki so rezultat družbene interakcije na svetovni lestvici (skali), kot je naraščajoč razvoj globalne ekonomije in eksplozija v razvoju telekomunikacije po vsem svetu (Giddens 1999). Waters (1995), avtor dela Globalizacija, globalizacijo vidi kot socialni proces, v katerem vplivi in pritiski geografije na družbeno in kulturno ureditev upadajo, v kateri se ljudje vedno bolj zavedajo njihove nepomembnosti. Močan vpliv globalizacije je zajel večje število ljudi, ki so bili prepričani, da obstaja več vidikov globalizacije, ki so izven kontrole narodnih dežel. Tekle so razprave, da je na novoustanovljen kapitalizem prisilil posamezne dežele, da spremenijo svoje vloge in hkrati svojo ustavo, da bi lahko kreativno sprejeli zahteve in pritiske, ki so posledica sprememb zunanjega okolja. Z današnjim časom so procesi kot investicija v državne obveznice, odgovornost, razširjen dostop, kakovost in organizacijska učinkovitost, odločilni globalni trendi, vezani na izobraževanje (Currie in Newson 1998). Zaradi divergentnega političnega, socialnega, ekonomskega, kulturnega in zgodovinskega ozadja lahko lokalne oblasti sprejemajo podobne strategije in se podobno odzivajo na pritiske, ki so posledica globalizacije. Med popularnimi političnimi prijemi, ki so bili sprejeti s strani nekaterih modernih držav, sta bila decentralizacija in upravljanje. Rondinelli in njegovi privrženci (Rondinelli in Nellis 1986) razlikujejo šest vrst decentralizacije: *devolucija – potek, dekocentralizacija, privatizacija prejetih funkcij, predstavitev interesnih skupin, ustanovitev nevladnih organizacij, privatizacija funkcij naroda*.

V resnici je smisel in pomen centralizacije veliko bolj zapleten. Bray (1999) meni, da sta procesa centralizacije in decentralizacije bolj dinamična procesa kot pa statični situaciji. Odločitev decentralizirati izobraževalne sisteme je zasnovana na ideji, da bo takšna sprememba vplivala na avtonomijo lokalnih šol.

Kitajska že dve desetletji eksperimentira na področju izobraževalne decentralizacije. Finančni vidik je bil primarni motiv za decentralizacijo kitajskega izobraževalnega sistema. Država, ki se je borila za ustrezen kapital za nacionalne šole, je pričela iskati nove finančne in administrativne modele (Bray 2003; Hawkins 2000). Zanimivo je dejstvo, da raziskava izobraževalne reforme na Kitajskem ni posvetila posebne pozornosti predlogom ravnateljev in učiteljev.

Drug pomemben dejavnik, ki ga J. Lai-ngok Wong raziskuje v svojem poglavju Vplivi lokalne interpretacije decentralizirane politike na šolsko avtonomijo v provinci Guangdong na Kitajskem (Wong 2006), je povezava med kulturo in izobraževalno prakso. Edinstvena kitajska kulturna dediščina je imela pomemben vpliv na potek, kako za izobraževanje odgovorni interpretirajo in izvajajo politiko decentralizacije. Decentralizacija na Kitajskem ni le instrument za izboljšanje učinkovitosti izobraževalnega sistema, ampak mehanizem za upravljanje s konflikti in vzdrževanje veljavnosti modernih držav.



Wong (2006) predlaga, da posamezen namen lahko dosežemo le z naraščanjem avtonomije šol:

- *prvič*, strogo profesionalne lokalne skupnosti se lahko razvijajo, ko učitelji prevzamejo veliko bolj aktivne vloge pri določanju delovnega okolja in strokovnih razvojnih načrtov;
- *drugič*, šolska avtonomija daje zagon za mobilizacijo lokalnih virov z namenom razrešiti finančno stisko lokalnega izobraževanja;
- *tretjič*, šolska avtonomija pospeši nastanek tesne vezi med šolo in šolskim okoljem.

Šole so se pripravljene veliko bolj pozitivno odzivati in reagirati na zahteve in na spreminjanje lokalnih potreb. Številne raziskave so prinesle s seboj tudi dvome o odnosu med decentralizacijsko politiko in šolsko avtonomijo. Le malo je dokazov, da povečanje moči odločanja šol izvira iz samega vrha. Dvigovanje stopnje avtonomije šol je morda le simbolični odziv, ki ima funkcijo umiriti konflikte in ponovno vzpostaviti zaupanje ter samozavest. Ta perspektiva je še posebej izrazita v študijah, ki obravnavajo povezavo med izobraževalno decentralizacijo in politično reformo. Samo upravljanje šol lahko zaznavamo kot mehanizem za prinašanje reform kot pa sredstvo za promoviranje pobud in inovacij, saj država vzdržuje kontrolo nad razpravo o samoupravi šol in indikatorji izvrševanja bolj kot pa nad samo prakso. Chitty in Lawn (1995) trdita, da imajo šole le redkokdaj neomejeno avtonomijo ne glede na sistemsko razširjene politične parametre in nacionalne standarde. Zato je treba previdno raziskati, katere odločitve so primerne za posamezne vrste šol.

Wong (2006) v svojem poglavju posveti pozornost dejavnikom, kot so npr. šolsko financiranje, izobraževalni cilji, šolska uprava, organizacija strokovnega osebja in določanje delovnega načrta, ki naj bi pomagali razjasniti, ali so šole dobile več avtoritete kot rezultat izobraževalne decentralizacijske politike. Ena izmed edinstvenih značilnosti kitajskega pristopa do decentralizacije izobraževanja je ta, da imajo javne šole svoje pristope, ki se imenujejo »ustvarjanje prihodkov«. Starši, ki so sposobni plačevati šolnino, niso le pomemben finančni vir za šole, temveč predstavljajo vez med zunanjimi sektorji in šolami. O končnem številu sprejetih učencev določa šola sama, kar vpliva tudi na njeno avtonomijo. Odločilen izobraževalni cilj je izboljšati intelektualno moč diplomantov, tako da bo narod postal veliko bolj tekmovalen na celotnem trgu. Zasebne šole imajo precejšnjo avtonomijo pri določanju izobraževalnih ciljev, čeprav se te šole še vedno upravljajo s strani ministrstva za izobraževanje. Izobraževalna decentralizacija je pripeljala do pojava »sistema odgovornosti ravnateljev«. Pojav tega sistema se spreminja glede na to, ali so šole zasebne ali javne.

Ravnatelji imajo tako večjo moč odločanja kot so jo imeli v preteklosti. Ravnatelji zasebnih šol imajo omejeno avtonomijo v primeru zadev, vezanih na posamezne šolske operacije. Za razliko javnih šol, kjer so ravnatelji tisti, ki primarno sprejemajo odločitve o raznih šolskih zadevah, so šolski direktorji oziroma svet direktorjev – »Boards of Directors« – (Wong 2006, 48) tisti, ki imajo odločilno besedo v zasebnih šolah. Ti so pogosto organizirani s strani investicijskih združb in organizacij, ki so tesno povezane z zasebnimi šolami.

Pozitivni razvoj, ki je bil posledica decentralizacijske politike, označuje povečana fleksibilnost šolskih uslužbencev (strokovno osebje). Kitajski učitelji so na 4. zasedanju stalnega odbora osmega Nacionalnega ljudskega kongresa (31. 10. 1993) celo predlagali in sprejeli, da naj bi šole in druge izobraževalne institucije ustanovile sistem zaposlovanja učiteljev (»teachers' employment system«). Predlagani sistem daje šoli avtonomijo, da neodvisno zaposluje strokovno osebje (Teachers Law of the People's Republic of China 1993).

Avtonomija in določanje šolskega osebja ne ostaja povsem neomejena. Nadzor se izvaja iz sistema norm, ki je že vnaprej določen s strani lokalnih izobraževalnih oddelkov (ministrstva). Šole so fleksibilne pri zaposlovanju, tako da pogosto presegajo število zaposlenih kot jih zahteva predpisani normativ. Javne šole začasno zaposlujejo učitelje samo z namenom, da bi izboljšale kakovost učenja. Učitelje na Kitajskem nadzoruje »personnel record system«<sup>11</sup> (sistem o podatkih osebja), ki zahteva, da se osebni podatki učiteljev (življenjepis, odpustnica, ocenjevalni listi vodstva, poročila lastnega vrednotenja) hranijo na primarni šoli, dokler ravnatelj in ministrstvo uradno ne odobrita prenosa podatkov na drugo šolo. Izhajajoč iz omenjenega Wong (2006) navaja, da imajo ravnatelji popolno pravico obdržati vsa poročila ter smejo zavrniti prehod najboljših učiteljev na druge šole. Ohranjanje človeških virov je mogoče zaznati kot obliko šolske avtonomije. »Torej imajo ravnatelji pravico zadržati učitelje«, še pove Wong (2006). Ena izmed poglavitnih lastnosti izobraževalne decentralizacijske politike, ki se je oblikovala na Zahodu, je delegiranje moči, kar zadeva učni načrt na razredni, nižji stopnji. Kitajska vlada je prepričana, da izobraževalna decentralizacija zahteva premik od državnega šolskega sistema k državno lokalnemu. Ta raziskava je pokazala, da je izobraževalna decentralizacija povišala zmožnost šol, da te same določijo različne aspekte (vidike), kar zadeva šolsko problematiko. Kljub temu ima država poglavitno vlogo in moč nad raznimi funkcijami, ki jih izvaja šola. Površinsko gledano, imajo šole veliko več avtonomije na področju akademskih zadev kot v preteklosti. Wong (2006) meni, da avtonomija šol obstaja samo do določene stopnje v primeru šol, ki so nadzorovane s strani predpisanih normativov, standardiziranega učnega načrta in sistemov vrednotenja. Na tej stopnji je naraščanje avtonomije šol znotraj konteksta decentralizacije zaznati bolj kot mit kot pa realnost. Država je uvajala decentralizacijsko politiko, ne da bi zmanjšala svojo moč nadzorovanja oziroma kontrole. Študija je pokazala, da so medosebni odnosi učiteljev in pogledi na politični premik tisti, ki so oblikovali namen oziroma posledice izobraževalne decentralizacijske politike na Kitajskem.

Od zgodnjih sedemdesetih letih prejšnjega stoletja je šolska avtonomija ter kasneje vodstvo oziroma šolska uprava (school based management) postala temelj za večjo učinkovitost in

---

<sup>11</sup> »personnel record system« – na Kitajskem uveljavljen sistem o podatkih osebja, ki zahteva, da se osebni podatki učiteljev (življenjepis, odpustnica, ocenjevalni listi vodstva, poročila lastnega vrednotenja) hranijo na primarni šoli dokler ravnatelj in ministrstvo uradno ne odobrita prenosa podatkov na drugo šolo.

izboljšavo šol tudi v izraelskem izobraževalnem sistemu. Večji del ravnateljev, ki se niso hoteli vrniti k tradicionalnemu načinu upravljanja šol, temveč so se pridružili SBM reformi (school based management).<sup>12</sup> Prvo desetletje 21. stoletja lahko imenujemo izgubljeno desetletje v smislu premika k večji učinkovitosti šol s pomočjo podeljevanja moči šolam kot organizacijam, ki se same upravljajo. Tako povečanje učinkovitosti šol s pomočjo večje avtonomije in fleksibilnosti šolskih dejanj je formalno zapisano in eksistenčno v izraelskem izobraževalnem sistemu in ne v sami praksi.

Volansky (2007) v svoji raziskavi »Šolska avtonomija za šolsko učinkovitost in prenova za izboljšanje – v primeru Izraela« trdi, da so ideje, ki stojijo za SBM, v začetku leta 2007 še vedno in samo v uporabi kot slogani in ne v praktičnem pomenu.

Easter Sui-Chu Ho (2006) v svojem poglavju »Izobraževalna decentralizacija v treh azijskih družbah: Japonska, Koreja in Hong Kong« govori o štirih modelih decentralizacije:

- visoko centralizirana,
- vodena s strani šole,
- vodena s strani učiteljev in visoko decentralizirana.

Medtem ko je v Hong Kongu prevladoval model, voden s strani šole, ki je poudarjal, da je šola odgovorna za svoje odločitve. Centraliziran model je bil dominanten na Japonskem in v Koreji, saj zagovarja misel, da so zunanje avtoritete odgovorne za posamezne šolske odločitve.

Primerjava avtonomije, decentralizacije in upravljanja šol v drugih šolskih sistemih nam tako nakaže na poglobljeno razumevanje pojma avtonomija tudi v slovenskem šolskem polju.

### **2.2.7 Ravnateljeva avtonomija v decentraliziranem šolskem sistemu**

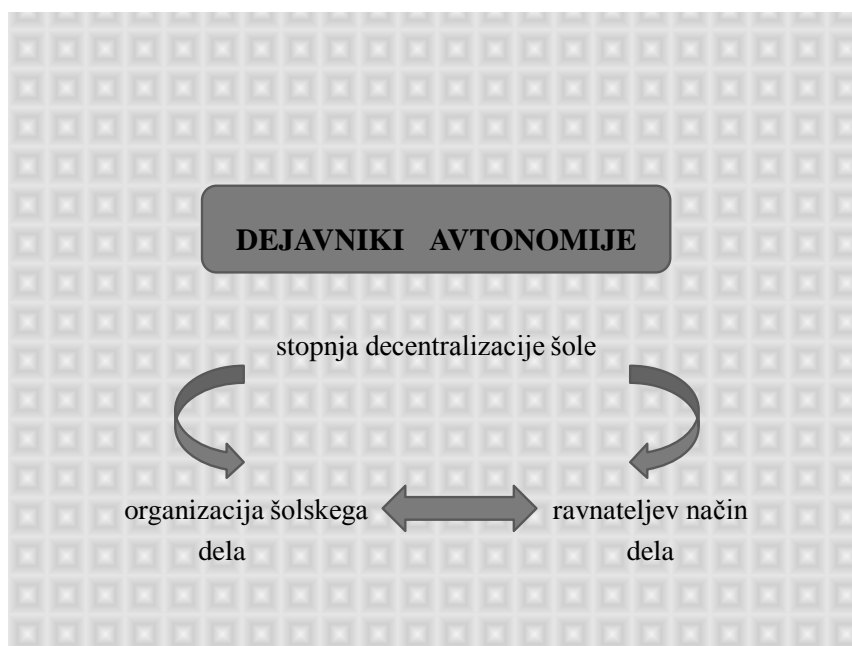
Z neposrednim uveljavljanjem avtonomije v šolah se pri nas pojavlja kar nekaj težav. Še vedno namreč prevladuje tradicionalna šolska kultura, naša zakonodaja pa kaže dokaj centralizirano usmerjen šolski sistem. Predvsem je zanimiv položaj vodstvenih delavcev – ravnateljev, ki so ključna točka sistema, na kateri se križajo interesi staršev, učencev, učiteljev in države. Seveda pa jim to ne nalaga odgovornosti za izvajanje formalnih predpisov. Položaj je lahko zelo neprijeten, ko prihaja do trenj med starši, učenci in učitelji na eni strani in državo – zakonodajalcem na drugi strani.

Že sama zgodovinska percepcija pojasni, da lahko današnji pogled na avtonomijo ravnatelja v najostrejši obliki prepoznamo v Kantovem spisu *Odgovor na vprašanje: Kaj je razsvetljenje?* Kant opredeli avtonomni subjekt kot posameznika, ki je zmožen vztrajati v razcepu bioloških in socialnih determinant na eni strani ter lastnih umnih načel na drugi strani.

---

<sup>12</sup> SBM reforma (school based management) – izraelska šolska reforma s področja upravljanja šol.

Avtonomija omogoča odločitev za naporno iskanje umnih (»strokovnih«) rešitev, ki pa v družbenem kontekstu subjekta prisili v iskanje ravnotežja v razcepu med javno in zasebno sfero bivanja. Ta razcep še posebej boleče doživljajo tisti posamezniki, ki opravljajo odgovorno družbeno dejavnost (»... posle, ki potekajo v javnem interesu ...« (Kant 1987, 10), hkrati pa poklic od njih zahteva, da ne popustijo glede svoje »vesti« oziroma umno oblikovanih nazorov. Če torej parafraziramo Kanta, je ravnatelj kot avtonomna oseba dolžan iskati polje možnosti za samostojno, odgovorno strokovno odločanje (javna sfera), hkrati pa ne sme niti rušiti državnih regulativ niti se jim podrediti v nasprotju s spoznanimi strokovnimi argumenti (Kroflič 1999, 7). Končni mejnik, ki ga kot posameznik v imenu »svojega notranjega prepričanja« ne sme prestopiti, ravnatelju (in učitelju) postavljajo mednarodni pravni standardi, predvsem človekove in otrokove pravice. Kar pa seveda v kontekstu Kantovega pojmovanja razsvetljenstva in avtonomije ne nasprotuje »svobodi rezoniranja«, saj naj bi človekove pravice predpostavljale tiste skupne temeljne vrednote, ki jih lahko sprejmejo vsi umni subjekti, ne glede na njihova partikularna verska ali filozofska izhodišča.



**Slika 2: Dejavniki avtonomije**

Vir: povzeto po Hozjan 2004, 9.

Drugo zgodovinsko dejstvo, ki bi ga izpostavili v razmišljanje o ravnateljevi avtonomiji, je spoznanje, da je zavzemanje za avtonomijo šole, učitelja in šolskega prostora hkrati zavzemanje za demokratizacijo družbenih razmerij. Šolski sistem se demokratizira tem bolj, kolikor več odločanja centralna politika prenaša na nižje nivoje (lokalne skupnosti in šolo kot institucijo). Vsekakor so vsa ta razmišljanja neposredno vpeljana v dejavnike avtonomije na vseh ravneh; od stopnje decentralizacije posamezne šole, pa vse do organizacije šolskega in ravnateljevega načina dela. Hkrati pa se ob demokratizaciji šolskega sistema vzpostavi za nas zanimiva zveza med usposobljenostjo ravnatelja in stopnjo pooblastil za samostojno odločanje, ki mu jih dodeljuje izobraževalna politika. Učitelj in ravnatelj v javni šoli

pridobivata namreč avtonomen položaj premo sorazmerno s stopnjo strokovnosti in profesionalizacije, ki jima jo priznava država: »Pri tem se izhaja iz prepričanja, da bi se, če bi postalo učiteljevanje profesija, povečal ugled poklica, strokovna avtoriteta in avtonomija učiteljev.« (Peček 1998, 226)

Ali morda še nekoliko drugačno razumevanje. Bela knjiga v izobraževanju (Krek 1995, 27) navaja: »Avtonomnost vrtcev in šol kot institucij je povezana z *avtonomijo posameznika*, kar velja tako za učiteljice in učitelje ter njihov položaj v sistemu edukacije kot za učence in učenke ter dijake in dijakinje.« Prav nikjer ne zasledimo ne ravnatelja in ne njegove avtonomije.

Ob vsem naštetem je neizpodbitna vloga ravnatelja kot vodje na eni strani in usklajevalca in izvrševalca šolskih politik na drugi strani neizbežna. Ravnatelji imajo veliko odgovornosti in zelo omejene pristojnosti. Že bežen pogled v zakonodajo jasno definira pravice, dolžnosti in odgovornosti ravnateljev (ZOFVI 1996), medtem ko se o njihovi avtonomiji govori le zelo prikrito. Zanimive so prav tako ugotovitve raziskave ZŠ RS iz leta 2007, s katero so preverjali udejanjanje avtonomije in strokovne odgovornosti ravnateljev šol v poskusu uvajanja fleksibilnega predmetnika. Iz empiričnih ugotovitev sledi, da so ravnatelji šol v poskusu uvajanja sicer bolj avtonomni, sorazmerno s tem imajo tudi več odgovornosti (pri organizaciji dela, pri doseganju učnih rezultatov ...) in sprejemajo različne vloge, ki so posledica večje avtonomije (so spodbujevalci, usmerjevalci, nosilci, izvajalci ...). Pozorno spremljajo in vrednotijo delo in so v funkciji doseganja ciljev poskusa na šolah izvedli številne spremembe. Tudi ta raziskava potrjuje trditev, da je avtonomija posledično povezana z veliko odgovornostjo ravnatelja.

Preden analitično preverimo posamezne dejavnike, ki so bistveni za ravnateljevo avtonomno delovanje, moramo izhajati iz dvojne ravnateljeve vloge; na eni strani nastopa v javnosti kot predstavnik države, v odnosu do države pa je samo izpolnjevalec in izvrševalec njenih predpisanih nalog. Znotraj te vloge je zagotovo pomembno omeniti vse dejavnike, ki vplivajo na področja in intenzivnost ravnateljevega dela. Tako lahko izpostavimo: vpliv države, ravnateljeve osebnostne lastnosti, klima v kolektivu, organizacije in seveda pričakovanja vseh, ki so zajeti v proces izobraževanja. Včasih nejasnost ravnateljevega položaja in velika pričakovanja do ravnatelja, velika množica nalog tudi s področja nepedagoškega dela zožujejo polje avtonomnega ravnateljevega delovanja. Koren (2006, 9) posledično ugotavlja, da ravnatelje imenujemo ravnatelje in ne direktorje, da bi poudarili razliko med vodenjem šole in vodenjem drugih institucij. Beseda ravnatelj poudarja vodenje profesionalne dejavnosti, v primeru šol gre za učenje in poučevanje.

Veliko strokovne literature tudi dokazuje, da je kakovost vodenja pomembna za motivacijo učiteljev in kakovost poučevanja v učilnicah (Hargreaves 2003, Fullan 2001, Day et al. 2000). Gre za poslanstvo ravnatelja kot pedagoškega vodje, kot strokovnjaka predmeta in funkcionarja, ki mu je država izročila vodstvena pooblastila. Ravnateljeva vloga kot vloga

pedagoškega vodje je pri upoštevanju izhodišč šolskega sistema, udejanjanju doktrine izobraževanja in vzgoje, oblikovanju mehanizmov, ki omogočajo načrtovano pot do ciljev, zelo pomembna in odločilna. Njegovo avtonomijo v procesu vodenja prepoznavamo kot voljo in sposobnost presoje o tem, »kaj je prav in kaj narobe« in odgovornost za to presojo. Na odločanje o sebi in drugih v postopkih vodenja šole vplivajo nekateri dejavniki, kot na primer: zavedanje o sebi kot posamezniku, ravnanje strokovnjaka in uveljavljanje sebe kot družbenega bitja. Prav iz navedenega se tudi ravnatelj ne more izogniti globalnim procesom, ki vplivajo na delovanje šole. Sam jih mora prepoznavati na vseh ravneh organizacije; prepoznavati mora torej klimo in kulturo šole in stil vodenja prilagoditi temu.

Prav Fullan in Hargreaves (2000) pa opozarjata, da jo lahko pozna samo tako, da se s sodelavci pogovarja, jih opazuje in skupaj z njimi ugotavlja, kaj spoštujejo in »za kaj se je vredno boriti«, tako v šoli kakor tudi izven.

### **2.2.8 Ravnatelj in »dodeljena« avtonomija**

Ravnatelj kot »upravljavalec« in zakoniti zastopnik države nastopa tako v vlogi nekoga, ki mu je »dodeljena« neka vrsta avtonomije. To bi imenovali »delegirana« avtonomija, saj mu je prav ta pravzaprav podeljena in zaupana samo v nekem zelo ozkem kontekstu njegovega delovanja. Nekateri teoretiki sicer trdijo, da šolska zakonodaja »omogoča« avtonomijo vodenja in izvajanja pedagoškega procesa. Drži, le da se po drugi strani takoj lahko ugotavlja, da ravnateljeva avtonomija naj ne bi bila samo v vodenju, temveč razumljena nekoliko širše. Ravnateljem »dodeljeno« avtonomijo sicer nekateri vidijo v naslednjih področjih:

- kadrovanju,
- sooblikovanju vzgojnega načrta,
- pravilih šolskega reda,
- hišnega reda,
- delo z učenci in starši
- sodelovanje z lokalnim okoljem,
- načrtovanje in organiziranju posameznih dejavnosti,
- vodenju.

Vsa navidezno »dodeljena« avtonomija se takoj zamegli v dejstvu, ko je za prav vsako naštetu področje jasno določena usmeritev in zakonodaja, ki vsa avtonomna ravnateljeva ravnanja neprimerno skrči in omeji. Nemogoče je trditi, da so ravnatelji zelo avtonomni ali so sploh avtonomni. Za lažje razumevanje morda primer iz pedagoškega vodenja.

Pedagoško vodenje institucije je danes zelo širok pojem, ki vključuje vrsto med seboj soodvisnih področij delovanja ravnatelja, med katerimi bi posebej izpostavili naslednja:

- oblikovanje vizije razvoja institucije;
- skrb za spremljanje kakovosti;

- skrb za samoevalvacijo;
- povezovanje institucije z drugimi vzgojno-izobraževalnimi in svetovalnimi dejavniki v okolici (druge šole in vrtci, mediji, socialne in svetovalne institucije itn.);
- skrb za strokovno izpopolnjevanje;
- uvajanje didaktičnih in drugih pedagoških inovacij;
- oblikovanje didaktičnega koncepta institucije, povezanega z operativnim načrtovanjem pouka;
- oblikovanje vzgojnega koncepta institucije.

Prav »dodeljena« avtonomija se lahko zato zrcali in pojmuje v slehernem okolju in med različnimi posamezniki zelo različno. Tudi njena sprejetost je od šole do šole povsem različna. Zakonodaja, ki ureja in opredeljuje delo, naloge in odgovornosti ravnateljev (ZOFVI, 49. člen, Zakon o zavodih, 31. člen) natančno opredeljuje tudi njegove pristojnosti.

Vse osnovne šole v Sloveniji so v obstoječi zakonodaji deklarirani kot javni zavodi, ki jih vodijo ravnatelji. Njihova vloga je »zaokrožena« med šolo z vsemi dejavniki, profesionalnostjo ter zunanjimi vplivi, zahtevami in pričakovanji širšega družbenega in ožjega socialnega okolja, v katerem šola deluje. Glede na interaktivnost in sočasnost vlog, ki se navezujejo na ravnateljevanje, je nedvoumno, da mora ravnatelj pri svojem delu presegati pozicijo profesionalca (učitelja) svojega strokovnega področja in jo nadgrajevati s širšim področjem, z vodenjem ljudi in šole kot organizacije. Peček (2007) v svojem prispevku v Euridyce (2008b) z naslovom Ravni avtonomije in odgovornosti učiteljev v Evropi – *Odgovornost in avtonomnost učiteljev – Slovenija*, sicer razlaga in ugotavlja, da šole v Sloveniji vodijo ravnatelji, ki so pedagoški vodje in hkrati poslovodni organ šole. Pove še, da so v okviru nacionalno določenih pravil avtonomni na naslednjih področjih:

- izbira zaposlenih;
- razporeditev sredstev za material;
- nabava šolske opreme;
- oblikovanje predlogov izbirnih in nadstandardnih programov;
- organizacija šolskega dela;
- zagotavljanje kakovosti vzgojno-izobraževalnega procesa in sodelovanje z okoljem.

Prav vse navedeno zagotovo ne drži, saj je za to kar nekaj ovir. Že sleherno kadrovanje je zelo tesno povezano s šolskim ministrstvom. Sistemizacijo delovnega mesta določi sicer ravnatelj na podlagi nacionalnih standardov in normativov (Pravilnik o standardih in normativih v osnovni šoli 2005) ter v soglasju z ministrstvom za šolstvo in šport. Šole tako objavijo prosta delovna mesta na podlagi odobrene sistemizacije in s soglasjem ministra. Gre za ponoven dokaz, da ravnatelj ni več avtonomen, saj ga omejuje cela vrsta predpisov, postopkov in omejitev iz delovnopravne zakonodaje. Prav tako je vprašljiva trditev Pečkove (2007), ki pravi, da so ravnatelji avtonomni pri razporeditvi sredstev za material. To nikakor ne drži, saj ima nadzor nad namensko porabo javnih sredstev računsko sodišče s strani države in nadzorni

odbor s strani lokalne skupnosti. Financiranje je osredotočeno v okvir namenske porabe sredstev in ne v smislu prostega razpolaganja s finančnimi sredstvi. Prav iz omenjenih razlogov je ravnateljeva »svoboda« še jasneje določena. Nekoliko drugače o človekovi svobodi razmišlja svetovno priznani slovenski filozof, Slavoj Žižek (2005, 88), ki v svoji knjigi *Kako biti nihče* o avtonomiji pove: »Določajo me vzroki (naj bodo ti grobi naravni vzroki ali motivacije), prostor svobode pa ni čudežna razpoka v prvostopenjski kavzalni verigi, temveč moja sposobnost, da retroaktivno odločim/določim, kateri vzroki me bodo določali.« Avtonomija tako tudi v njegovi razlagi ni samo sinonim za neko vrsto neodvisnosti, ampak odločanje na podlagi določenih vzrokov. Žižek (2005, 89) o človekovi svobodi še pove: »Svoboda je inherentno retroaktivna: v svoji najbolj elementarni obliki ni zgolj svobodno dejanje, ki kar zlepa začne novo kavzalno verigo, temveč vnazajšnje dejanje sprejetja tiste povezave/sekvence nujnosti, ki me bo določila.« Svoboda tako še vedno ostaja plod različnih pojmovanj, razlag in interpretacij. Avtonomija in svoboda imata tako različno razumevanje; tako v šolskem kakor tudi širšem družbenem prostoru. V vsakodnevni šolski praksi izgleda ta odnos do ravnateljave avtonomije približno tako; minister za šolstvo in šport določi šolsko leto in šolski koledar. Ravnateljave dolžnost je oblikovanje urnika, razpored učnih ur učiteljem, lahko pa za to delo zadolži tudi katero drugo osebo. Popolnoma vse razporeditve morajo biti skladne s pravno formalno določeno maksimalno tedensko obremenitvijo učencev in učiteljev. Ravnatelj v sodelovanju z učitelji in v skladu z nacionalnim kurikulumom oblikuje še nadstandardni program. Tega svet javnega vzgojno-izobraževalnega in vzgojno-varstvenega zavoda sprejme kot letni delovni načrt. Obenem sprejme tudi njegovo poročilo o izvajanju v prejšnjem šolskem letu. Vse pedagoške zadolžitve ravnatelja vključujejo tudi dolžnosti v zvezi s poučevanjem in izvajanjem pouka:

- mentorstvo učiteljem pripravnikom;
- hospitacije, spremljanje poučevanja učiteljev in drugih strokovnih delavcev;
- evalvacija učiteljevega dela.

Kriterije spremljanja določijo ravnatelji sami glede na prednostne naloge in uvajanja novosti v poučevanja, določene za tekoče leto, ali pa uporabijo splošne kriterije, ki so v strokovni literaturi ovrednoteni kot neki »splošni napotek« o tem, kakšna bi naj bila dobra učna ura. Določeni so v obliki protokola za spremljanje poučevanja, ni pa enotne nacionalne strategije glede tega. Ravnatelj predlaga napredovanje v nazive in odloča o napredovanju v plačne razrede ter odloča o delovni uspešnosti zaposlenih. Neposredno imajo tako ravnatelji samo zgolj »navidezno avtonomijo« in svobodo. Nasprotno Pečkova (2007) razlaga, da je v letih od 2004 do 2007 ministrstvo za šolstvo in šport predstavilo številne spremembe tudi na področju avtonomije šol. S popravki šolske zakonodaje (ZOFVI) so bile uvedene naslednje spremembe: *sestava šolskih svetov je bila spremenjena v škodo strokovnih delavcev*. Po stari zakonodaji je bila sestava svetov usmerjena v korist predstavnikov šol in vrtcev (pet predstavnikov zaposlenih v šoli, trije predstavniki občine in trije predstavniki staršev). Moč odločanja je bila proporcionalno razporejena (po trije predstavniki). S spremembo ZOFVI iz leta 2009 je bila sestava svetov ponovno spremenjena; svet tako sestavljajo trije predstavniki



ustanovitelja, trije predstavniki staršev in pet predstavnikov zaposlenih (11 članov). Sestava sveta je postavljena ponovno v večinsko sestavo zaposlenih. Po Zakonu o osnovni šoli (ZOsn, Ur. l. RS, št. 33/1997) so bile za posamezna vzgojno-izobraževalna obdobja osnovne šole določene oblike diferenciacije. Spremenjeni ZOsn (2007) dopušča učiteljem izbiro med različnimi modeli delno fleksibilne diferenciacije: *s poučevanjem celotnega razreda ter uporabo notranje diferenciacije in individualizacije; z razporeditvijo celotnega razreda v manjše skupine ter uporabo individualizacije in notranje diferenciacije; z organizacijo nivojskih skupin; s hkratnim poučevanjem dveh učiteljev v oddelku (timsko poučevanje)*. Po posvetovanju z učitelji ravnatelj za naslednje šolsko leto pripravi predlog možnih oblik diferenciacije v drugem in tretjem triletju. Ravnatelj predstavi možne oblike razporejanja učencev za vsak predmet, kot je določeno s predpisi. Odločitev je sprejeta na svetu šole (zavoda). Sicer na videz avtonomne odločitve morata do konca meseca maja v koledarskem letu potrditi še svet staršev in svet zavoda ter strokovne utemeljitve podati še učiteljski zbor. V kolikor ni potrjena s strani omenjenih teles, je ni mogoče izvajati. V danem primeru gre za ponovno izgubo »dodeljene« avtonomije.

Z namenom povečanja avtonomije šole smo v nekaj šolah poskusno uvedli fleksibilni predmetnik in poskusno uvajanje drugega tujega jezika v zadnje triletje. Šole morajo v prihodnje samostojno določiti tedensko število učnih ur za posamezne predmete, organizirati projektno delo in omogočiti medpredmetne dejavnosti. Ta avtonomija je omejena na predmete, kot so slovenščina, matematika, tuji jezik in športna vzgoja. Zelo podobno je z učnimi gradivi. Medtem ko so po Zakonu o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) iz leta 1996 učitelji v šolah lahko uporabljali le učbenike in učila, ki jih je potrdil pristojen strokovni svet, poleg teh pa tudi druga sredstva in pripomočke, ki pa so bili neobvezni, po spremembi zakona leta 2006 omejitev uporabe velja le za učbenike. Učitelji lahko avtonomno izbirajo dodatni učni material, pripomočke in delovne zvezke, učbenike pa morajo izbrati med tistimi, ki jih je odobril strokovni svet za splošno izobraževanje. Ta avtonomija se izgubi dokaj hitro, saj vse učiteljeve odločitve potrjuje še svet staršev in svet zavoda. Kakšna avtonomija torej; individualna, skupinska ali še katera? Pravzaprav ponovno ugotavljamo, da nobena.

Peček (2007) še navaja, da imajo ravnatelji v šolskem prostoru »določeno stopnjo« avtonomije. Njihova stopnja v Sloveniji se kaže predvsem na naslednjih področjih:

- pri kadrovanju,
- financiranju in šolskih dejavnostih,
- zakonodaji,
- oblikovanju vzgojnega načrta,
- delu s starši,
- sodelovanjem z okoljem,
- delu z učenci,
- načrtovanju in organiziranju dejavnosti,

– pedagoškem vodenju.

Prav težko bi se strinjali z navedbami omenjene avtorice, saj je prav pri vsakem navedenem področju treba iskati določen konsenz ali druge oblike soglasij in potrditev, pa naj bo to na lokalnem ali državnem nivoju.

Ravnatelj je tako ponovno postavljen na razpotja, saj je zakonodajni okvir močnejši od katerega koli stališča. Koren (2006, 101) pa v tej povezavi razloži, da razumevanje avtonomije kot svežnja predpisov učiteljem in ravnateljem omogoča, da razvijejo svoj sveženj pravil, smernic in predpisov, ki uokvirjajo njihove odločitve. Pogled iz tega zornega kota avtonomije ne pomeni svobode, temveč je jasno omejena.

Podobno je po evropskih državah; tudi v danskem primeru vodstvo – ravnatelj – vodi šolo v napetosti med dvema interesoma, in sicer med državnim in krajevnim. Ugotavljajo, da se ravnatelji vse preveč ukvarjajo »z izvajanjem mnogih upravnih nalog«, kar pripisujejo decentralizaciji in avtonomiji (Rosing in Kjoer 2001, 103). Obenem pa prav isti ravnatelji ugotavljajo, da niso usposobljeni za opravljanje številnih nalog, saj tako kot pri nas izhajajo iz učiteljskih vrst. Tako se pojavlja »velika potreba po posebni izobrazbi ravnateljev, ki bi jih pripravljali za izpolnjevanje vodstvene vloge v napetosti med centralizmom in decentralizacijo«. Prav podobno je najbrž tudi pri nas. Treba bi bilo ločiti pedagoško in upravljavsko funkcijo ravnatelja. Če povzamemo trditve Smitha (1999), da je stopnja avtonomije ravnateljev odvisna od kulture posamezne šole, je pravzaprav odgovor na to, da je sleherni ravnatelj prepuščen svoji odgovornosti in s tem določanju stopnje njegove avtonomije. V slovenski šolski zakonodaji ZOFVI je v 49. členu zelo eksplicitno navedena samo pristojnost ravnatelja; torej daleč od njegove avtonomije. Biti avtonomen tako pomeni premišljeno odločati na podlagi osebnostnih lastnosti, znanja in položaja in ostajati posledično »soodvisen« od države in lokalnih oblasti.

Tudi John C. Maxwell (2006) našteje in opiše lastnosti, ki naj bi jih vodja imel in kako naj bi jih uporabil v svoj prid in za dobro vseh. Poleg nekaterih že naštetih (osredotočenost na ljudi, komunikativnost ...) mora vodja imeti trden značaj, biti sposoben, pogumen, razsoden, mora znati dati pobudo, znati poslušati, imeti pozitiven pristop, znati reševati težave, imeti dobre odnose in jih vzdrževati, biti odgovoren, samodiscipliniran, uslužen, učljiv, predvsem pa mora imeti močno in jasno izoblikovano vizijo. Je torej to tisto, kar naj ima avtonomen vodja? Vodja mora v čim večji meri dosežati potrebna načela, da bi s tem dosegel motivacijo pri zaposlenih. Da bi lažje razumeli fenomen vodenja, bi bilo prav, da omenim njegovo zahtevnost, večplastnost ter vrste. Lahko bi ga opredelili kot ga označujejo številni avtorji: situacijsko (Fiedler 1996), menedžersko (Goddard 2003), pedagoško-instrukcijsko (Hales 1993), sodelovalno (Fullan in Hargreaves 2000; Verbiest 2003), motivacijsko (Horner 2003), transakcijsko in transformacijsko (Možina 2002) ter konstruktivistično (Lambert 1995).

Prav iz tega stališča je morda še najlažje sprejeti Hopkinsovo (2001) ugotovitev, da je koncept pedagoškega vodenja že od nekdanj skrivnosten, da si ga vsakdo predstavlja po svoje in da je

razumevanje odvisno od okolja. Tudi če bi potrjevali Resmanovo (1994) trditev, da mora biti ravnatelj predvsem strokovnjak za pedagoška vprašanja, ne moremo zanemariti dejstva, da učitelji med pomembne pogoje za svoje strokovno delo štejejo tudi dobro organiziranost dela v šoli in primerne materialne pogoje za svoje delo. Navsezadnje je povsem jasno, da ravnatelj vodi organizacijo, v kateri poteka proces učenja in vzgoje.

Profil ravnatelja v javnem zavodu nekako vedno lahko opredelimo z njegovimi kompetencami. Kompetence so tako vse sposobnosti posameznika, njegove navade, spretnosti, znanja, posebnosti, odlike, interesi, motivacija in nagnjenja, ki so potrebna za uspešno delovanje, izvrševanje nalog in uresničevanje ciljev. Stare (2006) razlaga, da so kompetence temeljne karakteristike, ki so globoko vtisnjene v posameznikovo osebnost. Tako kompetenca lahko napove posameznikovo vedenje v različnih situacijah in delovnih nalogah.

V našem kontekstu pod pojmom kompetence razumevamo predvsem znanja, veščine in spretnosti, sposobnosti in osebne značilnosti. Te so namreč zelo potrebne za ravnatelja, da čim bolje opravlja ravnateljsko funkcijo. Pod temi kompetencami pa seveda lahko razumemo osebno, socialno, razvojno, akcijsko, informacijsko ter morda še kakšno.

Povsem drugačno ravnateljevo vlogo pa danes zaznamujejo: marketinška usmerjenost šol, številni predpisi, način financiranja, normativi, plačni sistem ali morda še kaj. V novejših besedilih s področja vodenja šol ne najdemo več razlikovanja med menedžmentom in pedagoškim vodenjem. Beseda »vodenje« je postala »ključni koncept, kadar govorimo o organizacijah in menedžmentu izobraževalnih organizacij in sistemov« (Bennett in Anderson 2003). To pomeni, da ne govorimo več o menedžmentu ali o vodenju, pač pa nas bolj zanima, kako se vodenje kaže, kaj je uspešno vodenje in kdaj je v neki organizaciji najustreznejše (Bennett, Crawford in Cartwright 2003). Prav na vsa ta vprašanja preprosto ni mogoče najti enovitega odgovora, saj so se opredelitve vodenja spreminjale, s tem pa tudi razlikovanje med vodenjem in menedžmentom.

Ravnatelj šole s slogom vodenja pomembno vpliva in prispeva k oblikovanju »politike« medsebojnih odnosov in kulture šole. Covey (2000, 238) trdi, da mora vodja svoj vodstveni stil prilagoditi zmožnostim in zrelosti ljudi, ki jih vodi. Sposobnost ravnatelja, da zna ob vseh svojih osebnostnih lastnostih prilagoditi stil ravnateljevanja danim razmeram, je tista, kar naredi iz nekaterih na videz neopaznih osebnosti vrhunske ravnateljke (Mihelčič 2003, 214).

Hopkins (2007) trdi, da so ključ do odličnih šol metode, s katerimi vodje oblikujejo štiri vzvode reform in ustvarijo organizacijo, kjer potekajo trajnostne izboljšave. S tem ko različno uspešne šole podpirajo druga drugo, vodje pomagajo razvijati sistem od nacionalnega predpisovanja do stopnje, kjer sta vir energije, strokovnost in trajnost.

Isti avtor prav tako razlaga, da prav sistemsko vodenje oblikuje tudi vzvode, ki bodo primerni okolju; obenem pa trdi, da takšna oblika vodenja ni nekaj običajnega. Tradicionalni pristopi k vodenju so zelo uspešni pri reševanju tehničnih problemov. V prihodnosti se bomo morali

ukvarjati predvsem z vprašanji, kako rešiti probleme, za katere nimamo hitrih rešitev, in kako nato povečati zmogljivost, da jih bomo reševali. Seveda takšne naloge od nas zahtevajo drugačno obliko vodenja. Sistemski vodje so tisti ravnatelji, ki so pripravljeni na lastna ramena prevzeti vloge vodij sistema, so tisti, ki jim ni vseeno le za uspeh svoje šole, ampak tudi drugih. Ti šolniki s svojimi prizadevanji in predanostjo začenjajo spreminjati načine vodenja in izboljševanja šol v tej državi (Hopkins 2007, 154).

Ravnatelji morajo zastopati interese svojih šol v interesu do svetov šol, lokalne skupnosti, ministrstva in inšpekcije. Če hočejo ravnatelji voditi učitelje in učence za učenje, se morajo najprej sami učiti in edinega, ki ga imajo vodje pravico neposredno spremeniti, so vodje sami. Da bi ravnatelj oblikoval okolje za učenje, v katerem učitelji in učenci ustvarjajo, mora imeti emocionalno razumevanje. Ravnatelji se z emocionalnim razumevanjem učijo brati čustvene odzive tistih, ki jih obkrožajo in oblikovati zvezo z zaposlenimi. Popeljejo jih v neznano deželo na pot sprememb. Vodenje pomeni pripraviti običajne ljudi, da naredijo izjemne stvari; kar je videti kot dober, moralen namen, da je narejeno (Stoll, Fink in Earl 2003, 107).

Prav zato je morda še najlažje sprejeti Hopkinsovo (2001) ugotovitev, da je koncept pedagoškega vodenja že od nekdaj skrivnosten, da si ga vsakdo predstavlja po svoje in da je razumevanje odvisno od okolja in njegovih značilnosti.

V nadaljevanju bomo nekoliko bolj izpostavljali avtonomijo in odgovornost, ki sta lahko morda dovolj transparentni pokazatelj pri uveljavljanju ravnateljeve avtonomije vodenja, nikakor pa ne morejo biti »vzorec« za uspešno vodenje šol.

### **2.3 Avtonomija in odgovornost**

Iz raziskave Eurydice – *The Information Network on Education in Europe* (2007) lahko povzamemo, da si v procesih decentralizacije in povečevanja šolske avtonomije, država, lokalne oblasti in šole delijo odgovornost za izobraževanje. V vseh evropskih državah so prejšnje do podrobnosti centralizirane šolske kurikulumne vsebine zamenjale prožnejše in kurikularne vsebine, ki jih načrtuje več ravni. Dve tretjini držav uveljavljata ureditev, po kateri je država odgovorna za določanje minimalnega obveznega kurikulumuma. Šole in pedagoški delavci imajo pri tem lahko bolj ali manj pomembno vlogo in odgovornost, povezano s tem. Če posledično med seboj povežemo avtonomijo in stopnjo odgovornosti šole in posameznika, nam omenjena raziskava ponudi tri prepoznavne modele delitve odgovornosti:

- *po prvem modelu* se ravnajo nekatere skandinavske in srednjeevropske države, ki na ravni države določajo le okvirne kurikularne vsebine, ki jih nato dopolnijo lokalne oblasti in konkretizirajo učitelji sami;
- *po drugem modelu* država določi cilje, ki naj bi bili doseženi v določenem obdobju izobraževanja (razred, triada, stopnja). Šole oziroma učitelji v njih pa načrtujejo kurikularne vsebine povsem svobodno. Po tem modelu se ravnajo predvsem na Nizozemskem in Švedskem;

- *po tretjem modelu* pa morajo šole sprejeti kurikulum, ki se določi okvirno na ravni države (minimalni obvezni kurikulum), vsebinsko pa ga oblikujejo lokalni subjekti.

V kolikor bi pod drobnogled vzeli »slovenski model odgovornosti« v povezavi z avtonomijo, bi jo uvrščali v osredje med prvim in drugim modelom, saj prav v tem država določa cilje; je pa druga resnica, da učitelji vsebin ne načrtujejo povsem svobodno, saj imajo predpisane učne cilje in standarde. Nastopi takojšen razkorak med naštetimi ugotovitvami in šolsko resničnostjo. V kontekstu teh pogledov na avtonomijo tako ne moremo mimo odgovornosti. Tudi številni avtorji o odgovornosti razmišljajo na različne načine. Posledično tako tudi odgovornost in avtonomijo lahko povezujemo na različne načine. Ranson in Tomlinson (1994 v Moller 2007) odgovornost definirata kot »odgovarjati nekomu za svoja dejanja in še posebej za rezultate teh dejanj«. Prav Mollerjeva (2007) pa odgovornost strne v štiri oblike: *politično in javno, menedžersko, profesionalno in osebno*. V koncept odgovornosti za kakovost je vpet odnos, pri katerem mora nekdo dajati pojasnilo, utemeljitev za svoje delo, ravnanje, posledice svojih odločitev, dolžnost skrbeti za prevzeto obveznost in uresničitev določene naloge. Brejc in Širok (2008) povesta, da Earl in Katz (2006) razlikujeta med pojmom odgovarjati (accounting) in odgovornost (accountability). Odgovarjati pomeni zbirati, organizirati in poročati oziroma posredovati informacije o delovanju, medtem ko je odgovornost presojanje o tem, kaj informacije pomenijo, kako ustrezajo naši predstavi déležnikov o dejanskem stanju in kako jih uporabiti za pozitivne spremembe. Odgovornost se v veliki meri povezuje z evalvacijo, s spremljanjem in izboljševanjem, odgovornostjo do kodeksa prakse in kulture, medtem ko odgovarjanje pomeni predvsem dokazovanje doseženega. Izobraževalno politiko in namene odgovornosti, ki izhajajo iz nje, moramo obravnavati in razumeti predvsem v kontekstu pluralizma različnih virov moči in interesov sistemskih struktur, strateških možnosti in prioritet, ki zadevajo procese in kriterije odgovornosti; zbiranja in uporabe podatkov o delovanju in storitvah; trenutne politike odgovornosti, obstoječe prakse izobraževanja, vodenja ter nadzora na področju vzgoje in izobraževanja. Pomemben vpliv na politike odgovornosti imajo tudi strukture in šolske politike legitimnosti, dostopnosti, enakosti, produktivnosti, izbire, odločnosti, razpoložljivih virov informacij in obstoječih sistemskih struktur (MacPherson 1999). Tudi rezultati zadnje raziskave Eurydice (2007) o politikah in merilih šolske avtonomije v evropskih državah kažejo, da se pojavljajo »modeli« odgovornosti, ki v veliki meri predstavljajo prilagoditev obstoječih evalvacijskih instrumentarijev. Številni tuji avtorji o odgovornosti menijo zelo različno, vendar jim je skupno, ko gre za etični vidik odgovornosti.

Tudi Bovens (2007) v svojem članku Analiza in ocena odgovornosti ugotavlja, da EU trpi hude primanjkljaje odgovornosti. Prav ta namreč dokazuje, da je povezava med odgovornostjo in upravljanjem še kako močna. Ob tem je vsekakor smiselno opozoriti tudi na prisotne konceptualne razlike, povezane s pojmovanjem odgovornosti. V teoriji tako lahko najdemo različne opredelitve pogledov na odgovornost, modele odgovornosti (Light 2000), vrste odgovornosti, oblike odgovornosti (Moller 2007) in verjetno še kaj.

### 2.3.1 Profesionalizem in odgovornost

Odgovornost in avtonomija sta povezani tudi s profesionalno odgovornostjo. Definicijo profesionalca je strnil Carr (2000), ki pravi, da je profesionalec tisti, ki: *opravlja pomemben družbeni poklic, ima široko znanje, ima ustrezno znanje in licenco, deluje avtonomno, ravna etično*. Hoyle in Wallace (2006) celo navajata tri vrste profesionalnosti: *praktična raven, sposobnost pametne presoje, vprašanje uspešnih odločitev*. S pogledi v prihodnost nam avtorji Stoll, Fink in Earl (2003) navajajo profesionalizem prihodnosti, ki bo temeljil na naslednjem: *sposobnostih preudarne presoje, upoštevanju moralne razsežnosti poučevanja, skupnem reševanju problemov učenja in poučevanja, prizadevanju za nenehni razvoj, odpiranju navzven ter sprejemanju kompleksnosti učiteljevega dela*. Temu pritrjujeta Brejc in Širok (2008), ki sicer ugotavljata, da bi lahko odgovornost razdelili na zunanjo in notranjo (profesionalno) odgovornost. Obenem še povesta, da snovalci politik zahtevajo, da se šole osredotočajo na doseganje visokih standardov za vse učence in zahtevajo dokaze – podatke. Zato so vzpostavljeni različni sistemi ocenjevanja in preverjanja znanja, kazalniki kakovosti, določeni cilji izobraževanja, vzpostavljeni sistemi inšpekcije, nagrajevanje in sankcioniranje glede na rezultate, t. i. »league tables«. Govorimo o »predpisani«, zunanji odgovornosti, katere namen je dokazati storjeno – doseženo. Gre za odgovornost do rezultatov, odgovornost, ki je posledica strukture (hierarhije, birokracije). Zunanja odgovornost v povezavi s podatki vzbuja tudi določeno mero skepticizma.

Earl in Katz (2006) pravita, da pritisk na »prikaz rezultatov« in odpor do sprememb povzročata nezaupanje. Ko govorimo o notranji ali profesionalni odgovornosti, gre za odgovornost, ki presega predpisano in je primarno usmerjena v izboljšanje kakovosti in dosežkov. Povezana je z avtonomijo, ki je temelj in podlaga za večji učiteljev in ravnateljev profesionalizem. Odgovornost kot enega od vzvodov uspešne systemske reforme opredeljuje Hopkins (2007, 103): »Inteligentna odgovornost je okvir, ki zagotavlja šolam uspešno in učinkovito delo za skupno dobro in za popoln razvoj učencev. Pri tem uporabljamo bogate podatke, s katerimi dobimo jasno sliko prednosti in slabosti šole pri razvijanju sposobnosti učencev. Združuje notranje procese šol z različnimi ravnmi zunanjega spremljanja, ki najbolj ustrezajo trenutnemu stanju razvoja šole.« Avtor še navaja, da je v začetni fazi potrebna določena stopnja državnega predpisovanja (zunanje odgovornosti). Seveda pa mora biti predpisovanje uravnoteženo s prevzemanjem odgovornosti za doseganje izboljšav s strani šol (profesionalizem, notranja odgovornost). Ravnovesje med obema pa niha glede na kontekst. »V prehodu od »predpisovanja« k »strokovnosti« mora vsak okvir za odgovornost doseči svoj namen in hkrati razvijati sposobnost in zaupanje (prav tam)«.

Že omenjeni David Hopkins (2007), znan angleški strokovnjak s področja izobraževanja, navaja tudi kritike sistema odgovornosti. Pogosto se namreč zgodi, da učitelji »učijo za teste« in da šole svojo »konkurenčnost« zvišujejo s prilagajanjem vpisnih pogojev. Preveliko poudarjanje zunanje odgovornosti pa po drugi strani tudi povečuje odvisnost šole od zunanjih dejavnikov, zaradi česar ni več toliko inovacij znotraj sistema. Prednosti sistema

odgovornosti, ki je bil na podlagi standardiziranih testov dosežkov in preverjanja, določanja ciljev, objave lestvic dosežkov in neodvisnih inšpekcij vzpostavljen v Angliji, vidi Barber (2004) tako za učence kot za učitelje. Kot prednosti za učitelje pa med drugim navaja razjasnitev njihove vloge, ki jih ne pušča v prepričanju, da so lahko vsemogočni za vse ljudi. Podatki, ki izhajajo iz odgovornosti, so ključnega pomena za izboljšanje strokovnega znanja o najboljših praksah.

Odgovornost je torej pripomogla k večji strokovnosti sistema. Najpomembnejša prednost pa je po mnenju avtorja ta, da je odgovornost omogočila nastanek pomembnega kroga, ki učitelje povezuje z javnostjo. »Odgovornost je pomagala določiti cilje, ki jih javnost lahko razume in v katere lahko verjame; javnosti je omogočila, da dobi povratne informacije, kar pomeni, da so prednosti javnih vlaganj vidne; ker povratne informacije sistemu omogočajo, da popravi svoje pomanjkljivosti, ta posledično uvaja stalne izboljšave, ki javnosti vlivajo zaupanje« (Barber 2004 v Hopkins 2007, 104). O'Neillova (2002) pa po drugi strani zatrjuje, da sedanja kultura odgovornosti v javnem sektorju spodkopava javno zaupanje. Iskanje odgovornosti zainteresiranim javnostim sicer zagotavlja več informacij, hkrati pa ustvarja sumničavost, znižuje moralo in povzroča strokovni cinizem. Darling-Hammondova (1994) navaja, da lahko prevelika osredotočenost na podatke, ki jih lahko razumemo kot sistem odgovornosti sam po sebi, povzroči, da upade morala učiteljev, da ob strani pustimo najbolj občutljive učence in omejimo – zožimo kurikulum. Brejčeva in Širok (2008) se ob tem sprašujeta, ali kljub različnim opredelitvam odgovornosti ter poznavanju prednosti in slabosti sistemov odgovornosti ostaja temeljno vprašanje vsakega sistema ugotavljanja in zagotavljanja kakovosti: »Kdo je odgovoren komu in za kaj? Je odgovornost individualna ali je kolektivna? So to učenci, učitelji in/ali vodstvo? Je to šola, ministrstvo?« Izpostaviti velja, da je pogosto spregledana in vprašljiva predvsem odgovornost učencev, saj ti nimajo sredstev in moči za vplivanje na sistemske ukrepe, ki največkrat opredeljujejo razmerja na področju odgovornosti.

Sprašuje se tudi, kateri od deležnikov je ključni nosilec odgovornosti? To vprašanje predstavlja etične dileme za posameznika in za organizacijo predvsem v situacijah sankcioniranja. Snovalci politik in pogosto tudi javnost namreč pričakujejo, da se šole osredotočajo na doseganje visokih standardov za vse učence, in o tem zahtevajo dokaze. »Ali lahko izobraževalne institucije nosijo odgovornost za vpliv, ki ga imajo na učenca in njegove prihodnje priložnosti v življenju?« se sprašujeta Brejčeva in Širok (2008). Ob tem nastane seveda takojšnja dilema o tem, pod kakšnimi pogoji je šola sploh primerna za namen presojanja in sankcioniranja neke odgovornosti?

Druga etična dilema izhaja iz vprašanja, ali lahko učitelj prevzame individualno odgovornost za izvajanje nečesa, česar ne zmore, oziroma ne da bi mu bila dana možnost, da občutno dvigne raven svojih pedagoških znanj in spretnosti? Raziskave kažejo, da posamezni učitelji praviloma delajo najbolje, kar zmorejo, nimajo pa znanj, kako izboljšati rezultate in raven znanja učencev, šole pa niso organizirane tako, da bi lahko zagotavljale kakovost na ravni celotne šole. Kdo je torej odgovoren, da zagotovi ta znanja? So to učitelji sami, šola kot

organizacija, ravnatelj ali gre pravzaprav za neko kolektivno odgovornost. Izobraževalni sistemi po vsej Evropi se soočajo z vseobsežnimi izzivi sprememb in ponudbo kakovostnega izobraževanja za vse učence. Splošen trend v Evropi je usmerjen v decentralizacijo in prenos odgovornosti, kar pomeni, da imajo šole več svobode – avtonomije kot kdajkoli prej. Po eni strani ta nova avtonomija prinaša večje zahteve po odgovornosti in pomeni pritisk na šolske oblasti, šole in učitelje, da opišejo in utemeljijo svoje cilje in politike ter izvajajo redno in javno evalvacijo svojega dela. Po drugi strani pa priložnost sodelovanja v samoevalvaciji šole ponuja način pridobivanja poglobljenega razumevanja, kaj se dogaja v šolah in zakaj, in omogoča skupno refleksijo o kompleksnosti medsebojnega delovanja/vpliva učenja in poučevanja (Livingston in McCall 2002, 1). Po Elmoru (2004) so nacionalni sistemi ugotavljanja in zagotavljanja kakovosti v najboljšem primeru le skelet idej o tem, kaj je na področju vzgoje in izobraževanja treba izboljšati in kako naj se to izvaja. Ti sistemi odgovornosti za dosežke in kakovost izhajajo iz predpostavke, da le merjenje uspešnosti, kakovosti, ki deluje na podlagi nagrajevanja oz. sankcioniranja, spodbuja šole in posameznike v njej (učence, učitelje, vodstvo), da bolje in več delajo oziroma so bolj uspešni in učinkoviti. Zavedati se moramo, da se omenjena »teorija«, ki hkrati predstavlja začasne družbene poskuse v izvajanju, odvija v kompleksnem institucionalnem, političnem in organizacijskem okolju. Sistemi ugotavljanja in zagotavljanja kakovosti so v svoji osnovi namreč največkrat samo »politični konstrukti«, ki naj bi predstavljali konsenz med političnimi akterji o tem, kaj je smiselno in nujno pričakovati od učencev in učiteljev na področju vzgoje in izobraževanja. Če povzamemo, so razvojne usmeritve in trendi v različnih sistemih ugotavljanja in zagotavljanja kakovosti tesno povezani s procesi decentralizacije izobraževalnih sistemov. Vzgojno-izobraževalni zavodi postajajo v procesih odločanja in profesionalnega delovanja vse bolj avtonomni, hkrati pa se povečuje njihova odgovornost za doseganje kakovosti izobraževalnih storitev. Prav šole pa tako vse bolj postajajo nekakšne »note merjenja.« Odgovornost v izobraževanju je vse bolj usmerjena v reguliranje in delovanje: ni le orodje znotraj sistema, ampak sistem sam (Moller 2007).

### ***2.3.2 Različni pogledi na avtonomijo z vidika šol na trgu***

Marketing je družbeni in menedžerski proces, s katerim posamezniki in skupine dobijo, kar potrebujejo in želijo, in sicer z ustvarjanjem, ponujanjem in izmenjavanjem izdelkov in vrednosti z ostalimi (Kotler 1994, 13). To definicijo lahko razumemo kot procesno značilnost marketinga, Barnes (1993) pa k tej opredelitvi dodaja še vrednote. Omenjeni avtor opredeljuje marketing kot menjalni odnos med šolo in starši, usmerjen na potrebe uporabnikov. Slednje vključuje tudi način komuniciranja in če k temu dodamo še razmišljanje Marinška (1999, 56), ki govori o premiku od skupinskih k individualnim oblikam pridemo do spoznanja, da nam prav različne oblike sodelovanja s starši v šoli veliko tega ponujajo. V sodelovanje z okoljem šolska organizacija vstopa, da bi uresničila svojo vizijo, poslanstvo in cilje šole, ki izhajajo iz potreb, interesov, zahtev ter želja neposrednih in posrednih uporabnikov njenih storitev. Šole, ki delujejo na trgu edukacije, sicer prenesejo nadzor z države na starše in lokalne skupnosti ter



spremenijo oblike nadzora, vendar je vprašljivo, ali so dejansko manj nadzorovane (Trnavčević 2002).

Dobijo boljše učence, kar označujejo z metaforo »posnemanje smetane« (*cream skinning*) in so zato boljše prepoznavne v okolju. Navsezadnje velja to tudi za univerze. Bolj kot javne šole se ukvarjajo z notranjo motivacijo. Že Glasser (1998) je bil zagovornik povezave šole in managementa. Zanj je marketing pogoj samokontrole. Gre za posrečeno kombinacijo zunanje in notranje kontrole kot tudi zunanjih spodbud z notranjo motivacijo. Same zunanje okoliščine spodbujajo individualizem in z njim povezano notranjo motivacijo.

Apple, Kenway in Singh (2007) ugotavljajo, da uspeh v šoli ni merljiv tako kot na drugih delovnih področjih. Neoliberalizem zahteva nenehno produciranje dokazov, da stvari delamo prav in pošteno. To je tako imenovana »audit« kultura, ki se je razlezla v vse pore našega življenja (širjenje audita za vrednotenje rezultatov, ki jih izvajajo agencije). Leys (2003) našteje preglede stanj (audita), ki se mu organizacije in posamezniki ne morejo izogniti. Na posameznike pritiskajo z različnimi postopki merjenja, da so nenehno pripravljene dokazovati svoje delo, učinke.

Preverjanje vključuje tudi kulturo kaznovanja, ukrepanja v imenu izboljševanja dela. Po Leysu (2003) nasledek tega ni decentralizacija šole, ampak nasprotno – recentralizacija, reregulacija. Njena avtonomija je hkrati večji nadzor nad rezultati. Gre za formulo »več je manj«. Le merljivi rezultati upravičujejo vrednost in upravičenost vlaganj.

Marketizacija šolstva v Sloveniji in drugje po svetu je povezana z deregulacijo, s financiranjem, kot je »lump sum«, z decentralizacijo in s prenosom moči odločanja na šole. Za slovenski šolski prostor so to spremembe, ki zahtevajo tudi spremembe v kulturi šol. Zaposleni v vzgoji in izobraževanju včasih prezremo pomen organizacijske kulture, ugotavljanje potreb zaposlenih in ugotavljanje potreb okolja, da bi se nanje lahko učinkovito odzivali. Hkrati zaradi obilice opravil znotraj šole ne izkoristimo priložnosti za sodelovanje z okoljem, ki lahko prinaša zadovoljstvo odjemalcev naših storitev, izboljša ugled, dolgoročno omogoči obstanek šole ter obogati finančno in materialno stanje na šoli (Trnavčević in Logaj 2006). Marketizacija izobraževanja, ki temelji na konceptu proste izbire in s tem povezanih procesih deregulacije, decentralizacije ter tako okrepljene avtonomije in odgovornosti šol do odjemalcev – staršev, lokalne skupnosti in vseh vpletenih v delo šole je zelo razširjen pojav (Koren 2006, 63). O tem sta razpravljala tudi Keeway in Epstein (1996).

Slovenska obvezna, javna osnovna šola zakonsko, na podlagi šolskih okolišev, ni postavljena na trg. ZOFVI (UPB5) pa v 73. členu govori tudi o koncesionarjih, ki lahko opravljajo to javno službo. Omenjeni člen navaja: »Za opravljanje javne službe v vzgoji in izobraževanju se lahko dodeli koncesija zasebnemu vrtcu oziroma šoli, če to omogoča program, pa tudi zasebniku, ki izpolnjuje pogoje, določene za izvajanje javno veljavnih programov. Za opravljanje dejavnosti in nalog, potrebnih za izvajanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, se

koncesija lahko dodeli tudi drugim zavodom, gospodarskim družbam in drugim pravnim ali fizičnim osebam.« Zakonodajno obstaja torej možnost proste izbire šole.

Vendar praksa nekaterih šol in okolij kaže, da se ne glede na stopnjo formalizacije prostega trga v obveznem javnem izobraževanju šole odzivajo na spremenjene pogoje, kot je zmanjševanje števila učencev iz njihovega šolskega okoliša, z uporabo in uvajanjem marketinških tehnik (Trnavčević 2000; Trnavčević in Zupanc Grom 2000). Z navedbami avtoric bi se lahko strinjali, če imamo v mislih tudi spremenjeno vlogo ravnatelja v šoli, ki deluje marketinško iz različnih razlogov; med drugim tudi preživetvenih. Sodelovanje z okoljem je v šolah tako kot pri vseh organizacijah, pridobitnih in nepridobitnih, del marketinga oziroma menjalnega odnosa, usmerjenega v potrebe uporabnika in preostalih javnosti, če marketing razumemo kot sodobno poslovno filozofijo. Sodobni koncept družbenega marketinga je najbolj sprejemljiva oblika marketinške filozofije za šole, saj jim zagotavlja dolgoročno uresničevanje potreb ter pričakovanj posameznikov in družbe kot celote, hkrati pa šole ščiti pred odtujenostjo od njenega temeljnega družbenega poslanstva. Nanj se veže management marketinga, ki s tržno usmerjenim mišljenjem in ravnanjem na vseh ravneh upravljanja in odločanja zagotavlja njegovo uresničevanje (Žuraj in Zupanc Grom 2006). Šole, ki delujejo na trgu edukacije, sicer prenesejo nadzor z države na starše in lokalne skupnosti ter spremenijo oblike nadzora, vendar je vprašljivo, ali so dejansko manj nadzorovane (Trnavčević 2002). Lokalna skupnost lahko zmanjša in ne le poveča avtonomije šole in učiteljev. Ali kot ugotavlja Peček (1999, 31) lahko to pomeni, da gre s stališča države za decentralizacijo kurikuluma, s stališča šole pa za večjo kontrolo in zmanjševanje avtonomije. Sleherna avtonomija pa je okrepljena s pooblaščenjem odgovornosti in obveznosti in je prav tam eden izmed idealnih pogojev za šole na trgu. Sistemi javnega obveznega šolstva se po svetu sicer razlikujejo, npr. v ZDA, Veliki Britaniji, Kanadi in Avstraliji, vendar imajo tudi nekaj skupnega. Skupno jim je iskanje rešitev za boljšo kakovost šolstva, večjo pravico staršev do proste izbire šole in reševanje težav, povezanih z upadanjem števila otrok. Ena izmed rešitev, ki so jo oblikovale ZDA, Velika Britanija, Avstralija in Nova Zelandija, zanjo pa se zavzema tudi Kanada, je oblikovanje trgov izobraževanja, imenovanih kvazi trgi (*quasi-markets*) (Bartlett et al. 1994) ali javni trgi (*public markets*) (Woods in Bagely 1996) v obveznem javnem šolstvu.

Take trge v osnovi sestavljajo štiri procesi (Levacic 1995; Kenway in Epstein 1996; Woods in Bagely 1996):

- opuščanje šolskih okolišev,
- deregulacija in decentralizacija ter
- s tem povezana večja pooblastila šol,
- desegregacija, ki je povezana z idejo povečanega individualizma in tekmovalnosti; drugačno financiranje šol, kjer je enota učenec in ne oddelek.

Procese združuje pojem marketizacija šolstva (Dehli 1996a in 1996b; Kenway in Epstein 1996; Lauder et al. 1999).

Po navedbah avtorjev (Gorard 1999; Walford 1997) je temeljni koncept marketizacije šolstva prav prosta izbira šole.

Slovenska zakonodaja s področja osnovnega šolstva kot javnega obveznega šolstva ohranja šolske okoliše in določa postopek vpisa otrok v prvi razred osnovne šole ter postopek menjave šole v višjih razredih osnovne šole. Kot navajata Trnavčević in Logaj (2006), razumemo prost vpis kot dejansko možnost, da starši vpišejo otroka v izbrano šolo. Postopek, določen v Uredbi o mreži javnih šol, namreč pravi, da starši vpišejo otroka v šolo v njim določenem šolskem okolišu, nato pa v zakonsko določenem roku prinesejo vlogo za prepis na drugo šolo. Na izvedbenem nivoju se torej srečamo s prepisom in pogoji prepisa, ne pa z direktnim vpisom na izbrano šolo. Ob takem postopku vpisovanja je koncept proste izbire staršev vprašljiv in negotov.

Ali povedano še nekoliko drugače; staršu je posledično odvzeta pravica proste izbire vpisa za svojega otroka.

### **2.3.3 Kaj je marketizacija šolstva?**

Novak (2009) ugotavlja, da je marketizacija šole nastala z marketizacijo kulture. Pravi tudi, da je Thatcherjeva v osemdesetih letih prejšnjega stoletja preusmerila kulturne ustanove, ki se ne morejo več financirati zgolj iz državne blagajne na trg, podobno kot predsednik Reagan v ZDA. Nastala je ustvarjalna industrija, ki se manifestira v kulturnih ustanovah, v katerih pri oblikovanju in prodaji proizvoda sodelujejo heterogeni profili. Šole si iščejo sponzorje za lokalno privlačne projekte. Tako vednost vedno bolj postaja »merljiva« kompetenca. Znanje je kapital, avtonomija šole pa ne nazadnje avtonomija podjetja na izobraževalnem trgu.

Z marketizacijo šolstva sta nastali dve možnosti. Starši lahko izbirajo najboljšo šolo za otroke in šola išče najboljše učence. Proces marketizacije šolstva je med mitom in realnostjo, kar pomeni, da je delno že uresničena, delno pa še ni. V povezavi med izobraževanjem in managementom Novak (2009) to razloži tako: »Pomeni križanje edukacije z managementom in marketingom.« Marketizacija bi pomenila uničenje šole kot posebne edukacijske ustanove, vendar nekateri marketizacijo kar dobro utemeljujejo. Tržna naravnost šole ni ključna le za njeno preživetje, ampak tudi za razvoj, ki nastaja na osnovi tekmovalnosti med šolami.

Sodelovanje šole s starši in z drugimi ustanovami v lokalni, regionalni ali širši skupnosti je posledica take marketizacije. Čim bolj je šola povezana s svojim ožjim in širšim okoljem, tem lažje črpa iz njega pozitivne spodbude za razvoj in tem bolj uspešna je. Z marketizacijo naj bi odpravljali polarizacijo med trgom in državo. Pri tem ostane odprto vprašanje, v katerih primerih je delovanje trga nasprotno politiki države in v katerih primerih ni. Na dlani je, da država z decentralizacijo in privatizacijo šole celo prepušča zakonodajno delovanje trga; biti boljši na trgu na osnovi doseženih rezultatov. Šola ni zgolj vodenje (management), ker bi s tem izgubila svojo specifičnost, obenem pa te niti ne uresničuje, če je nekaj drugega v smislu

drugačne specifičnosti ne podpira. Znanje je ustvarjeno z namenom prodaje, da bo konzumirano in valorizirano v novi produkciji. Pomeni instrument in prednost v boju za preživetje. Kljub temu, da sta management podjetja in organizacija šole udeležena v isti komunikacijski kulturi, nista zgolj podobna, ker vsak od njiju uveljavlja svojo specifičnost.

»Ne glede na to, kako različno razumejo trg (gr. agora, nem. Markt) ekonomisti in politiki, vsi vemo, da trg ne funkcionira več le kot mesto prodaje in nakupa, ampak bolj abstraktno, kot mesto preverjanja rezultatov dela, v katerega pa je vložena čedalje več ustvarjalnega znanja. Kultura preverjanja terja učinkovitost in inovacije. Cilji učinkovite šole so: *skupna vizija in cilji, učno okolje, spodbuda, nadziranje napredka, visoka pričakovanja*. Politični cilj je narediti iz šole učinkovit stroj v službi konkurenčnosti. To pomeni, da se učenec (lat. homo educans) in učitelj (lat. homo educator) zvedeta na ekonomskega človeka (lat. homo oeconomicus) oz. potrošnika (lat. homo consumens). Bržkone šola prav zato danes dopušča poplitveno in popreproščeno mišljenje, ker je državljan nekritično izročen trgu.« (Novak 2009)

Tudi sami na osnovi tuje literature in tujih spoznanj v različnih raziskavah lahko zgolj sklepamo, da bo v prihodnje velik poudarek na komunikaciji in marketinškemu komuniciranju.

Nemogoče je trditi, da bi dober marketing lahko rešil vse težave, s katerimi se srečujejo slovenske šole. Nekateri parametri, kot sta na primer trg delovne sile in povpraševanje po določenem profilu delavca, pomenijo splošne pogoje in omejitve delovanja šol, ki jih šole pri načrtovanju marketinških ciljev in strategij morajo upoštevati, vendar neposrednega vpliva na te pogoje nimajo. Zelo pa bo na vlogo ravnatelja v obveznem, javnem šolstvu vplival tudi način reševanja vprašanja šolskih okolišev. Opustitev šolskih okolišev in postavitvev šol na trg pa ne spremeni le pomena posameznih področij in ne uvede le nekaterih novih tehnik upravljanja šol, pač pa bistveno spremeni naravo in osnovni koncept šolstva kot celote. S tem, kako opredeliti šolstvo, pa se ukvarjajo tudi Grace (1995), Tooley (1994) ter Hanus in Cookson (1996) v sklopu razprave, ali je šolstvo javna ali zasebna dobrina in seveda, kakšne so iz odgovora izhajajoče posledice. Ena od teh posledic zadeva vlogo ravnatelja in znanja, ki jih potrebuje za opravljanje določenih nalog. Trnavčevičeva in Logaj (2006) sicer vidita ravnatelja kot »varnostnika«. To varovanje lahko pomeni oblikovanje odnosa in stališč do marketinga v šoli in širše v šolskem sistemu. Ravnateljeva stališča do marketinga, narave šole in izobraževanja v najširšem pomenu besede bodo temelj za uporabo marketinških strategij in tehnik v šoli. Skupaj s sodelavci ravnatelj sooblikuje kulturo šole, marketinško, pa tudi nemarketinško.

Povsem jasno je, da gre v tem primeru za drugačno razumevanje avtonomije v smislu, da trg vendarle lahko da več avtonomije. Ravno zato bosta avtonomija in marketinška kultura sleherne šole morali postati nekaj, kar stopa v korak eno z drugim, oziroma kar eno in drugo

nadgrajuje in dopolnjuje. Ugotavljamo lahko, da je za uspešen marketing v šolskih okoljih avtonomija šol in ravnateljev nujna, smiselna in potrebna.

#### **2.3.4 Ovire za uveljavljanje avtonomije**

Obdobje tranzicije, spremembe v Sloveniji, zlasti oblikovanje samostojne države, vzpostavitev večstrankarskega političnega sistema in sprejem nove ustave, zahtevajo tudi spremembe v sistemu edukacije. V javnih službah so sistemske spremembe pri financiranju, upravljanju in podobnih procesih zahtevale rešitve, ki so včasih prehitvevale nastajanje strateških in vsebinskih rešitev na posameznih področjih, toda nujnost njihovega usklajevanja se s časom le povečuje (Krek 1995, 5). Skozi zgodovino je država s svojim vplivom oblikovala učitelje, ki so bili skrajno avtoritativni, kršili so dostojanstvo učencev in celo staršev. Druga skrajnost je »učencu prijazna šola«, kjer na račun učiteljeve avtoritete pridobiva »dobro počutje« učencev, kar vodi v nespoštovanje učiteljev in šole kot ustanove. Strokovna avtonomija učiteljev se tako lahko spremeni v heteronomijo vedno, kadar država želi uveljaviti svoj vpliv v šoli. Spreminjanje predmetnika, preobrazbe učnih vsebin, novi kurikulumi niso vedno posledica zastarelosti starih in želje po implementaciji novih dognanj vzgoje in izobraževanja, temveč tudi posledica političnih sprememb v državi. Samo avtonomen in strokovno odgovoren učitelj bo tako s svojim delom skrbel za kakovost pouka, hkrati pa dvignil strokovni ugled. Tako avtonomni učitelji; kaj pa njihovi ravnatelji in šole, ki jih upravljajo? Za lažje razumevanje bi želeli opozoriti na razliko med avtonomijo šole, učitelja, ravnatelja. Koren (2006, 108) navaja, da se avtonomija šole izraža z avtonomijo šolskega prostora. Trdi tudi, da je to edina avtonomija, ki je prenesena na šolo kot organizacijo. Ker pa je ta seveda razumljena tudi v drugačnih oblikah, jo je mogoče strukturirati kot:

- fizično avtonomijo,
- avtonomijo vsebine – kurikulumu,
- osebno – profesionalno avtonomijo.

Vse tri opredeljuje politika in država kot vodilno telo (MŠŠ). Razumevanje avtonomije postaja tako veliko kompleksnejše kot se nam zdi na prvi pogled. Ravno zato nastajajo določene ovire za uveljavljanje avtonomije.

Prav te pa na osnovi različnih proučevanj utemeljujemo predvsem v:

- v različnem pojmovanju posameznika in šolskega prostora;
- poenostavljenem razumevanju vsebin splošnega kurikulumu;
- »premočni« vlogi države in lokalne skupnosti;
- prehitro spreminjajoči in nefleksibilni šolski zakonodaji;
- oslabljeni decentralizaciji in deregulaciji sistema javnega šolstva.

Sodobne spremembe v našem, pa tudi mnogih drugih sistemih edukacije, niso le posledica političnih, ekonomskih ali drugih podobnih sprememb. Za področje izobraževanja niso nič

manj pomembne očem široke javnosti manj opazne spremembe strokovnih pogledov in znanstvenih paradigem. Te niso le posledica globalnih družbenih sprememb, ampak pogosto njihova napoved. Daljnosežne posledice prinaša tudi sprememba lokalne samouprave. Ob sistemskih pa so za vzgojo in izobraževanje še posebej pomembne tiste spremembe, ki jih odseva pripoznanje pluralizma vrednostnih sistemov. Vse to že utemeljuje potrebo po preseganju pomanjkljivosti prejšnjega sistema vzgoje in izobraževanja. Ta potreba pa ni nič manjša, ko opazujemo sistem »od znotraj«.

### 3 EMPIRIČNI DEL

#### 3.1 Metodologija

Že sam izvirnik grških besed »methodos« (*pot, način, postopek*) in »logos« (*govor, beseda*) nam nakazuje na to, da skovanka teh dveh besed natančneje utemeljuje in označuje znanost o metodah v raziskovanju. Različni avtorji in literatura s področja raziskovalne metodologije (Sagadin 1991, Merriam 1998, Mesec 1998) delijo raziskovanje in raziskovalno paradigmo na kvalitativno in kvantitativno (Trnavčević 2001).

V tem poglavju so prikazane metode in tehnike raziskovanja ter podrobnejši opis poteka raziskave: namen in cilji raziskave, metode zbiranja podatkov, vzorec raziskave, metode analize podatkov in predvidene omejitve.

##### 3.1.1 Kvalitativna študija primera

V kvalitativnem raziskovanju je naloga raziskovalca, da odkriva, kako ljudje razumejo neko dejavnost in kakšen pomen ji pripisujejo; po Saunders, Lewis in Thornhillu (1997 v Tratnik 2002, 26) se fenomenološke študije osredotočajo na razumevanje družbenih pojavov skozi oči tistih, ki jih opazujemo. Podatke zbiramo, da dosežemo cilje raziskave in da dokažemo ali osvetlimo to, kar smo si v teoretičnem delu zastavili kot osrednji problem (Tratnik 2002, 47). Merriam (1998, 135) navaja, da je zbiranje podatkov v študiji primera interaktiven proces, kjer se vedno vračamo nazaj in vključuje eno strategijo ali pa vodi k novim podatkom. Kvalitativna paradigma raziskovanja je po Merriam (1998, 5–6) skupno poimenovanje koncepta, ki pokriva več različnih oblik raziskovanja s skupnimi bistvenimi značilnostmi.

Te so:

- prepričanje, da realnost konstituirajo posamezniki, ki so v interakciji s svojimi socialnimi svetovi;
- zanimanje za razumevanje pomena/smisla, ki so ga konstituirali ti ljudje;
- zanimanje za izkušnje, ki se živijo, doživljajo in preživljajo;
- zanimanje za delovanje delov pojava z vidika ustvarjanja celote pojava.

Raziskava je zasnovana kot kvalitativna študija primera. Trnavčević (2001, 12) pravi, da je pozornost raziskovalca pri študiji primera usmerjena v proces mnogo bolj kot v same rezultate. Prav zato smo za zbiranje podatkov uporabili metodo individualnega in skupinskega polstrukturiranega intervjuja, za katerega je značilna komunikacija med raziskovalcem in udeleženci v omenjeni raziskovani situaciji.

### **3.1.2 Namen raziskave**

To poglavje podrobneje predstavlja namen in cilje raziskave, proučuje usmerjenost v različnost pogledov na decentralizacijo in avtonomijo javnega šolstva, oblikovanju šolskih politik v Sloveniji v zadnjem desetletju ter razumevanju drugačnega pogleda na avtonomijo. Zanimalo nas je, kaj je o avtonomiji zapisano v raznih dokumentih, kako jo neposredno dojemajo ravnatelji sami ter kakšne posledice ima to za njihovo delovanje v posameznih okoljih. Izvedena je bila študija primera, saj ta omogoča poglobljen vpogled in razumevanje situacije za tiste, ki so vključeni v raziskavo (Merriam 1998 v Trnavčević et al. 2005). Vsebina študije primera zajema vpogled in ugotavljanje razumevanja avtonomije osnovnošolskih ravnateljev in je odraz proučevanja avtonomije na podlagi raznolikih zakonskih podlag, pogledov in razmišljanj udeležencev v intervjujih ter avtorjevega osebnega odnosa do obravnavane vsebine.

### **3.1.3 Cilji raziskave**

Cilji so naslednji:

- kritično osvetliti avtonomijo v šolskih politikah v zadnjem desetletju;
- kritično analizirati in osvetliti obstoječe raziskave in literaturo;
- ugotoviti, kakšen pomen ravnatelji pripisujejo avtonomiji;
- podati priporočila za prakso.

Izvedena raziskava je prispevala k splošnem vedenju o navedenem pojavu in obenem dopolnjevala razvoj neposredne pedagoške prakse. Hkrati pa bi ugotovitve spodbudile nadaljnje raziskave na tem področju.

### **3.1.4 Raziskovalna vprašanja**

V okviru raziskave smo proučili naslednja vprašanja in jih interpretirali z vidika zastavljenih ciljev.

Proučili smo naslednji raziskovalni vprašanji:

- Kako se kaže avtonomija v dokumentih, ki zaznamujejo šolske politike?
- Kako ravnatelji pojmujejo avtonomijo in osmišljajo svojo prakso z vidika avtonomije?

### **3.1.5 Vzorec**

Izbira vzorca raziskave je pomemben del sleherne raziskave. Merriam (1998, 60) pravi, da moramo potem, ko smo določili raziskovalni problem, določiti še vzorec raziskave. Vzorčenje je postopek izločevanja skupine ljudi iz populacije, ki bodo vključeni v raziskavo. Iz populacije ravnateljev in osnovnih šol določimo vzorec, za katerega menimo, da predstavlja



oziroma ima vse značilnosti populacije (Trnavčević 2002; Tratnik 2002, 67). Heterogenost populacije je dejavnik pri določanju velikosti vzorca. Velikost vzorca je poleg ostalih dejavnikov, kot sta kakovost in značaj vzorca, povezan z možnostjo generalizacije (posplošitve) ugotovitev iz raziskave.

Praktični vzorec vsebuje posameznike ali organizacije, ki jih je najlažje pridobiti za sodelovanje. Ta način vzorčenja je manj podvržen pristranskosti v homogenih populacijah, se pravi tam, kjer imajo člani populacije podobne proučevane značilnosti (ravnatelji slovenskih osnovnih šol) (Tratnik 2002, 70). Na tak način vzorčenja so bile izbrane šole, v katerih je raziskava potekala. Šole so »tipične« slovenske šole, od podeželske do mestne. Izbrana je bila šola s podružnico, večja primestna šola in mestna šola z izrazito demografsko in medkulturno različnostjo. Predstavniki v svetih so bili iz različnih okolij s povsem različnimi pogledi in stališči do navedenega problema. Velikost vzorca je poleg ostalih dejavnikov, kot sta kakovost in značaj vzorca, povezan z možnostmi generalizacije (Trnavčević 2002).

Za priložnostni vzorec vključenih udeležencev smo se odločili, ker prav ti udeleženci o vsebini naše raziskave lahko največ povedo. Pri zbiranju podatkov smo upoštevali načelo anonimnosti in prostovoljnosti glede na podani predlog. Raziskavo smo izvedli na vzorcu treh javnih osnovnih šol. Izbrana je bila ena mestna, ena primestna in ena podeželska šola. Znotraj šol so bili opravljeni skupinski polstrukturirani intervjuji s člani svetov šol (trije predstavniki ustanovitelja, trije predstavniki svetov staršev in trije predstavniki zaposlenih). Izvedeni so bili še individualni polstrukturirani intervjuji z ravnatelji izbranih šol.

Izvedenih je bilo devet skupinskih in trije individualni intervjuji z navedenimi udeleženci v omenjeni raziskovalni situaciji.

### **3.2 Metode zbiranja podatkov**

V kvalitativnem raziskovanju je intervju ali ustno povpraševanje (Sagadin 1995, 100) pogost način zbiranja podatkov, kar ne pomeni, da ga pri kvantitativnem raziskovanju ne uporabljamo. Uporabili smo prav to metodo zbiranja podatkov.

Vsem udeležencem v izvedenih intervjujih so bila postavljena naslednja vprašanja:

1. Kaj razumete pod pojmom avtonomija šole in kako se neposredno odraža v vašem okolju?
2. Kako razumete pojem ravnateljeve avtonomije (naštejte nekaj vaših primerov)?
3. Kako se avtonomija, ki jo imate (nimate), kaže v neposredni praksi?
  - a) Menite, da je stopnja avtonomije povezana tudi z vašo odgovornostjo?
4. Kaj po vašem mnenju vpliva na avtonomijo ravnatelja in šole?
  - b) Ali mislite, da bi bilo v šolah več avtonomije, če bi ta bila prepuščena šolam?
5. Kako se po vašem mnenju kaže avtonomija v šolskih politikah v zadnjih desetih letih?
  - c) Kje vidite njene prednosti in slabosti (naštejte nekaj primerov prednosti in slabosti)?

6. Kako vidite vlogo Ministrstva za šolstvo in šport v sistemu avtonomije šolstva danes?

### 3.2.1 Intervju

Intervju kot metoda zbiranja podatkov je pogost pri raziskovanju v managementu in poslovnem svetu. Glavna značilnost intervjuja je osebni pogovor med vprašancem in spraševalcem. Pri intervjuju se vprašanja in pogovori gibljejo od zelo formalnih, uradnih do zelo neformalnih, sproščenih. Vprašanja so lahko standardizirana ali odprta. Merriam (1998) opisuje štiri vrste vprašanj, ki spodbujajo odgovore pri sogovorniku.

Poimenuje jih:

- hipotetična vprašanja (kaj, če, predvidevajte, da ...);
- vprašanja hudičevega advokata (izzivajo sogovornika, da premisli o nasprotnem pogledu);
- vprašanja o idealni poziciji (kaj, po vašem mnenju, je idealna situacija ...);
- interpretativna vprašanja (spodbudijo dodatno interpretacijo tega, kar je sogovornik že povedal).

Merriam (1998) posebej poudarja, da se je treba določenim vprašanjem izogibati. To so sugestivna vprašanja, da/ne vprašanja in presplošna oziroma večplastna vprašanja.

Ker smo intervjuvali ravnatelje, se nam je zastavilo vprašanje, ali gre pri tem za intervjuvanje elit, o čemer piše Sagadin (1995, 316), pri tujih avtorjih pa tega nismo uspeli zaslediti. Med prebranim opisom o intervjuju elit in na podlagi primerjanja nalog in vloge ravnateljev v naših šolah, smo to misel v celoti ovrgli.

Za polstrukturirane intervjuje je značilno, da so »usmerjeni« z nekaj bolj ali manj strukturiranimi, za raziskavo ključnimi vprašanji<sup>13</sup> (Merriam 1998, 73). Te raziskovalec fleksibilno prilagaja in dopolnjuje s podvprašanji neposredno med intervjuvanjem in tako spodbuja vprašane k odgovarjanju v kontekstu raziskave. Podvprašanja so raziskovalcu v oporo in z njimi sproti razjasnjuje morebitne nejasno izražene misli (Hammersley 2002, 171).

*Strukturiran intervju* se izvaja v osebni komunikaciji in je podoben ustnemu anketiranju. To je v bistvu standardiziran intervju, saj so vsa vprašanja pripravljena vnaprej, zapisana in zastavljena vsem vprašanim enako. Na enak način se zapisujejo tudi odgovori.

*Individualni polstrukturirani intervju* daje možnosti za soočenje in izmenjavo pogledov, je konverzacija, ki ima strukturo in namen in se pogosto uporablja v družboslovju (Kvale 1996). Skupinski intervju s skupino članov svetov šol iz različnih okolij so obsegali uvoden nagovor

---

<sup>13</sup> Ključna vprašanja po Sagadinu (1995, 320) so odprtega tipa; Mesec (1998, 80) poimenuje to obliko odprti intervju.

in predstavitev namena in ciljev naše raziskave, izvedbo intervjuja s postavljanjem vprašanj in zvočnim zapisom pogovora. Intervjuji so potekali v dogovorjenem času. Vse pridobljene intervjuje smo s pomočjo zvočnega zapisa kasneje obdelali v transkripte, pri čemer smo, kot pravi Mesec (1998, 88), čim manj opuščali in spreminjali.

*Skupinski intervju.* S skupinskim intervjujem želimo izkoristiti skupinsko dinamiko, se pravi spodbuditi vprašane, da se med seboj prosto pogovarjajo. Naloge spraševalca so: postavljanje vprašanj odprtega tipa, spodbujanje diskusije, poslušanje in opazovanje. Pri skupinskem intervjuju se intervjuvar pogovarja hkrati s skupino oseb in skupini postavlja vprašanja. Treba je imeti dobro pripravljen opomnik, s katerim bo raziskovalec zmožl pogovor primerno usmerjati in obvladovati.

Primerna oblika je skupinska diskusija, ko skupina diskutira o predloženi temi, intervjuvar pa skupino vodi z vmesnimi vprašanji. Bolj kot za zbiranje individualnih podatkov o posameznih članih skupine, gre za zbiranje vodilnih misli za kakšno kasnejšo individualno povpraševanje ali za študij skupinskih procesov (oblikovanje skupinskega mnenja).

Treba je paziti, da v skupini ne dominirajo samo nekateri. Skupinski intervju se približuje diskusiji in je zato nujno manj strukturiran. Da bo skupina obvladljiva, je treba skrbno pretehtati število intervjuvancev. Število je odvisno od situacije; idealna številka pa je med dvema in tremi intervjuvanci.

Skupinski intervjuji imajo prav tako prednosti in slabosti, ki jih moramo poznati vnaprej. Prednosti sta, da se večina ljudi pri odgovarjanju počuti varneje v skupini, saj jim ni treba odgovarjati na vsa vprašanja ter da prost pogovor pomeni soočenje in pridobitev več mnenj istočasno. Slabosti so v tem, da nekateri ljudje ne želijo prosto in odprto odgovarjati v skupini ter da je včasih težko oblikovati uravnoteženo skupino, kjer so v pogovor vključeni vsi in kjer ne prevladujejo mnenja nekaterih posameznikov (Tratnik 2002, 57).

Skupinski intervju je primerno uporabiti, ko je del spremljave že izveden in smo že prišli do nekaterih zaključkov – hipotez. Te zaključke nam lahko intervjuvanci potrdijo, lahko pa katerega z osvetlitvijo problema z druge plati tudi zavrnejo.

### **3.2.2 Metode analize podatkov**

Predvidene intervjuje smo opravili v treh različnih šolskih okoljih in v treh različnih časovnih obdobjih. Nenehno smo sledili opozorilu Bogdana in Biklenove (1982 v Sagadin 1991, 344), da je mogoče človekovo vedenje najbolje razumeti v okolju, kjer se dogaja. Izvedeni intervjuji so potekali na različni kakovostni ravni. Uvodoma smo intervjuvance seznanili z namenom raziskave in prosili za dovoljenje snemanja intervjujev. Ob tem smo skušali vsebinsko slediti okvirnim vprašanjem in se posluževali različnih tipov vprašanj, kot jih navaja Merriam (1998).

*Kvalitativna analiza podatkov* je, kot navaja Sagadin (1993, 115), analiza, kjer ne uporabljamo kvantitativnih (statističnih, matematičnih) metod.

Van Maaden (1983, 9) definira kvalitativne tehnike kot »zbirke interpretativnih tehnik, ki skušajo opisati, dekodirati, prevesti in drugače odkriti pomen, ne frekvence, določenih bolj ali manj naravno nastalih pojavov v družbenem svetu«.

Proces, ki vključuje konkretna dejstva raziskave kot abstraktne koncepte, induktivno in deduktivno sklepanje ter opis in njihovo interpretacijo, kar pomeni razumevanje, poznavanje in utemeljitev ugotovitev raziskave (Merriam 1998, 178).

Takoj ko imajo podatki obliko prepisov pogovorov, ki so se naravno odvijali med dvema ali več ljudmi, se pogosto uporabljata dve drugi metodi vsebinske analize.

*Konverzacijsko analizo (CA, conversation analysis)*, kot navajajo Easterby-Smith, Thorpe in Lowe (2005, 151), je rad uporabljal Silverman (2000) na primer za preiskavo načina, kako se izoblikujejo sodbe v kadrovskih intervjujih in kako se učitelji pogovarjajo z učenci v razredih. Za CA analizo veljajo tri temeljne predpostavke:

- da vsi pogovori kažejo stabilne, organizirane vzorce, ne glede na to, kdo govori;
- da so pogovori organizirani zaporedno in da je mogoče dati izjavi le v povezavi s tekočim zaporedjem komentarjev;
- da mora analiza temeljiti na podrobni empirični proučitvi podatkov.

*Diskurzivna analiza (DA, discourse analysis)* upošteva širše družbeno okolje, v katerem se pogovor dogaja. Diskurzivna analiza se ne omejuje le na pogovor in se lahko uporabi kot osnova za analizo besedila, kot so časopisni članki, računalniške konference ali oglasi. Diskurzivna analiza se na splošno uporablja za analizo spontanih besedil (Easterby-Smith, Thorpe in Lowe 2005, 151).

Ob analizi pridobljenih intervjujev smo se posluževali diskurzivne metode in konverzacijske analize.

Z našo raziskavo smo želeli podrobneje spoznati izkušnje in poglede ravnateljev, predstavnikov staršev, strokovnih delavcev in predstavnikov lokalnih skupnosti v svetih šol. Pridobljene odgovore skupin iz intervjujev smo primerjali z odgovori ravnateljev. Za boljše razumevanje smo jih primerjali še s teoretičnimi predpostavkami iz obstoječe zakonodaje. Na ta način smo zagotovili triangulacijo raziskave. Z metodo analize vsebine želimo prikazati ugotovljena dejstva in jih ustrezno interpretirati.

Ob poteku analize raziskave smo upoštevali postopke po Sagadinu (1993, 118; 2001, 18) in korake, kot jih nakazuje Tratnikova (2002, 86). Vsaki seriji intervjujev je sledila *transkripcija* diktafonskih posnetkov s kompletiranjem in redigiranjem v celoti. Zapise intervjujev smo označevali s tiskanimi črkami (A; B; C) in zaporednimi številkami (1, 2, 3) ter okrajšavami

(lokalna skupnost – LS, strokovni delavci – SD, svet staršev – SS). Zapisom intervjujev z ravnatelji smo dodali še črko R1, R2 ali R3.

Vsem transkripcijam smo dodali in pripisali osnovne podatke. Pridobljene izjave intervjuvancev smo popravljali z jezikovnega vidika, vsebinsko vanje nismo posegali.

Sledila je nadaljnja metodološka obravnava z *generiranjem kategorij* in *kategoriziranjem* podatkovnega gradiva. Pri slednjem smo se opirali na Bogdan in Biklenovo (1982 v Sagadin 1993, 119; Merriam 1998, 162), ki govorita o *kodirnih kategorijah*. Tako je kodiranje določanje označb dobljenim podatkom, s katerimi lažje označujemo specifične dele iz različnih vidikov (Merriam 1998, 164).

Kodiranje tako sproži konstrukcijo konceptualne sheme, ki ustreza zbranim podatkom in omogoča raziskovalcu primerjavo podatkov. Število kategorij je prilagodljivo in odvisno od raziskave in njenega namena. Patton (1987 v Sagadin 1993, 121; 2001, 19) pravi, da je ureditev podatkov v nekaj pomembnih in »vodljivih« tem ali kategorij temeljni namen analize vsebine podatkovnega gradiva. Obveljajo lahko le kategorije, ki predstavljajo podatke.

Med branjem transkripcij smo ugotavljali, da se nekateri ponavljajo, zato smo beležili frekvenco njihovega pojavljanja. S kategoriziranjem in klasificiranjem pridobljenih podatkov je bila zaključena faza priprave gradiva in postavljena pot za oblikovanje končne študije v raziskavi.

Glede na to, da smo se za intervju poskušali čim bolj transparentno pripraviti, ugotavljamo, da smo izbrali ustrezna vprašanja, ki so pripeljala do zelenega cilja.

### **3.2.3 Predvidene omejitve**

Pri izdelavi magistrske naloge predpostavljamo, da bomo imeli dostop do ustrezne literature in virov, ki nam bodo omogočili zaključiti nalogo. Kljub temu pa obstajajo metodološke in vsebinske omejitve.

Opozarjamo na naslednje metodološke omejitve:

- pridobljenih ugotovitev ne bo mogoče posploševati izven šol, na katerih bo raziskava izvedena;
- tudi znotraj vsake izbrane šole bo potrebna pozornost pri morebitnem posploševanju;
- velikost vzorca (namenski vzorec);
- svet šole ne odraža avtonomije ter skupnih stališč vseh zaposlenih oziroma skupin, katerih predstavniki so zastopani v svetu šol.

Vsebinske omejitve:

- proučevali smo zgolj razumevanje avtonomije šole in posameznika;
- avtonomijo posameznega ravnatelja;

- avtonomijo, kot jo predpisujejo dokumenti v slovenskih šolskih politikah.

## **4 ANALIZA IN INTERPRETACIJA PODATKOV**

V nadaljevanju podajamo interpretacijo polstrukturiranih intervjujev in analizo obstoječih dokumentov (šolska zakonodaja). Ob navedenih teoretičnih izhodiščih smo upoštevali tudi vsa pridobljena mnenja intervjuvancev, ki so nam v nadaljevanju služila kot odgovori na raziskovalna vprašanja. Postavljenih je bilo nekaj podvprašanj, ki so se navezovale na obravnavano vsebino in so zapisane v transkriptih intervjujev.

Za analizo smo podatke (odgovore iz intervjujev) zbrali v osnovne skupine: predstavnike staršev (SS1A, SS1B, SS1C), predstavnike strokovnih delavcev (SD1A, SD1B, SD1C), predstavnike lokalnih skupnosti (LS1A, LS1B, LS1C) in skupino ravnateljev (R1A, R1B, R1C) iz navedenih šol. Vse odgovore smo primerjali z obstoječo zakonodajo.

Sam koncept avtonomije uporabljamo v povezavi z avtonomnim delovanjem šole in ravnatelja v javni osnovni šoli. Pojem avtonomije opredeljuje zakonodaja na eni strani, na drugi pa stališča in dojemanja vključenih posameznikov ali skupin. Razpravo povezujemo z dokumenti in šolsko zakonodajo – Zakonom o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (1996 s spremembami), Belo knjigo o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji (Krek 1995) in Zakonom o osnovni šoli (1996 s spremembami) ter s podatki, zbranimi z intervjuji. Oblikovali smo naslednje kategorije: avtonomija šole in šolskega prostora, avtonomija ravnatelja ter primerjava šolskih politik in obstoječe šolske zakonodaje.

### **4.1 Razumevanje avtonomije**

V tej raziskavi so vse intervjuvane skupine udeležencev pojem avtonomije razumevale zelo različno; eni so jo razumeli samo kot avtonomijo posameznika in šolskega prostora, drugi kot del profesionalizma posameznikov, tretji kot nekaj, kar je šolam tako ali tako že samo po sebi dano in dodeljeno. V intervjujih so udeleženci izražali svoja mnenja in svoja razumevanja tega pojma.

### **4.2 O avtonomiji šole in šolskega prostora**

Ko smo intervjuvance spraševali o avtonomiji šole in šolskega prostora, so vsi trdili /.../, »da je avtonomija šole in šolskega prostora sicer prisotna, vendar zelo omejena.« Iz odgovorov je razbrati, da ima njihovo strinjanje globlje razloge, ker izhaja iz njihove osebne izkušnje. Vprašani starši so menili podobno. Eden izmed vprašanih (SS1A) je povedal: »Zdi se mi, da imajo določene šole premalo avtonomije oziroma njihovi ravnatelji. Imajo zvezane roke, ker jih k temu zavezujejo zakoni, inšpekcije /.../, zdi se mi, da bi avtonomije lahko bilo več.« Iz odgovorov je treba razumeti, da ti skupini razumeta pojem avtonomija povsem drugače. Avtonomija šol se tako opredeljuje in izraža samo kot avtonomija šolskega prostora. Razumevanje je zgolj površinsko in ne institucionalno ali deklarativno. Po drugi strani pa je vendarle razumeti, da je to tudi edina avtonomija, prenesena na šolo kot organizacijo. Kot

statično kategorijo jo je lahko nadzirati in spremljati. Avtonomija šole in prostora vključuje večinoma fizične pogoje, medtem ko je drugi koncept avtonomije povezan z ljudmi in njihovim delovanjem. In če usmerimo pogled na avtonomijo z zornega kota šolske zakonodaje, ta jasno pove, da jo zelo splošno definirata tako Bela knjiga (Krek 1995) kakor Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI 1996).

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (72. člen, Ur. l. RS, št. 16/07 – UPB, 36/08, 58/09, 64/2009 – popr. in 65/2009) natančno opredeljuje načelo avtonomije, predvsem z vidika avtonomije šolskega prostora in navaja: »Izjemoma lahko minister na predlog ravnatelja v prostorih javnega vrtca oziroma šole izven pouka ali izven časa delovanja vrtca oziroma šole dovoli verouk ali konfesionalni pouk religije, če v lokalni skupnosti za tako dejavnost ni drugih primernih prostorov.« V tem členu zakon eksplicitno prepoveduje politične in verske dejavnosti v javnih vrtcih in šolah. Ker so se politična in religiozna prepričanja ter vrednote oziroma s tem povezane dejavnosti zgodovinsko izkazale kot vir nepomirljivih nasprotij in bojov, je logika rešitve na prvi ravni preprosta: s formalno prepovedjo izvajanja organiziranih političnih in verskih dejavnosti pri pouku oziroma v javni šoli preprečiti, da bi bili predšolski otroci in učenci izpostavljeni neposrednemu vplivu le-teh, oziroma da bi se program javnega vrtca in šole lahko izvajal brez pritiskov političnih strank in verskih skupnosti ter s tem zavarovati nemoteno izvajanje vzgojno-izobraževalnih dejavnosti.

Predpostavimo, da je v javnih vrtcih in šolah ta prepoved spoštovana, vendar ni težko videti, da je problem bolj zapleten. Načelo avtonomnosti šolskega prostora se tako uresničuje tudi z ohranitvijo laičnosti šole in ločenosti države (šole) od Cerkve. Konkretno torej samo o šolskem prostoru, ničesar pa zakon ne definira kot obliko nekega avtonomnega delovanja šole. V pogledu trenutne šolske zakonodaje se avtonomija razume samo kot šolski prostor neke »neformalne svobode«. Sama avtonomija šolskega prostora je lahko s tega stališča definirana in razumljena kot odločitev, ki jo vsili center, da se šolam ni dovoljeno odzivati na vse lokalne zahteve. Če to povežemo z avtonomijo šolskega prostora, je to zagotovo paradoks.

V slovenskih šolah se je v šolskem letu 2009/10 izvajal verouk kar v 57 šolah, ki jim je odločbe izdal minister (MŠŠ). Gre za nekonsistentno razmerje med zakonodajo in neposredno prakso. Težko je razumeti, da na eni strani govorimo o avtonomiji šolskega prostora, saj mora na drugi strani predlog ravnatelja potrditi minister. Ponoven dokaz za to, da šole resnično niso avtonomne. Zakon o osnovni šoli (ZOSn) ter druga šolska zakonodaja terminologije pojma avtonomija pravzaprav sploh ne uporabijo, kaj šele, da bi ga natančneje interpretirale.

V povezavi z avtonomijo šolskega prostora Krek (2001) razlaga, da šolska zakonodaja, denimo, le v enem členu izrecno govori o avtonomiji (kjer definira »avtonomijo šolskega prostora«), čeprav koncept avtonomije implicirajo še številne druge rešitve. Sprašuje se, ali se postavlja vprašanje, ali »nerazvidnost« načela avtonomije že pomeni tudi to, da tako ali tako ne deluje v šolski praksi in bi bilo torej samo vprašanje njegovega delovanja odveč. Država je



v zakonodaji opredelila avtonomijo šolskega prostora, da ga zaščiti pred poseganjem organizacij, ki bi lahko vplivale na učence. Prav poudarjena avtonomija pa šoli ne da prav nobene pravice, da bi sama odločala o omenjenih stvareh. Ko pogledamo v strokovno literaturo Smith (1999) razpravlja o avtonomiji kot neodvisnosti od avtoritet, od tistih, ki predpisujejo, in od tistih, ki jim je predpisano. Kljub specifičnosti avtonomije kot avtonomno pogosto opisujejo šolo v izobraževalnem sistemu, v katerem poteka pomembna in dosledna decentralizacija na ravni avtonomije šol glede odločanja o dodeljevanju sredstev (Caldwell in Spinks 1991). Obravnava je različna, povsem različno definirana in razumljena.

V intervjuju smo vprašali še strokovne delavce, ki imajo razumevanje tega nekoliko drugačno. Po njihovem je avtonomija še kaj drugega. »V novih zakonih šola sicer »pridobiva« večjo avtonomijo, to se da zaznati. Mislim pa, da bi morala imeti še večjo avtonomijo, kot jo ima; vsak šolski prostor pravzaprav nudi možnost avtonomije, /.../ s tem posledično pa se spreminja tudi šolska kultura«, še pove intervjuvani strokovni delavec (SD2). Gre za kulturo šol, iz katere bi naj izhajala vrsta in stopnja avtonomije.

Ko nizamo strokovne prispevke, avtorji »kulturo šol« različno opredeljujejo. Bečaj (2000, 11) na primer pravi: »... da jo lahko razumemo tudi kot prevladujočo filozofijo učiteljskega zbora.« V kontekstu našega razmišljanja je zanimiva opredelitev, ki jo po Scheinu (1988) navaja Prosser (1999), da je šolska kultura zasnovana na svoji zgodovini in ljudeh, ki so ali so bili na šoli zaposleni. Skozi zgodovino šole in s prihajanjem novih ravnateljev se tako po mnenju omenjenih avtorjev spreminja tudi kultura šole. Bečaj (2002) ugotavlja, da je spreminjanje šolske kulture izredno zahtevna in dolgotrajna naloga. Toda, tako kot nas spet opominja strokovna literatura, te spremembe ni mogoče narediti brez povečane šolske avtonomije oziroma decentralizacije in deregulacije (Beare, Caldwell in Millikan 1992, 149; Döbert in Geissler 2001). Pokaže se, da je šolska kultura kultura dobre skupnosti.

Avtonomnost in decentraliziranost šolskega sistema ter sodobne spremembe v vzgoji in izobraževanju so tesno povezane kategorije. Gre za splet področij in ciljev, ki jih ni mogoče doseči posamično, pač pa le v neki kombinaciji. Povečana avtonomija šol in učiteljev je pogoj za oblikovanje uspešnih učečih se organizacij. Te namreč zahtevajo visoko motivacijo osebja za sodelovanje (Lamby 1997) ter obenem svobodo, ki omogoča iskanje novih poti. To vedno bolj nakazuje tudi na to, da ima razvita šola svojo podobo, v njej lastna organizacija pa podpira aktivnosti učiteljev in učencev (Rolff 1999, 14).

Ko vprašamo predstavnika lokalne skupnosti (LS1A) o avtonomiji šole in šolskega prostora, meni naslednje: »... mislim, da je do neke mere prisotna, je pa precej omejena z določeno zakonodajo, pa tudi s finančnimi sredstvi, s katerimi šola razpolaga. Avtonomija se mi zdi, da je prisotna samo znotraj nekih navideznih okvirjev. Postavljene pa so povsem jasne meje, v katerih se lahko giblje ta avtonomija.«

Navedene trditve intervjuvancev se tako v celoti potrjujejo ali dopolnjujejo na različnih segmentih. Videnje in razumevanje avtonomije je skoraj pri vseh vprašanih različno interpretirano in osmišljeno. Ali morda še nekoliko drugače?

Krek (1995, 43) potrjuje, da je Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji avtonomnost šole opredelila z »nadzorom nad kakovostjo šolskega dela«. Sicer ta pojem ni kontekstualno povsem jasen in opredeljen, najverjetneje pa je razumljen tako, da je s strani države potreben nenehen nadzor. Po eni strani taka oblika nadzora, po drugi strani pa že omenjena Bela knjiga<sup>14</sup> navaja, da morajo šole imeti avtonomijo:

- v razmerju do države in struktur oblasti,
- v razmerju do »zunajšolskih« oblik in vrst vednosti in prepričanj.

Avtonomnost šol je nakazana z naslednjimi merili za doseganje avtonomije: avtonomija do države, merilo za profesionalizem, državljanska pismenost, verski pouk, poučevanje religij, laičnostjo javnega šolstva, avtonomijo posameznika v povezavi z okoljem in avtonomijo univerze (Krek 1995, 26–28). Nekoliko drugače jo razloži še Koren (2006, 88), ki pove, da avtonomnost do države mora biti zagotovljena z nepristranskim financiranjem ter zaposlovanjem učiteljev in upravnega kadra. Zatrjuje tudi, da je tej trditvi mogoče oporekati, saj je bila avtonomija šol ogrožena zaradi imenovanj ravnateljev. Že ZOFVI (1996) v 53. členu določa, da mora imenovanje ravnateljev še potrditi minister za šolstvo in šport. Že iz tega lahko opazamo, da šole resnično niso prav nič avtonomne do države. Strokovni delavec SDIC o takšni avtonomiji meni: »... če pogledamo na makro in mikro nivo, je na makro nivoju ta avtonomija omejena. Če pa gledamo mikro nivo, področje same šole, samega subjekta na določenem območju, mislim, da je nekoliko več avtonomije /.../ znotraj določenih vsebin, znotraj organiziranja posameznih dejavnosti; tu je nekaj avtonomije; prav to bi morali tudi razširiti ...«

Tudi Lamby (1997) podkrepi to izjavo in pojem avtonomije opredeli kot svobodno, samostojno odločanje, možnost neoviranega delovanja ravnatelja, učitelja in šole. Obenem ugotavlja, da avtonomija vpliva na povečano odgovornost vseh subjektov. V povezavi s tem je predstavnik lokalne skupnosti LS1A menil naslednje: »... gre za veliko odgovornost, ne samo ravnatelja, ampak šole kot izobraževalne institucije.«

Vprašani strokovni delavci se takšnim intepretacijam čudijo, /.../ »da znotraj sistema osnovnošolskega izobraževanja avtonomija sicer nastopa kot neko vodilno načelo, vendar je največkrat zelo različno razumljena in interpretirana,« doda SD1A. Oni jo vidijo kot vmesni člen med upravljanjem šol na eni strani ter veliko odgovornostjo ravnatelja in učiteljev na drugi strani. Menijo, da avtonomija sicer neformalno obstaja, vendar je premalo prepoznavna v vsakdanji pedagoški praksi. Neizmerno je skrčen prostor njenega delovanja.

---

<sup>14</sup> Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji (1995) – je eden temeljnih, ključnih dokumentov, ki so bili podlaga za spreminjanja šolskega sistema v Sloveniji.

»Po mojem mnenju je avtonomija javne šole zelo omejena; omejena s predpisanimi zakonskimi akti, ki jih pač predpisuje država na tem področju. Sama vidim, da je morda v nekaterih določenih stvareh šola sicer malo avtonomna, v večini pa sploh ni. Se pravi, koliko ji pač dovoljujejo zakonski predpisi. V teh novih zakonih sedaj šola sicer pridobiva nekoliko »večjo« avtonomijo; vsaj mi jo tako vidimo. Mislim pa, da bi šola morala imeti še večjo avtonomijo, kot jo trenutno ima; ... šolski prostor pravzaprav nudi možnost neke večje avtonomije,« pove SD2B. Z uvedbo določenih novosti in sprememb v delovanje osnovnih šol (fleksibilni predmetnik, uvedba drugega tujega jezika ...) in s tem »razširjanjem« avtonomije posamezne šole Nolimal (2008) utemeljuje, da v pogojih večje šolske avtonomije, s poudarkom na strokovni avtonomiji, postajajo vloge sodelujočih izredno raznolike. Trdi tudi, da: »... z namenom doseganja ciljev poskusa so na šolah izvedli številne spremembe, ki prispevajo k boljšemu sodelovanju, povezovanju in medsebojnemu zaupanju, večji strokovni kompetentnosti/zmožnosti, motiviranosti in zadovoljstvu«. Ob smiselni analizi vsebinske razlage avtonomije se sprašujemo, ali je lahko uvajanje deklariranih sprememb pot do večje avtonomije. Kaj pa odgovornost? Že Ranson in Tomlinson (1994 v Moller 2007) odgovornost definirata kot »odgovarjati nekomu za svoja dejanja in še posebej za rezultate teh dejanj«. V koncept odgovornosti za kakovost je vpet odnos, pri katerem mora nekdo dajati pojasnilo, utemeljitev za svoje delo, ravnanje, posledice svojih odločitev, dolžnost skrbeti za prevzeto obveznost in uresničitev določene naloge.

Eden vprašanih ravnatelj (R2B) razmišlja o tem: »Pojem avtonomija si predstavljam kot neko samostojno odločanje, hkrati načrtovanje, izvajanje, spremljanje in evalvacijo nekega opravljenega dela. Hkrati pa to pomeni zelo veliko odgovornost vseh vključenih subjektov v vzgoji in izobraževanju.« Na tem mestu velja opozoriti tudi na prisotne konceptualne razlike, povezane s pojmovanjem odgovornosti. V teoriji lahko najdemo različne opredelitve pogledov na odgovornost, modele odgovornosti (Light 2000), vrste odgovornosti ter oblike odgovornosti (Moller 2007). Ravnatelj (R1A) je imel o povezanosti avtonomije in odgovornosti naslednje mnenje: »Ja, to delno avtonomijo, ki bi jo pač nekako na šoli naj imeli, osebno vidim morda samo pri oblikovanju šolskih pravil. Prav tako vidim neko delno avtonomijo pri izbiri strokovnih gradiv, učbenikov, delovnih zvezkov; z omejitvijo predpisanih programov, potrjenih s strani strokovnega sveta. Delna avtonomija je vidna tudi pri razširjenem programu šole in nadstandardnih dejavnostih, ki jih šole lahko izvajamo, vsekakor znova z omejitvijo soglasja staršev. V šolskem prostoru si šola nekako sama začrta neko vizijo, neko pot svojega lastnega razvoja. Najbolj je potrebno, da nadgrajujemo in nekako razvijamo šolo kot celoto in za vsa ta dejanja tudi odgovarjamo.«

Kako torej spodbuditi večjo avtonomijo šole? Teoretiki imajo nekoliko drugačno mnenje. »Ob tem, da bi bilo treba povečati finančno avtonomijo šol, naj najprej spomnim, da je načelo avtonomije postavljeno v temeljne zasnove šolskega sistema in konkretizirano skozi različne zakonodajne rešitve. Bolj konkretno rečeno, izvajanje šolskega programa je z zakonom zaščiten pred neposrednimi političnimi in drugimi pritiski, učitelji imajo pri svojem pedagoškem delu v razredu več avtonomije kot prej,« ugotavljata Šebart in Krek (2001).

Neposreden preskok v pedagoško prakso izraža povsem drugačno podobo. Na eni strani torej pogledi od zunaj navznoter, na drugi pogledi od znotraj navzven. Daleč od predvidenega stanja avtonomije, tako v šolskem prostoru kakor tudi izven njega.

### **4.3 O ravnateljevi avtonomiji**

V tem poglavju naše raziskave so nas zanimala tudi mnenja in položaj ravnateljev, ki so osrednja točka sistema, na katerem se križajo interesi staršev, učencev, učiteljev in države. Če avtonomijo razumemo kot enega ključnih dejavnikov in povezovalnih členov vzgoje in izobraževanja, potem bi morali biti ravnatelji zaščitniki interesov učencev, staršev in učiteljev. Njim pa to ne nalaga izvajanja formalnih predpisov. To pomeni, da ravnatelji velikokrat zadržijo svoje moralne in etične presoje, če so v nasprotju z zahtevami države in delodajalca. Razmerje med svobodo, zadržano moralnostjo in zakonodajo lahko razumemo tudi na podlagi konceptov »ekonomije delovanja« in ekologije prakse (Stark, Stronach in Warne 2000). Razumevanje avtonomije pri ravnateljih zato omogoča, da razvijejo svoj koncept pravil, smernic in predpisov, ki uokvirjajo njihove odločitve. Prav s tega vidika pa avtonomnost ne pomeni svobode, temveč je še bolj jasno omejena.

Vprašane skupine udeležencev so o avtonomiji ravnatelja imele velikokrat povsem različna mnenja. Tudi njihovo razumevanje je bilo največkrat zelo različno obrazloženo. Sami ravnatelji so avtonomijo razumeli kot nekaj »navideznega«, »dodeljenega« in »ponujenega«, vendar zelo omejenega. Starši in predstavniki lokalne skupnosti so jo največkrat razumeli kot nekaj, kar bi v večji meri morali imeti ravnatelji, da bi lahko njihovo delo bilo kakovostnejše. Strokovni delavci so omejitve ravnateljeve avtonomije videli kot splošni problem; na eni strani jim zakonodaja predpisuje, po drugi strani jim vse to nekako tudi odvzema. Velikokrat jih pušča same in jim nalaga samo veliko odgovornost.

Bečaj (2001) celo ugotavlja, da veljavna zakonodaja pri nas neodvisnosti vodstvenih delavcev sploh ne podpira. Ravnatelja, ki ima po 49. členu Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) funkcijo pedagoškega vodje in poslovodnega organa, po 53. členu istega zakona imenuje in razrešuje sicer svet javnega vrtca oziroma šole. Vsakršno imenovanje pa skoraj »ni mogoče« brez ministrovega soglasja, čeprav je že velikokrat ugotovljeno, da ni enega brez drugega. Svet se lahko odloča po svoje, toda zadnjo besedo si lahko vedno vzame politika; to pomeni, da svet skoraj ni več avtonomna institucija. Če k temu dodamo še, da imajo ravnatelji z Ministrstvom za šolstvo in šport sklenjene individualne delovne pogodbe, ki jih še dodatno naredijo odvisne od nadrejene ravni državnega aparata, potem gotovo ni mogoče reči, da zakonodaja podpira njihovo neodvisnost in jim pomaga k avtonomnemu ravnanju. Svet v tem primeru nastopa samo kot »posrednik« med državo in institucijo.

Ko vprašamo ravnatelje o njihovi »svobodi«, povedo različno. R1A o tem meni: »... če jemlješ tako, kot ti narekujejo, nimaš kaj delati avtonomno. Več kot si avtonomije vzameš,

več odgovornosti imaš /.../ težja je. Tudi delo je zato bolj stresno. Zadnjih deset let ni bilo veliko možnosti za avtonomijo.« Tako Mlakar (2002) iz neposrednih izkušenj ugotavlja, da mora biti ravnateljeva samostojnost resnična, ne navidezna. Resnična avtonomnost se jasno pokaže ob načinu vodenja neke šole. Ni namreč mogoče uspešno voditi šole s posegi od zunaj, pa naj bodo ti v obliki dnevnih navodil, ki jih pošiljajo z nekega oddaljenega središča odločanja, ali pa v obliki od zunaj predpisanih in vsiljenih pravil ravnanja in vodenja. Prav iz omenjenega smo ravnatelje vprašali še o vlogi MŠŠ. Kje vidimo vlogo Ministrstva za šolstvo in šport? »Predvsem bi želela, da bi se vse spremembe, ki so pričakovane in zaželene, izhajale iz neposredne prakse. Da ne bi bilo toliko direktiv z vrha navzdol, da bi izhajali iz upoštevanja mnenja strokovne javnosti ter da bi vzporedno nekako ohranjali ta stik sodelovanja s fakultetami pri ozaveščanju in izobraževanju učiteljev,« je povedala R2C. Ministrstvo je »narekovelec«, ravnatelj pa samo njegov »izpolnjevalec«. R2B k temu dodaja: »Avtonomije ni veliko; lahko delam samo po predpisani zakonodaji. Vsi mi govorijo, da sem avtonomen, hkrati pa mi vsi predpišejo, kaj, kako in do kdaj moram kaj opraviti. MŠŠ vidim kot institucijo, kjer hočejo »dirigirati« vse aktivnosti; ravnatelj pa naj bi bil samo lutka; ko oni potegnejo vrvico na marioneti, se moja avtonomija neha. Tako je to.«

Ravnatelji so imeli zelo različna, a hkrati skoraj poenotena mnenja o vlogi MŠŠ pri uveljavljanju avtonomije. R1A je zato kritičen in pove: »Vlogo MŠŠ pri uveljavljanju avtonomije v slovenske šole vidim v prehitrih spremembah na področju zakonodaje, nalaganju novih odgovornosti na ravnatelje ter vse večje prenašanje pooblastil na lokalne skupnosti. Vsekakor to ni dobro.« Ravnatelj R3C nato še doda: »Kar se tiče ravnateljeve avtonomije, tudi če uvajamo neke poskusne inovacije v samo šolo, se moramo zavedati, da so te diktirane s strani oblasti, ministrstva. Ravnatelj je pač tisti, ki to mora potem zagovarjati. Mi to poskusno vpeljujemo, ker je pod nadzorom države. Lepo in prav, saj smo le nacionalna šola. Tega pa ne bi poudarjal kot neko super avtonomijo.«

Iskanje odgovora na vprašanje, kdaj je človek avtonomen, seveda ni preprosto, saj skriva v sebi vprašanje odnosa med posameznikom in kolektivom, ki tudi v strokovni literaturi ni razrešeno. Povezano je z vprašanjem posameznikove svobode in v sodobnem času gotovo tudi s pojmi, kot sta individualizem in človekove pravice. Zato ni nič čudnega, če ima pojem avtonomnost toliko različnih pomenov (Döbert in Geissler 2001). Če povzamemo po Mollerjevi (2007), ta ugotavlja, da so razvojne usmeritve in trendi v različnih sistemih ugotavljanja in zagotavljanja kakovosti tesno povezani s procesi decentralizacije izobraževalnih sistemov. Vzgojno-izobraževalni zavodi naj bi v procesih odločanja in profesionalnega delovanja postajali vse bolj avtonomi, hkrati pa se povečuje njihova odgovornost za doseganje kakovosti izobraževalnih storitev. Šole tako vse bolj postajajo »enote merjenja«, pojavljajo se nova pričakovanja in zahteve glede javnega poročanja. Nova odgovornost v izobraževanju je vse bolj usmerjena v reguliranje in delovanje: ni le orodje znotraj sistema, ampak sistem sam.

V intervjuju smo ravnatelja ene izmed sodelujočih šol med drugim vprašali, kako povezuje

profesionalno odgovornost in avtonomijo. »Avtonomijo razumem kot profesionalno odgovornost. Avtonomen je človek, ki je visoko profesionalen. Zavedati se mora visoke odgovornosti. Moja avtonomija se kaže samo pri stilu vodenja, usmerjanju učiteljev in odločanju o evalvaciji učiteljevega dela. V zadnjih letih avtonomijo vidim z vidika uvajanja devetletke (v konceptualnem smislu). MŠŠ<sup>15</sup> ima ključni pomen pri vzpostavitvi avtonomije na sleherni šoli,« še pove R1C.

Nekoliko drugačno mnenje izrazi R1A, ki k temu dodaja: »Avtonomije zame ni. Nenehno sem v primežu zakonodaje in predpisov, države in lokalne skupnosti. Če bi lahko bil bolj avtonomen in bi bila to praksa v našem šolskem prostoru, bi najbrž bilo lahko marsikaj boljše in drugače.« Nekoliko drugače ravnatelja opišeta Trnavčevičeva in Logaj (2006), ki ga vidita ga kot »varnostnika«. Skupaj s sodelavci ravnatelj sooblikuje kulturo šole, marketinško ali pa tudi nemarketinško.

Ravnatelji pomembno (so)oblikujejo kulturo šole, nedvomno pa (Bečaj 2000, 10) oblikujejo (spreminjajo) zbirko navodil za ravnanje v specifičnih položajih. V tej »zbirki« so tudi napisana in nenapisana pravila v zvezi z uvajanjem novosti (kaj, kdo, kako se novosti vpeljujejo), ki lahko uvajanje novosti spodbujajo, podpirajo, ignorirajo ali celo ovirajo.

Različne poglede na ravnateljevo avtonomijo imajo tudi predstavniki staršev. SS3C dodaja: »... Ravnatelji imajo zelo omejene pristojnosti; to se pravi, tudi premalo svoje avtonomije. Zdi se mi, da so zelo omejeni z zakonodajo, da imajo v zadnjem času predvsem učitelji, s svojo povezanostjo, in ravnatelji zelo zavezane roke, predvsem v odnosu do učencev. Zdi se mi, da imajo učenci vedno več pravic in vedno manj dolžnosti, kar se potem odraža v odnosu med učencem in učiteljem. Učenci si potem nekako preveč dovolijo /.../ zdi se, da je ta zakonodaja šla v povsem nepravo smer.«

Ravnatelj mora kot najvišjo vrednoto med zaposlenimi spodbujati zavest sodelovanja med učitelji in drugimi sodelavci. Kadar ljudje med seboj sodelujejo in se zavzemajo za iste cilje, je življenje v skupnosti prijetno in manj utrudljivo. Žal pa uresničitev ideje sodelovanja in prijateljstva v kolektivu ni lahka.

O ravnateljevi avtonomiji so strokovni delavci imeli nekoliko bolj poglobljen pogled. Strokovni delavec SD2C razmišlja in odgovarja: »Kar se tiče ravnatelja, mislim, da je ravnatelj kot varuh zakonitosti na šoli; seveda mora ravnati v skladu z zakoni in predpisi, ki mu jih predpisuje Ministrstvo za šolstvo in šport ter druga zakonodaja. Znotraj tega ima zelo omejeno avtonomijo; koliko si je sam poskuša izboriti, je odvisno od vsakega posameznika. Menim pa, da se bo avtonomija ravnatelja verjetno dolgoročno pokazala, ko bodo ravnatelji postali ne samo kot pedagoški vodje, ampak verjetno tudi kot menedžerji in tisti, ki bodo

---

<sup>15</sup> MŠŠ – Ministrstvo za šolstvo in šport.

obvladovali šolski prostor; ne samo s strokovnega, ampak tudi z ekonomsko-menedžerskega vidika.«

»Biti ravnatelj je danes težko in zahtevno. Pričakovanja zunanjega sveta so nestvarna. Vsi so prepričani, da imamo veliko pooblastil, vendar je avtonomnega delovanja pri nas mnogo manj, kot bi si želeli,« pravi eden izmed ravnateljev (R3C). Pove pa še: »... da mora šola ponovno postati šola, ne pa podjetje, avtonomija ravnateljev pa bi morala biti po njegovem mnenju večja, kot je sedaj.« Šebartova in Krek (2001) menita nasprotno, da ravnatelji imajo – kljub rigidnosti sistema glede financiranja – veliko stopnjo avtonomije pri vodenju in upravljanju šole. »Obstoječo avtonomijo si je treba znati vzeti oziroma bolje rečeno, jo ustrezno uporabiti,« povesta Šebartova in Krek. Težko bi se strinjali s to trditvijo, saj prav tukaj velikokrat nastopi težnja lokalnih skupnosti ali države, ki je še veliko močnejša.

Ravnatelj je avtonomen pri tistih stvareh, ko bi moral učiteljem še dodeliti druge delovne aktivnosti, ki se izvajajo mimo samega učnega procesa. Tam, kjer ni na nivoju države nič dorečenega, lahko povzroča to veliko zmedo. Tam je prepuščena neka avtonomija, kjer pa bi lahko bila, ni bolj konkretno ovrednotena. »Gre pa za odgovornost in soodgovornost vseh, ki smo v šoli na nek način povezani,« pove SD1. Ob našem vprašanju o strokovni avtonomiji ravnatelja in učitelja vprašani ravnatelj (R3C) meni tako: »Glede avtonomije lahko trdim še naslednje, da so učitelji pa tudi ravnatelji zagotovo avtonomni, ko gre neposredno za strokovno pedagoško področje. Učitelji v razredu so avtonomni, torej imajo proste roke; tu niso ovirani. Tudi pri urejanju zadev v zvezi z razširjenim programom ima šola možnost, da čim bolj inovativno izpelje in domišljeno zastavi aktivnost. Tu bi zagotovo trdili, da smo nekako avtonomni in seveda, da prevzemamo tudi odgovornost za vse to, kar smo ali bomo storili.«

Vprašani ravnatelj R2B k tem pomislekom še dodaja: »Več avtonomije bi si želel predvsem znotraj zakonodaje, znotraj kadrovanja, pri oblikovanju kurikuluma, na finančnem področju, načrtovanju in sami organizaciji dela. Morda bi je lahko bilo še več pri sodelovanju z okoljem.« Že bežen pogled v obstoječo zakonodajo nam zelo jasno definira ravnateljeve naloge. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (49. člen; ZOFVI – UPB5, Ur. l. RS, št. 16/2007) navaja samo pristojnosti, odgovornosti in dolžnosti ravnatelja, nikjer pa ne govori o njegovi avtonomiji ali je natančneje ne opredeljuje. V 49. členu (pristojnosti ravnatelja) omenjeni zakon navaja:

»Pedagoški vodja in poslovodni organ javnega vrtca oziroma šole je ravnatelj. Ravnatelj opravlja naslednje naloge:

- organizira, načrtuje in vodi delo vrtca oziroma šole;
- pripravlja program razvoja vrtca oziroma šole;
- pripravlja predlog letnega delovnega načrta in je odgovoren za njegovo izvedbo;
- je odgovoren za uresničevanje pravic otrok ter pravic in dolžnosti učencev, vajencev, dijakov, študentov višje šole in odraslih;

- vodi delo vzgojiteljskega, učiteljskega in predavateljskega zbora;
- oblikuje predlog nadstandardnih programov;
- spodbuja strokovno izobraževanje in izpopolnjevanje strokovnih delavcev;
- organizira mentorstvo za pripravnike;
- prisostvuje pri vzgojno-izobraževalnem delu vzgojiteljev oziroma učiteljev, spremlja njihovo delo in jim svetuje;
- predlaga napredovanje strokovnih delavcev v nazive;
- odloča o napredovanju delavcev v plačilne razrede;
- spremlja delo svetovalne službe;
- skrbi za sodelovanje zavoda s starši (roditeljski sestanki, govorilne ure in druge oblike sodelovanja);
- obvešča starše o delu vrta oziroma šole in o spremembah pravic in obveznosti učencev, vajencev in dijakov;
- spodbuja in spremlja delo skupnosti učencev, vajencev oziroma dijakov ter študentov višje šole;
- zagotavlja izvrševanje odločb državnih organov;
- zastopa in predstavlja vrtec oziroma šolo in je odgovoren za zakonitost dela;
- določa sistemizacijo delovnih mest;
- odloča o sklepanju delovnih razmerij in o disciplinski odgovornosti delavcev;
- skrbi za sodelovanje šole s šolsko zdravstveno službo;
- opravlja druge naloge v skladu z zakoni in drugimi predpisi.

Če se javni vrtec oziroma šola oblikuje kot organizacijska enota, opravlja ravnatelj funkcijo pedagoškega vodje organizacijske enote.«

Iz samih pristojnosti ravnatelja bi vsekakor težko izluščili njegovo avtonomijo; ta se sicer navidezno pokaže, ko pa jo pogledamo in preskusimo nekoliko globlje, je ta povsem jasno definirana in omejena ali je celo takšna, da bi jo težko sploh omenjali. Ravnatelji so tako prepuščeni samo izvrševanju nalog, ki so jasno predpisane in definirane. Gre samo za »izvajalsko« avtonomijo ravnateljev. Biti poslušen in izvajati tisto, kar je eksplicitno zapisano. Daleč od neke »navidezne« in dodeljene avtonomije.

Krek (2001) ugotavlja, da avtonomija volje ni preprosto »absolutna suverenost«, nekako v smislu absolutne svobodne volje, ki ni z ničemer določena, marveč je svoboda, da si subjekt sam postavlja pravila lastnega delovanja znotraj določenih, vnaprej opredeljenih okvirov. V sistemu javnega šolstva imamo vrsto subjektov z avtonomijo, njihovo avtonomijo pa zagotavljajo prav ti, vnaprej določeni okviri, polja avtonomije, znotraj katerih imajo subjekti možnost svobode v svojem delovanju. Prav ti vnaprej določeni okvirji in polja avtonomije pa najbrž niso vedno dobrodošlica spremembam.

Podobno razmišlja tudi Razdevšek-Pučkova (2002), ki pravi: »... da ravnatelji praviloma niso iniciatorji sprememb v neposrednem pedagoškem delu učiteljev; ugotavljamo pa, da so



naklonjeni vpeljevanju novosti, predvsem pa, da zamisli za spreminjanje prakse, ki jih izražajo učitelji, ne ovirajo ali preprečujejo.« Tudi mnenja staršev so v marsičem podobna.

SS1B temu pritrjuje: »Mislim, da je avtonomije sigurno premalo. Vendar sem tudi mnenja, da je tudi odvisno od ravnatelja šole, koliko se te avtonomije pač želi podati samim učencem in tudi staršem. Se pravi, velika skrb oziroma odgovornost je na samem ravnatelju.«

O ravnateljevi avtonomiji R2B razmišlja še nekoliko drugače: »... ravnatelj nima prevelike avtonomije oziroma je sploh nima. Vezan je na upoštevanje vseh zakonskih in podzakonskih določil, standardov ter normativov, ne nazadnje pa je v veliki meri odvisen tudi od mnenja sklepov učiteljskega zbora ter sveta zavoda kot najvišjega organa. Ravnatelji smo največkrat zelo neavtonomni.«

Razmerje med svobodo, zadržano moralnostjo in zakonodajo lahko razumemo tudi na podlagi konceptov »ekonomije delovanja« in ekologije prakse (Stark, Stronach in Warne 2000). To pomeni, da ravnatelji velikokrat zadržijo svoje moralne in etične presoje, če so v nasprotju z zahtevami države in delodajalca. Zato LS1C o avtonomiji pove: »... bolj gledam na to avtonomijo kot na sposobnost ravnatelja, koliko lahko res dejansko »vozi« /.../ med zakonodajo in finančnimi sredstvi. Mislim, da so v tem njegove sposobnosti /.../, je pa to polje zelo zoženo«.

Nasprotno Lamby (1997) opredeli pojem avtonomije kot svobodno, samostojno odločanje, možnost neoviranega delovanja ravnatelja, učitelja in šole. Obenem ugotavlja, da avtonomija vpliva na povečano odgovornost vseh subjektov. Iz tega najbrž izhaja tudi ravnateljev pristop do vodenja.

Ravnatelja, ki izhaja iz takega koncepta vodenja, označuje namerno (intencionalno) delovanje v smeri podpore, skrbnosti, zanimanja in spodbujanja. Podpirajo in spodbujajo take aktivnosti in prakse, ki so zasnovane na opisanih pozitivnih postavkah in pomenijo oblikovanje spodbudnega okolja, ki vsem (učiteljem in učencem) ponuja priložnost za poučevanje/učenje, delovanje in osebno rast. R2B k temu skeptično doda: »Preveč sprememb in nenehno diriganje z vrha ne vzpostavlja avtonomije ne v šoli in ne pri ravnateljih. Zame je tega odločno premalo.«

Ravnatelj R2B o njegovi avtonomiji še pove: »Sam ocenjujem, da do v neke mere sicer uveljavljam avtonomijo v svoji šoli. Ministrstvo razpisuje številne projekte. Sledimo tem projektom. Tak primer je fleksibilni predmetnik. Tukaj gotovo pride avtonomija do izraza. Šola tukaj sama išče svoj model. Ali pa recimo projekt, /.../ mi smo vpeljali na področju individualizacije, ki je pravzaprav osrednji cilj devetletne OŠ. Na tem področju smo vpeljali za učence 6., 7., 8. in 9. razreda individualne učne načrte, ki jih pripravijo učitelji za krepitev in razvijanje učenčevih močnih področij. Čisto lasten projekt. Mislim, da je tu ta notranja avtonomija. Je pa te avtonomije izredno malo.«

Na podlagi dosedanjih izkušenj in strokovne ozaveščenosti se ravnatelji dobro zavedajo sedanjih zunanjih (največja dovoljena tedenska obremenitev učencev, urniki tekmovanj, določbe pravilnika o preverjanju in ocenjevanju) kot tudi notranjih (prepočasno prilagajanje učiteljev in učencev spremembam na šoli) omejitev, obenem vidijo priložnosti, ki bi v primeru odstranitve določenih ovir lahko zaživele. K temu še R1A odločno dodaja: »Avtonomije zame ni. Nenehno sem v primežu zakonodaje in predpisov, države in lokalne skupnosti. Če bi lahko bil avtonomen in bi bila to praksa v našem šolskem prostoru najbrž drugačna; bi lahko marsikaj bilo boljše in drugače.«

Razdevšek-Pučkova (2002) je v svoji raziskavi ugotovila, da so naši ravnatelji naklonjeni uvajanju novosti. Pojasnjuje tudi, da glede na druge podatke, ki jih poznamo o šolah in ravnateljih, bi morda tvegali trditev, da se naši ravnatelji sicer navdušujejo predvsem za tiste spremembe, ki šoli omogočijo ugled, pozornost javnosti (tudi medijev), vendar so dovolj avtonomni, da se zaradi izražanja idej učiteljev ne počutijo ogrožene; manj pa je tistih, ki so že dosegli takšno raven vodenja, da bi učitelje povabili k skupnemu spreminjanju in iskanju novih učnih priložnosti in pozitivnih izkušenj za vse učence.

Bi torej smeli reči, da je za naše ravnatelje značilno vodenje, ki ga Purkey in Novak (1996 po Stoll in Fink 2003) označujeta z metaforo povabila v smislu pozitivne komunikacije in sporočil, ki vabijo posameznike in skupine k oblikovanju ter delovanju za nastajajočo skupno vizijo, ki pomeni predvsem spodbujanje pozitivnih učnih izkušenj za učence? Inovativno in sodelovalno vodenje torej. »*Invitational leadership*«<sup>16</sup> temelji na pozitivnih postavkah, ki izvirajo s humanistične psihologije: optimizem v smislu zaupanja v posameznikove potenciale za rast in razvoj in s tem povezana visoka pričakovanja; nadalje spoštovanje vsakega posameznika in zaupanje, ki pomeni najvišjo obliko motivacije.

Ravnatelja, ki izhaja iz takega koncepta vodenja, označuje namerno (intencionalno) delovanje v smeri podpore, skrbnosti, zanimanja in spodbujanja. Podpirajo in spodbujajo take aktivnosti in prakse, ki so zasnovane na opisanih pozitivnih postavkah, in pomenijo oblikovanje spodbudnega okolja, ki vsem (učiteljem in učencem) ponuja priložnost za poučevanje/učenje, delovanje in osebno rast. Predstavniki lokalne skupnosti so menili podobno. LS1A pove: »... mislim, da je avtonomija ravnatelja prisotna, ampak v res zelo ozkih okvirjih, ki mu jih slovenska zakonodaja trenutno nudi.« LS1B temu pritrjuje: »Mogoče bolj gledam na to avtonomijo kot na sposobnost ravnatelja, koliko lahko res dejansko »vozi«; med zakonodajo in finančnimi sredstvi. Mislim, da je v tem čar njegove sposobnosti, je pa to polje avtonomije zelo zoženo.« Nekoliko drugače vidi ravnatelja predstavnik lokalne skupnosti. »Mislim, da je iznajdljivost in sposobnost ravnatelja tista, ki lahko v določenem prostoru zelo vpliva na razvoj šole. Koliko je kreativen in poučen o trenutni zakonodaji. Obstajajo možnosti, samo izkoristiti jih je treba, če si dovolj vešč,« potrdi še LS2C.

---

<sup>16</sup> »*Invitational leadership*« – inovativno vodenje.

Naše vprašanje o ravnateljevi avtonomiji pa je spodbudilo še LS1C; ta pripomni: »Odločnost, vztrajnost, sposobnost, kreativnost ravnatelja je prvenstvena in v tem je njegova avtonomnost. Je pa to težka in trda pot, v to sem prepričana.«

In tudi nadaljuje: »Mislim, da je avtonomija v vsakem primeru povezana tudi z mojo avtonomijo /.../ moja ali pa ravnateljeva, v tem primeru z avtonomijo drugih ljudi; torej svoboda, kako vidim konkretno to šolo oziroma ravnatelj. Nekdo se v nekih določenih pogojih počuti bolj avtonomen, drugi bi se v istih pogojih počutil zelo omejenega.« Predstavniki lokalne skupnosti vidijo to še drugače: »Kot zunanji opazovalec, pa tudi kot predstavnik lokalne skupnosti, mislim, da je šola avtonomna in tudi seveda ravnatelj. Ravnatelj te šole, kot smo že prej ugotovili, si mora upati in tvegati, potem bo še bolj pridobil na avtonomnosti«, potrdi LS2B.

Odgovor na vprašanje, kdaj je človek avtonomen, seveda ni preprost, saj skriva v sebi vprašanje odnosa med posameznikom in kolektivom, ki tudi v strokovni literaturi ni razrešeno. Povezan je z vprašanjem posameznikove svobode in v sodobnem času gotovo tudi s pojmi, kot sta individualizem in človekove pravice. Zato ni nič čudnega, če ima pojem avtonomnost toliko različnih pomenov (Döbert in Geissler 2001).

Bečaj (2002) ugotavlja, da seveda ni težava zgolj v tem, da so si vodstveni delavci v preteklosti nadedli železno srajco svoje transmissijske funkcije. Tudi drugi podsistemi so se navadili delovati tako, da jim je to najbolj olajšalo položaj. Medtem ko so se vodstveni delavci navadili na vlogo izvajalca navodil, so se osrednje državne institucije navadile na svojo moč, izdajanje navodil, pojasnil, spodbud, iniciativ in na izvajanje nadzora, učitelji na izpolnjevanje zahtev in obvezno doseganje ciljev, ki jih postavlja politika, starši z učenci vred pa na dejstvo, da je najbolje biti tiho. Zoprnost takega položaja je v tem, da ga ni lahko spremeniti. Vse, kar vemo o delovanju socialnih sistemov in ustanov, govori o tem, da kažejo težnjo k oblikovanju in vzdrževanju ravnotežja med podsistemi, zaradi česar postanejo togi (prim. Everard in Morris 1990; Morgan 1986), težko spremenljivi in nagnjeni k različnim obrambnim mehanizmom tudi takrat, ko bi bile spremembe zanje dobre (Schein 1988).

Današnji čas je namreč izrazito razburkan; v razmeroma kratkih časovnih presledkih prihajajo in odhajajo nova spoznanja, nove tehnologije in nove ideje. Šola mora nujno plavati na teh brzicah. S preveč balasta in s premalo prožnosti lahko nasede in obstane med čermi. V tej prisposodbi je ravnatelj kot krmar v čolnu. Odločati in krmariti mora sam, seveda, če ima izurjene in složne veslače. Nikakor pa ne more krmariti, če mu nekdo z brega dopoveduje, kako naj suče krmilo. Šolska avtonomija raste in pade z ravnateljevo avtonomijo. V šolah imamo tako samo dve izbiri: avtonomijo ali intervencionizem (Mlakar 2002).

Strokovni delavci ravnateljevo avtonomijo poznajo in vidijo drugače. SD1A pove: »Po mojem mnenju je avtonomija šole in ravnatelja zelo omejena; omejena s predpisanimi zakonskimi akti, ki jih predpisuje država na tem področju /.../, pa tudi okolje je tisto, ki lahko vpliva.«

Ravnateljica mestne šole o tem meni: »Zelo različno. Pomemben je odnos okolja. Kot ravnateljica sem vodila nekaj časa tudi podeželsko šolo; sedaj že šesto leto vodim mestno šolo. Zagotovo lahko rečem, da je odnos okolja v obeh okoljih izjemno drugačen. Velika razlika. V mestni šoli je ta avtonomija, ki ima močan pomen odgovornosti, veliko večja. Če mislim pod avtonomijo tudi vpliv politike mestnega ali občinskega okolja, je gotovo na podeželski šoli večji kot pa v mestni šoli. Razbrati je mogoče, da se v mestnih šolah lokalna politika toliko ne »ukvarja« z neposrednim nadzorom kot je to v manjših, »vidnejših« lokalnih okoljih. Ta so namreč bolj nadzorovana in veliko bolj pregledna kot mestna«. Svoja razmišljanja nadaljuje in R1A pove: »Vsekakor je pomemben tudi vpliv staršev iz okolja. Okolje kot širši pojem in tudi kot politika okolja, v katerem šola deluje.« S podobnimi trditvami so se strinjali tudi ostali ravnatelji. LS1B temu pritrди: »... da je avtonomija v vsakem primeru povezana tudi z avtonomijo drugih ljudi. Šole bi morale biti veliko bolj avtonomne, ravnatelji še toliko bolj. V delovanje šole preveč posega tudi lokalna politika. To velikokrat ni povsem dobro.«

Mlakar (2002) ugotavlja, da ravnateljeva samostojnost mora biti resnična, ne navidezna. R2B ob tem razmišlja: »Več avtonomije bi si želel predvsem znotraj zakonodaje, znotraj kadrovanja, pri oblikovanju kurikulumu, na finančnem področju, načrtovanju in sami organizaciji dela. Morda bi je lahko bilo še več pri sodelovanju z okoljem. Lokalni oblastniki namreč velikokrat posegajo v avtonomijo šole.«

Resnična avtonomnost se jasno pokaže ob načinu vodenja neke šole. Ni namreč mogoče uspešno voditi šole s posegi od zunaj, pa naj bodo ti v obliki dnevnih navodil, ki jih pošiljajo z nekega oddaljenega središča odločanja, ali pa v obliki od zunaj predpisanih in vsiljenih pravil ravnanja in vodenja. Vprašanje ravnateljeve samostojnosti oziroma avtonomije je večplastno. O ravnateljevi avtonomiji lahko govorimo glede na šolsko oblast ali glede na šolske upravne in strokovne organe. Ravnateljeva samostojnost je lahko tudi relativna oziroma subjektivna, saj se lahko neki ravnatelj, ki je sicer nasproti oblastem v povsem podrejenem položaju, počuti avtonomnega in zadovoljnega. Gre za tiste vrste ravnateljev, ki so najbolj zadovoljni, če lahko sledijo navodilom od zgoraj, sami pa mimo šolskih oblasti niso sposobni narediti ničesar. Ravnatelj se lahko počuti avtonomnega tudi, če je po politični usmeritvi blizu politični opciji, ki ima v rokah Ministrstvo za šolstvo in šport, ali pa blizu ustanoviteljevi nazorski in politični usmeritvi. Mlakar (2002) celo misli, da bi za avtonomnega ravnatelja pogojno lahko označili tudi tistega, ki o vsem odloča sam, ki šolo vodi avtoritarno. Verjetno to v praksi ne vzdrži te razlage.

»Odgovornost in avtonomija je eno in isto. Toliko avtonomije, kot je imaš, toliko kot si je upaš vzeti, takšno količino odgovornosti si spraviš v nahrbtnik in to breme vsakodnevno nosiš kot »podporo« avtonomiji. To je današnja podoba avtonomije,« še doda LS1B.

O ravnateljevi avtonomiji pa LS1C še doda: »Avtonomen si toliko, kolikor avtonomije si upaš vzeti, koliko si seveda potem to zmožen realizirati in koliko si sposoben za to tudi odgovarjati.«

»Delati moramo po predpisih za javna podjetja, učne načrte sprejema država, plače odmerja ministrstvo, naj mi kdo pove, kje sem lahko avtonomen,« še doda predstavnik ravnateljev (R2B).

Avtonomija tako ostaja v različnih razlagah in videnjih posameznikov ali skupin povsem različna; in takšna je tudi njena razlaga.

#### **4.4 O avtonomiji v zakonodaji in šolskih politikah**

V kolikor avtonomijo definiramo z vidika šolskega polja, obstaja vrsta njenih definicij. Avtonomijo lahko na primer pojmuje izhajajoč iz zakonodaje, šolskih politik, znanstvenih disciplin in znotraj njih tudi iz posameznih teorij. Venomer lahko izhajamo iz določene entitete, na katero naj bi se avtonomija nanašala. Govorimo lahko o avtonomiji šole, pouka, avtonomiji šolskega prostora, učiteljevi, ravnateljevi, učenčevi avtonomiji, avtonomiji staršev, stroke, znanosti in številnih drugih avtonomijah. In kako je avtonomija pojmovana v slovenski šolski zakonodaji in kako jo definirajo naše šolske politike? Avtonomija je s trenutno obstoječo šolsko zakonodajo v Sloveniji postala eno osrednjih načel javne šole. Kot je bilo že večkrat omenjeno, jo šolska zakonodaja razloži v Beli knjigi (Krek 1995) v »načelih in teoretičnih izhodiščih«; temu nameni celo poglavje in opredeljuje vrsto različnih avtonomij. Opredeli jo tudi v Zakonu o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja – ZOFVI (1996), kjer govori o avtonomiji šolskega prostora. Na eni strani potrjuje avtonomijo šolskega prostora (72. člen ZOFVI), z druge strani jo odvzema, ko jasno pove, da je potrebno soglasje ministra. Kako govoriti o tem, da decentralizacija in avtonomija nista neposredno povezani? Ali morda še nekoliko drugače? Krek (2001) pove, da je koncept avtonomije, na katerega merimo, velikokrat le implicitna predpostavka in da na avtonomijo sicer kažejo posamezne zakonske rešitve, se za premislek o vprašanju, kako in kdaj neki posamezni koncept deluje v praksi, zdi pomembnejše, da ga ni mogoče izvesti na strukturne rešitve sistema, na vrste različnih avtonomij. Tako se avtonomijo opredeljuje kot koncept, ki ga ni mogoče izvajati samo na deklarativni ravni, ampak zahteva tudi določene pogoje za njeno izvajanje. Mednje sodi okolje, v katerem se šola nahaja. »Prenos moči odločanja na šole, deregulacija in decentralizacija šolskega sistema so spremembe, ki od šol hkrati zahtevajo tudi tesnejše sodelovanje z okoljem. Šole zaradi transparentnosti delovanja odpirajo svoja vrata najširši javnosti. Hkrati pa sodelovanje z okoljem pomeni nove možnosti in izzive.« (Trnavčević et al. 2008, 63)

Avtonomijo si nadalje lahko predstavljamo kot »etično držo«, ki jo postopoma prevzamemo oziroma razvijemo in opredeljuje (ali naj bi opredeljevala) delovanje posameznic in posameznikov (ali posledično kolektivnih subjektov), ki delujejo, tako kot drugod, tudi v

določenih okvirih avtonomije znotraj šolskega sistema. Lastna zmožnost posameznika za udejanjanje »avtonomije«, ki jo ima z vzpostavljenimi sistemskimi rešitvami, bo odločala o tem, ali bo uresničen namen predpostavk (načela avtonomije), ki so vodile v rešitve, ki tem subjektom omogočajo svobodo odločanja v polju njihove avtonomije (Krek 2001). V intervjujih smo o tem vprašali strokovne delavce. SD1A pove: »Po mojem mnenju je avtonomija šole omejena; omejena je s predpisanimi zakonskimi akti, ki jih predpisuje država na tem področju. Vidim, da v nekaterih določenih stvareh šola je avtonomna, v nekaterih pa ni. Se pravi, koliko ji dovoljujejo zakonski predpisi.«

Vprašali smo jih tudi naslednje: »Kako imajo subjekti različnih avtonomij, kot so avtonomija šolskega prostora, avtonomija strokovnega ali znanstvenega odločanja (učitelja, ravnatelja, člana strokovnega sveta), avtonomija upravnega odločanja ravnatelja, lahko kaj skupnega pri njihovi lastni uporabi avtonomije (razsojanju, odločanju, ravnanju)? Predstavnik sveta staršev (SS3C) meni in dodaja: »... Ravnateljji imajo omejene pristojnosti in tudi mogoče premalo svoje avtonomije /.../, ta zakonodaja je šla v povsem nepravo smer. Naše šolske politike niso pravilno usmerjene.«

Da bi lažje razumeli prenovo našega šolskega sistema, navajamo nekaj podlag za njegovo spreminjanje. Podlage za spreminjanje slovenskega šolskega sistema so vključevale razvojno raziskovalne študije ter številne strokovne razprave z ravnateljji in vodstvi šol.

Iz razprav, izvedenih že v letih od 1992 do 1994, je sledila konkretna zahteva po *povečevanju stopnje avtonomije in strokovne odgovornosti šol in učiteljev*. Nikjer ta izhodišča ne navajajo niti v najmanjšem segmentu ravnateljjeve avtonomije, pa čeprav je zahteva razložila povečevanje stopnje avtonomije. Koncept je vključeval uvedbo devetletne osnovne šole, ponovno uvedbo gimnazij, reformo poklicnega in strokovnega izobraževanja, avtonomijo univerz in reformo visokošolskega študija, uvedbo novih načinov in poti za doseganje izobrazbe, možnost zasebnega šolstva, zagotavljanje pogojev za vseživljenjsko izobraževanje in drugo. Že takrat je prenova šolskega sistema ciljala samo na avtonomijo kot pojem, pod katerim je tudi Ustava Republike Slovenije v svojem 58. členu določila avtonomijo samo univerzam.

Sistemska prenova in sprejeti zakoni so bili šele začetek nove poti. Prav s tem je bil opredeljen sistem vzgoje in izobraževanja, opredeljene oblike posamezne vrste izobraževanja ter uzakonjene nove poti, ki smo jih s tem odprli. Nov koncept razvoja vzgoje in izobraževanja v Sloveniji, ki je nastal kot plod številnih strokovnih razprav in študij, je bil objavljen v že omenjeni Beli knjigi o izobraževanju (Krek 1995).

K temu smo se do danes približali, vendar ne tam, kjer bi to bilo smiselno. LS3C razmišlja pritrdilno: »Edina omejitev, ki bi tukaj lahko bila, je lahko samo finančne narave. Šola mora biti bolj avtonomna. Šolske politike so pripeljale šole v povsem nezavidljiv položaj. Uzakonijo nekaj, predpišejo drugo, zahtevajo tretje.«

Slovenija se je v evropskih izobraževalnih trendih pokazala kot izredno dinamična in odzivna, vendar tudi zelo trdoživa družba. Strateški dokumenti v različnih obdobjih druge polovice dvajsetega stoletja, ki so usmerjali načrtovanje njenih politik, so bili sicer pogojeni z družbenimi, ekonomskimi in političnimi spremembami v evropskem prostoru, vendar so te spremembe ob tradiciji ohranitve ustaljenega manj vplivale na notranje procese kot bi bilo pričakovati (Čok 2001). »Za Slovenijo in čas sprememb proti koncu dvajsetega stoletja lahko trdimo, da v šolskih reformah, vse od predšolske vzgoje naprej, ni prišlo do destrukcije; v reformah iz osemdesetih let smo se marsičesa naučili. Po mojem so se številne spremembe v slovenskem šolskem polju v devetdesetih letih zgodile preprosto zato, ker je bil zanje ustrezen trenutek; pa naj bo ta politični ali družbeni.« (Čok 2001)

Vse evropske družbe so bile v začetku devetdesetih let soočene z izrazitimi družbenimi, političnim, ekonomskimi in tehnološkimi spremembami. Navedeno je najbrž vplivalo in narekovalo spremembe v šolskih sistemih. Čeprav so bile od sedemdesetih let žive razprave, da je šola kot prenašalka znanja zastarela institucija, ki jo bodo nadomestili mediji, računalniška tehnologija in drugo, se je po tem obdobju vloga šole samo še bolj utrdila. Izkazalo se je, da ne gre samo za šolo kot prenašalko znanja v klasičnem pomenu besede (torej prenosnico informacij in njihovo interpretacijo), temveč je šola tista institucija, ki (ob ustrezni reformi šolstva) lahko usposablja posameznika za kakovostno in učinkovito soočanje s kompleksnimi procesi sodobnih družb ter za ustrezno reševanje problemov, ki v njih nastajajo (Čok 2001). O avtonomiji je bivši minister Gaber razmišljal tudi kot o politični odločitvi, ki naj bi jo vzpostavila prav slednja. Zatrjuje, da gre za zaščitniški odnos med avtonomijo in politiko. Trdi, da razume avtonomijo šolskega prostora kot šolski prostor svobode. Bivši šolski minister Zver jasno opredeljuje, da je eno ključnih vprašanj, prek katerih šola uresničuje svoje poslanstvo, avtonomija šolskega prostora, ki jo je mogoče obravnavati na več ravneh. Pravi, da gre za vprašanje, koliko in ali lahko šola vpliva na oblikovanje kurikulumov, pa tudi, da gre za vprašanje, koliko lahko učitelj vpliva na oblikovanje kurikulumov ter kakšna je njegova profesionalna vloga. Potrjuje tudi misel, da gre za vprašanje, kakšne so možnosti avtonomnega in strokovno odgovornega dela ravnateljev, učiteljev.

Intervjuvanci so trdili nekoliko bolj skeptično. Pritrjujejo, da znotraj sistema osnovnošolskega izobraževanja avtonomija sicer nastopa kot vodilno načelo, vendar je največkrat zelo različno razumljena in interpretirana. Vidijo jo kot vmesni člen med upravljanjem šol na eni strani ter veliko odgovornostjo ravnatelja na drugi strani. Menijo tudi, da avtonomija sicer neformalno obstaja, vendar je premalo prepoznavna v vsakdanji pedagoški praksi. Zelo je skrčen prostor njenega delovanja.

Slovensko šolstvo označuje v enem svojih intervjujev še aktualni šolski minister dr. Igor Lukšič, ki ga vidi nekoliko drugače in pove (STA 2009): »Slovenska šola je dobra šola, kar naj bo osnova za premislek o reformah.« Obenem se je zavzel za reformo medčloveških odnosov, ki bi morala »potekati nenehno« in za reformo odnosov med politiko in šolskim

poljem. Lukšič je kot ključni pomen izpostavil avtonomijo šolskega polja in pedagoškega procesa, ki jo je po njegovih besedah treba dopolniti z avtonomijo učiteljstva. Prihajajoči zakon o učiteljih bo po njegovih besedah posvečen tudi zagotavljanju avtonomije. »Zato, da bomo ohranili avtonomijo šolskega polja, se je treba ustrezno organizirati,« je poudaril Lukšič. Ob tem je predlagal ustanovitev organizacije učiteljev, ki bi se zavzemala za »afirmacijo učiteljske profesije v javnem življenju«. Kot je dejal, bi bilo treba intenzivirati odnose tudi med samimi učitelji. Lukšič je izpostavil še pojav vdiranja potrošniškega lobija in drugih zainteresiranih skupin v šolski sistem. Pritiski na šolstvo se bodo v prihodnosti po njegovem še stopnjevali. Kot je še dejal, sam ni za to, da bi šolski sistem zaprli pred vsemi iniciativami, vendar naj o tem, kaj sme v šolo, odloča šolstvo samo. Prav. Sklepamo lahko, da ohranjanje šolskega polja nima jasne definicije. Prihajajoča nova Bela knjiga bi po njegovem morala dati odgovore na nekatera ključna vprašanja glede kakovosti, vloge in organizacije srednješolskega izobraževanja v sodobni družbi. »Ne pričakujemo tehničnih postopkov,« je poudaril Lukšič, pač pa naj bi Bela knjiga »opravila razmisleke« in odgovorila na vprašanje, kakšno funkcijo naj ima šolski sistem v prihodnosti. Avtonomija in njeno uveljavljanje v neposredni pedagoški praksi je tako znova postavljena v nov razkorak med teorijo in prakso, med »dodeljenostjo« in »vzetostjo«; ponovno pa ostaja nepojasnjena in nedorečena dilema tudi v prihodnje.

Sleherna šolska politika se je avtonomije samo spretno dotaknila, jo izrabila kot svojo prednost in jo še vedno ima kot transparent pri izkazovanju svoje moči.



## 5 ZAKLJUČKI, UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

### 5.1 Zaključki in ugotovitve

Cilj raziskave je bil ugotoviti poglede in razmišljanja ravnateljev in drugih intervjuvancev na avtonomijo javne šole. Pokazalo se je, da imajo udeleženci v raziskavi zelo omejene, subjektivne poglede na avtonomijo. Na podlagi analize šolske avtonomije v evropskih državah, Sloveniji in nekaterih neevropskih državah smo ugotovili, da šolska avtonomija kot »sredstvo« decentralizacije in deregulacije javnega šolstva s spodbujanjem konkurenčnosti lahko prinaša boljše dosežke ter večjo učinkovitost izobraževalnih ustanov. Povečanje šolske avtonomije (večja samostojnost pri odločanju in financiranje izobraževalnih ustanov na lokalni ravni, večja profesionalizacija učiteljskega poklica, diverzifikacija ponudbe, politika svobodne izbire in večja raznolikost v kurikularni ponudbi šol) največkrat še ni imelo kakšnih večjih učinkov, saj je njeno uveljavljanje v praksi potekalo v »napačni« smeri; od zgoraj navzdol in ne od spodaj navzgor kot je to v večini primerov po svetu. Bi jih pa lahko imela, če bi bili vzpostavljeni nekateri decentralizacijski elementi za njeno neposredno uporabo (šolske uprave ...). Sami zaključki ne podajajo celostnih posplošitev razumevanja in udejanjanja avtonomije v javnih šolah pri nas, ampak kažejo na to, da je njeno razumevanje še vedno zelo različno, njeno izvajanje v praksi pa plod individualnih presoj določenih posameznikov ali skupin.

Zaključki tako ne prinašajo posplošenih ugotovitev, saj je bil izbrani priložnostni vzorec premajhen, povzemajo in povezujejo pa določene ugotovitve, ki potrjujejo smiselnost in namen raziskave ter poskušajo odgovoriti na zastavljeni raziskovalni vprašanji.

Ugotavljamo, da je splošno razumevanje avtonomije intervjuvancev še vedno zelo različno; od tistih, ki sistem vidijo »od zunaj«, do tistih, ki ga spremljajo »od znotraj«. Obstoječe raziskave venomer potrjujejo, da je avtonomija usmerjena največkrat »od zgoraj navzdol« in le v nekaterih primerih kot načelo ali upravni predpis »od spodaj navzgor«. Znova in znova pa različni primeri iz različnih izobraževalnih sistemov potrjujejo, da je avtonomija ključnega pomena pri razvoju kakovosti v javnih šolah. Prav to pa je bila tudi ena izmed namer, ki naj bi jo tudi te ugotovitve potrdile.

Z izvedenimi intervjuji in vsebino naloge smo izpolnili zastavljene cilje, ki so bili:

- kritično osvetliti avtonomijo v šolskih politikah v zadnjem desetletju,
- kritično analizirati in osvetliti obstoječe raziskave in literaturo,
- ugotoviti, kakšen pomen ravnatelji pripisujejo avtonomiji,
- podati priporočila za prakso.

Temeljni namen raziskave je bil dobiti vpogled na področje avtonomije šol, izražanje avtonomije v šolskih politikah ter razumevanju avtonomije njihovih ravnateljev.

Pri tem smo si zastavili naslednji raziskovalni vprašanji:

- Kako se kaže avtonomija v dokumentih, ki zaznamujejo šolske politike?
- Kako ravnatelji pojmujejo avtonomijo in osmišljajo svojo prakso z vidika avtonomije?

Izvedena je bila študija primera, s katero smo želeli dobiti poglobljen individualen vpogled posameznih udeležencev na izbranih osnovnih šolah. Raziskava naj bi prispevala k splošnem vedenju o navedenem pojavu in razvoju neposredne pedagoške prakse.

Med najpomembnejše rezultate naše raziskave sodi tudi zaznaven razkorak v vsebinah odgovorov med vodstvi šol in ostalimi intervjuvanci, predvsem z zornega kota njihovega vsebinskega razumevanja.

V teoretičnem delu smo prikazali in kritično osvetlili nekatere teoretične koncepte in zakonodajne podlage s področja avtonomije šol in ravnateljev v primerih iz različnih izobraževanih sistemov po svetu ter evropskem in slovenskem šolskem prostoru, v empiričnem delu pa smo opisali poglede, ki jih imajo udeleženci v raziskavi:

- v slovenskem šolskem sistemu obstaja samo »navidezna avtonomija« javnih šol, za katero ne obstaja nobena zakonska podlaga;
- slovenska šolska zakonodaja avtonomije nikjer točno ne opredeli na »izvedbeni ravni«;
- avtonomija v slovenski javni osnovni šoli je samo »fiktivni« pojem, ki ni natančno osmišljen in opredeljen;
- popolna avtonomija javnih šol sploh ne obstaja; obstaja le delna avtonomija, ki je uvedena zgolj na deklarativni ravni;
- ravnatelji bi pri vodenju osnovnih šol potrebovali večjo avtonomijo, s katero bi lahko bili pri svojem delu učinkovitejši;
- ravnatelji slovenskih javnih osnovnih šol z opredelitvijo njihovih nalog in pristojnosti, ki jim po zakonodaji iz tega sledijo, ne morejo biti samo »delno« avtonomni;
- z ravnateljevo avtonomijo je pogojena tudi avtonomija javne šole;
- ravnatelji »sistemski« avtonomiji pripisujejo zelo velik pomen;
- ravnatelji imajo izredno veliko odgovornosti in zelo omejene pristojnosti;
- »dodeljena« ravnateljeva avtonomija ne omogoča avtonomnega vodenja;
- ravnatelji niso avtonomni, saj jih omejuje cela vrsta zakonodajnih predpisov;
- zaznati je večjo avtonomijo mestne kot pa primestne ali podeželske šole;
- ravnatelji z avtonomijo svojega dela lahko izboljšujejo kakovost vodenja;
- predstavniki v svetih šol pojem avtonomije razumevajo drugače kot njihovi ravnatelji; vidijo jo od »zunaj«;
- potrjuje se, da je sleherna vrsta avtonomije povezana z veliko odgovornostjo;
- šolski prostor v javni osnovni šoli ni avtonomen;
- avtonomija šol sicer »navidezno« obstaja, vendar je v celoti podrejena centru (državi) ali lokalni skupnosti;

- ustavnopravno je avtonomija dodeljena samo visokim šolam<sup>17</sup> in ne nižjim ravnem izobraževanja;
- avtonomije ne moremo opredeljevati na nižjih ravneh izobraževanja, sploh pa ne v določenih zakonodajnih podlagah, saj so si ustavnopravno nasprotujoča;
- slovenska javna osnovna šola zakonodajno ni avtonomna;
- atribut pojma avtonomija se v slovenski javni šoli ustvarja na način »od zgoraj navzdol«, kar posledično še vedno pomeni, da je naš izobraževalni sistem preveč centraliziran.

Iz analize pridobljenih rezultatov ugotavljamo, da je avtonomijo treba vzeti kot priložnost z največjo mero odgovornosti. Vsa pridobljena spoznanja bodo tako v bodoče lahko pomagala ravnateljem in zaposlenim v šolstvu, da bodo prepoznavali lastno pomembnost pri uveljavljanju avtonomije v slehernem šolskem okolju. Hkrati pa želimo, da bi naše ugotovitve spodbudile nadaljnje raziskave na tem področju.

Izhajajoč iz navedenih ugotovitev analize šolskih politik in šolske zakonodaje ugotavljamo, da je ta v Sloveniji za pot k avtonomnosti javne šole in njenih udeležencev sicer odprla nek zelo formalni prostor, ki je morda prav v vsakdanji neposredni praksi še neizkoriščen; morda celo premalo viden ali celo napačno in nezadostno razumljen. Zaprtosti tega prostora se vse bolj zavedamo, ko se začnemo zavedati tudi svoje odgovornosti. Ravnatelji tako avtonomijo doživljajo, osmišljajo in jo razumejo na podobne načine, le da je njihova interpretacija v neposredni pedagoški praksi velikokrat povsem različna. Na podlagi tako različnih podatkov, ki so na voljo, lahko v zvezi z uveljavljanjem šolske avtonomije pri nas ugotavljamo dvoje precej neugodnih dejstev. Da pri nas še vedno prevladuje tradicionalna šolska kultura, ki ni najbolj naklonjena zahtevam sodobnega izobraževanja in učenja. Poleg tega pa nam analiza naše šolske zakonodaje ponovno kaže, da imamo še vedno dokaj centraliziran šolski sistem. Samo decentralizirani in razvojno orientirani šolski sistemi spodbujajo avtonomijo šole in njenih posameznikov, kar pa ni značilnost našega sistema. Avtonomijo šole je tako najbolje opazovati prav s stališča teorije smisla in poklica.

Prepričan sem, da je ta raziskava pomemben prispevek k boljšemu razumevanju zapletenih in večplastnih procesov, ki se dogajajo pri preobrazbi in modernizaciji naših šol. Prav ti so nujni za zagotovitev stabilne prihodnosti izobraževalnih sistemov in njihovega nemotenege delovanja v prihodnje.

Moji pogledi na avtonomijo so največkrat razmeroma podobni mnenjem intervjuvancev, čeprav jih kot ravnatelj doživljam vsakodnevno kot nekaj povsem drugačnega. Je nekaj, kar ti nekdo z levo roko ponuja, z desno ti jo pa hkrati odvzema. Ravnatelji tako največkrat avtonomijo doživljamo vsak po svoje. Država, ki je ustanoviteljica večine šol, se je pri tem seveda tudi ustrezno zavarovala. Omejila nas je pravzaprav na vseh področjih. Vse, kar v šoli

---

<sup>17</sup> V 58. členu Ustave RS (Ur. l. RS, št. 33/1991) je zapisano: »Državne univerze in državne visoke šole so avtonomne. Način njihovega financiranja ureja zakon.«

narediš, mora biti popolnoma skladno z zakoni, uredbami, pravilniki in drugimi predpisi. To, o čemer pa lahko ravnatelj »samostojno« ali avtonomno odločamo, je samo »lepotni popravek« znotraj šolskega kolesja. Ni odločitve, ki ne bi imela zakonske ali druge utemeljitve, še manj je tistih, ki ne bi imeli določenih soglasij določenih subjektov (MŠŠ, občine, sveti staršev, sveti zavoda, oddelčni učiteljski zbori ...). Naša navidezna svoboda je zelo skrčena. Je pa po drugi strani res, da nekaj ravnateljave avtonomije res obstaja, vendar je takšna, da bistveno ne vpliva na spremembe, ki bi bile ključnega pomena za delovanje javne šole. Težko bi pritrjeval dejstvu, da smo ravnatelj preprosto avtonomni. Nismo in upam, da se tega zavedamo. Avtonomen in svoboden si preprosto toliko, kot ti to dopušča tvoj ego, ali samo toliko, kot je tvoja meja osebne tolerance.

Sicer je pa že Kant zapisal, da je avtonomno odločanje naporen projekt, ki ga zmorejo le redki posamezniki.

Svoboda in avtonomija še naprej ostajata samo »ideal prihodnosti« in ponovna »tabula rasa« novih, prihajajočih šolskih reform pri nas.

## **5.2 Priporočila**

V magistrskem delu smo v slovenskem šolskem prostoru raziskali pojem avtonomije šole in ravnatelja v javni osnovni šoli. Pomembno dejstvo je, da so intervjuvanci v večini postavljenih vprašanj izražali subjektivno različna mnenja, čeprav so videli avtonomijo kot nekaj, kar je zunaj ali znotraj sistema venomer prisotno.

### *Priporočila za nadaljnje raziskave*

Vlogo avtonomnega ravnatelja v šolskem polju lahko razumemo kot »poziv pedagoški stroki« k nadaljnjemu raziskovanju tega področja.

V prihodnje bi bilo smiselno opraviti še več raziskav z različnimi raziskovalnimi vzorci in že pridobljene ugotovitve primerjati z obstoječimi. Tako bi bilo mogoče generalizirati določene trditve posameznikov ali skupin na celotno slovensko šolsko populacijo. V tem primeru to ni bilo mogoče, saj je bil izbrani vzorec premajhen. Vsem strokovnjakom, ki se ukvarjajo z vodenjem izobraževalnih ustanov in proučevanjem avtonomije v šolskem polju, tako ostaja izziv za nova iskanja teoretičnih poti, drugačnega razumevanja in oblikovanja stališč za neposredno uveljavitev v pedagoški praksi.

Nekatera možna izhodišča nadaljnjega dela nakazuje tudi to raziskovalno delo.

## 6 SKLEP

Po ugotovitvah Eurydice (2008a) nobena evropska država ni dala šolam »popolne« avtonomije na enem samem področju in je obenem popolnoma omejila na drugem. Kljub temu podatki kažejo, da je na nekaterih področjih pripravljenost držav za prenos pristojnosti na lokalne ravni večja kot na drugih.

Razumljivo je, da so bili cilji reform različni, saj so bili odvisni od časa, v katerem so reforme vpeljevali, in od konteksta znotraj države. Reforme so nastajale v kontekstu prizadevanja za demokratizacijo šolstva in razvoja lokalne demokracije, decentralizacije in izboljšanja delovanja državnega aparata ter v smislu izboljšanja kakovosti izobraževanja. Ugotavljamo pa, da je šolska avtonomija bila že od vsega začetka opredeljena kot cilj ali celo kot temeljno načelo upravljanja šole in vodenja pedagoškega procesa v njej. Prvotna opredelitev je bila: *Šole naj bodo avtonomne, saj se s tem zagotavlja svoboda poučevanja, krepi demokracija v lokalni družbeni skupnosti in zaključuje proces decentralizacije*. Danes se je v večini držav šolska avtonomija razvila v mehanizem, ki naj zagotavlja predvsem uresničevanje ciljev izobraževanja: *šole in učitelji naj imajo več svobode zato, da bodo lahko izboljšali kakovost izobraževanja*.

V tem pogledu je zlasti zanimiv položaj vodstvenih delavcev, ravnateljev, ki se že po naravi stvari nahajajo med kladivom in nakovalom. Gre za ključno točko celotnega sistema, na kateri se križajo interesi staršev in otrok, učiteljev, lokalne skupnosti in države. Če avtonomijo razumemo tako, kot smo jo definirali, potem bi vodstveni delavci morali biti predvsem zastopniki spodnjega dela hierarhične piramide; se pravi staršev, njihovih otrok in učiteljev pa tudi lokalnih interesov. Seveda jih to ne odvezuje odgovornosti za korektno izvajanje formalnih predpisov (zakonodaje), pa tudi za strokovno korektnost. Ta položaj je lahko zelo neprijeten in zahteva veliko spretnosti, posebno takrat, kadar so v svojih zahtevah na eni strani močni starši, učitelji in lokalna skupnost, na drugi pa država. Če so si taka pričakovanja nasprotna in nihče ni pripravljen popustiti, vodstveni delavci seveda nimajo nobene možnosti za neke »avtonomne posege«.

Če vodstveni delavec potegne z državo, se pravi z ministrstvom, potem poteka od zgoraj navzdol, če se postavi na stran tistih z manj formalne moči, pa nasprotno od spodaj navzgor. V prvem primeru bo dobil priznanje državnih birokratov in si nakopal težave s starši, učitelji in župani, v drugem primeru pa ga bo cenilo ljudstvo, ne pa tudi država. Odločilno vlogo pri tem, kaj se bo zgodilo, ima prav gotovo podsistem z največ formalne moči, se pravi državni aparat. V primeru decentraliziranega sistema, ki omogoča podsistemom potrebno avtonomijo, podpira vodstvene delavce v njihovi vlogi predstavnika ljudstva. Kot smo že večkrat omenjali, veljavna šolska zakonodaja pri nas neodvisnosti vodstvenih delavcev ne podpira in je nikoli ni podpirala, čeprav je to nenehno izrabljala kot izgovor za približevanje države in šole. Način delovanja, v katerem je šola najočitneje na vajetih države, se dobro ujema s tradicionalno šolsko kulturo, ki ni naklonjena izvirnosti, kritičnosti in avtonomnosti

strokovnih delavcev ter s tem seveda tudi učencev. Naša šolska zakonodaja vodstvene delavce spodbuja prej k temu, da še naprej ravnajo tako, kot so bili vajeni v preteklosti, kot pa k potrebnemu osamosvajanju. K temu lahko prištejemo še čudno dejstvo, da še niti danes nimamo oblikovanih šolskih uprav, čeprav bi jih po zakonu morali imeti že zdavnaj, celo ukinili smo jih (ZOFVI 2007). Nasprotno: centralizirani sistem jih ne potrebuje, saj so s svojo potencialno avtonomnostjo prej v napoto kot kaj drugega. Vtis je, da nimamo jasne predstave, kaj naj bi z njimi sploh počeli in morda je prav to velikokrat simptomatično ali največkrat celo zavajajoče.

Seveda ni težava zgolj v tem, da so si vodstveni delavci v preteklosti nadeli železno srajco svoje transmissijske funkcije. Tudi drugi podsistemi so se navadili delovati tako, da jim je to najbolj olajšalo položaj. Medtem ko so se vodstveni delavci navadili na vlogo izvajalca navodil, so se osrednje državne institucije navadile na svojo moč, izdajanje navodil, pojasnil, spodbud, iniciativ in na izvajanje nadzora, učitelji na izpolnjevanje zahtev in obvezno doseganje ciljev, ki jih postavlja politika, starši z učenci vred pa na dejstvo, da je najbolje biti tiho. Zoprnost takega položaja je v tem, da ga ni lahko spremeniti. Vse, kar vemo o delovanju socialnih sistemov in ustanov, govori o tem, da kažejo težnjo k oblikovanju in vzdrževanju ravnotežja med podsistemi, zaradi česar postanejo togi (Everard in Morris 1990; Morgan 1986), težko spremenljivi in nagnjeni k različnim obrambnim mehanizmom tudi takrat, ko bi bile spremembe zanje dobre (Schein 1988). Šole so sestavni del družbe in okolja, znotraj katerega delujejo. Zahteve po novih pristopih in drugačnih razvojnih perspektivah njihovega vodenja s poudarkom na vodenju zaposlenih narekujejo ravnateljem, da v procese odločanja, reševanja problemov in samega vodenja vključujejo učitelje in druge strokovne delavce, ki se morajo prilagajati sodelovalnemu načinu dela. Prav vse te razvojne spremembe bodo zagotovo vplivale na organiziranost in delovanje šol in vrtcev tudi v prihodnje. Vse pomembnejša postaja sposobnost sleherne izobraževalne ustanove, še posebej šole, da zna poiskati in ustrezno vključiti vse potencialne, da z vzajemnim priznavanjem dela in pomena posameznika izgradi odprto, fleksibilno, ustvarjalno in spodbudno okolje. Obstajajo nešteti dokazi za to, da se samo v takšnem okolju lahko razvijajo potenciali otrok ter avtonomna ravnanja zaposlenih.

Sleherna šola ima v sodobni družbi, v primerjavi z drugimi organizacijami in ustanovami, izjemen položaj, ki izhaja iz njenega prvotnega poslanstva. Po eni strani daje trdnost in oporo, s katerimi se posameznik umešča v družbo, po drugi strani pa posameznika usposablja za nove, ustvarjalne načine razreševanja vprašanj, odpira nove možnosti in daje svobodo slehernemu posamezniku. Da bi šola lahko tako vlogo tudi uresničevala, potrebuje povsem jasne usmeritve. Teh pa pri nas nikoli ni bilo dovolj, saj so bili tudi pogledi šolskih politik velikokrat povsem neenotni.

Eno ključnih vprašanj, prek katerih šola uresničuje svoje poslanstvo, je avtonomija šolskega prostora, ki jo je mogoče obravnavati na več ravneh. Bivši šolski minister Zver se zato upravičeno sprašuje, ali gre za vprašanje, koliko in ali lahko šola vpliva na oblikovanje

kurikuluma. Pove pa tudi, da gre za vprašanje, koliko lahko učitelj vpliva na oblikovanje kurikuluma, kakšna je njegova profesionalna vloga in da gre za vprašanje, kakšne so možnosti avtonomnega in strokovno odgovornega dela ravnateljev in učiteljev. Ravnatelju in učiteljem je zato treba dati možnost, da glede na potrebe in možnosti, znotraj katerih delujejo, sooblikujejo pogoje ter načine izvajanja predpisanega programa. Samo oni lahko ocenijo, kako je najbolje mogoče uresničiti poslanstvo šole. Večja stopnja avtonomije se bo vse bolj morala nanašati tudi na različne organizacijske oblike vzgojno-izobraževalnega dela. Šole se bodo morale v večji meri povezovati s »tradicionalnimi centri znanja« (fakultete, instituti) v mreže, ne samo za posredovanje, temveč tudi za ustvarjanje novega znanja (Zver 2007). Drži le, da navedene trditve vzdržijo samo takrat, ko bo stopnja avtonomije rasla in padala z ravnateljevo avtonomijo. Mlakar (2002) ugotavlja, da mora biti ravnateljeva samostojnost resnična, ne navidezna. Šole namreč ni mogoče uspešno voditi s posegi od zunaj, pa naj bodo ti v obliki dnevnih navodil, ki jih pošiljajo z oddaljenega središča odločanja, ali pa v obliki od zunaj predpisanih in vsiljenih pravil ravnanja in vodenja.

Nemogoče je biti in ostati povsem avtonomen, saj popolne avtonomije sploh ni ali morda sploh ne obstaja. Obstaja najbrž samo navidezna, znotraj konteksta institucionalnih okvirjev. V pogledu nekoliko širšega družbenega konteksta bi po razmišljanju Franceta Bučarja (2010, 200) v poglavju njegove knjige Med svobodo in avtoriteto, pomenilo to svojevrstno protislovje: »da brez avtoritete sodobna kompleksna družba preprosto ne bi mogla sploh obstajati. Čim več ima sodobna družba znanja, toliko bolj se mora naslanjati na avtoriteto.« Vprašanje je torej; kako razumeti razmerje med svobodo in avtoriteto z ene strani in kako razumeti zanikanje in nepriznavanje sleherne avtoritete po drugi strani. Družba brez avtoritete ne more delovati in celo ne obstajati. Podobno je najbrž z avtonomijo. Lahko bi jo primerjali s tradicijo in kletko, kot pravi Bučar (2010, 226): »Hkrati je tradicija tudi kletka, ki človeka zamejuje v svoje razsežnosti. Daje mu varnost in oporo, a mu jemlje svobodo. V kletki človek ne more biti svoboden. Tudi tradicije se mora osvoboditi, če hoče biti svoboden.« Nikakor ne bi mogli povzemati, da tisti, ki tradicijo zavrže, postane izkoreninjenec. Še več; pomeni, da tradicijo podredi svoji presoji in da se je sposoben soočiti z novimi zahtevami spreminjajočega okolja. Tradicijo seveda mora presojati z višine svojega osvobojenega razuma.

Čeprav skoraj vse države sprejemajo šolsko avtonomijo kot izhodišče za razvoj kakovosti, pa razlike v tem, kakšna in kolikšna naj bo avtonomija med državami, ostajajo. Tudi pri nas bi bilo tako težko poiskati ustrezen model avtonomije. Če se zgledujemo po skandinavskih državah (Švedska, Danska, Finska), je avtonomija vpeljana »od spodaj navzgor«, pomeni iz lokalnega okolja in posledično pomeni decentralizacijo sistema, če pa jo povzamemo po nekaterih sosednjih državah (Avstrija, Italija, Nemčija, Španija), pa to pomeni vpeljevanje avtonomije »od zgoraj navzdol« ali centralizacijo sistema.

Avtonomija lahko postane sistemski ukrep, ki pa verjetno tudi pri nas ne bi bil najbolj primeren niti za državo in niti za posameznika. In, če za konec povzamemo Kanta, ki pravi:

»Avtonomno odločanje je naporen projekt, ki ga zmorejo le redki posamezniki,« nam ta jasno pove, da je to »omogočeno« le peščici, ki upa za svoja dejanja tudi odgovarjati.

Avtonomija šole in ravnatelja v javni osnovni šoli bo tako še naprej ostajala »nerešena uganka« z že vnaprej znanim odgovorom, »bodoča« avtonomna šola pa bo samo »šola z razširjeno odgovornostjo« (Füssel 2001).



## LITERATURA

- Anderson, L. in M. Coleman. 2000. *Managing finance and resources in education*. London: Paul Chapman.
- Apple, M. W., J. Kenway in M. Singh. 2007. *Globalizing education: policies, pedagogies, and politics*. New York: Peter Lang.
- Barankay, I. in B. Lockwood. 2007. Decentralization and the productive efficiency of government: evidence from Swiss cantons. *Economics* 91 (5/6): 1197–1218.
- Barber, C. V., K. R. Miller in M. Boness. 2004. *Securing Protected Areas in the Face of Global Change: Issues and Strategies*. IUCN, Gland, Switzerland, Cambridge, UK.
- Barnes, C. 1993. *Practical marketing for schools*. Oxford: Blackwell.
- Bartlett, W., C. Propper, D. Wilson in J. le Grand. 1994. *Quasi-markets in the welfare state: The emerging findings*. Bristol: SAUS.
- Beare, H., B. J. Caldwell in R. H. Millikan. 1992. *Creating and excellent school*. London, New York: Routledge.
- Bečaj, J. 1999. Avtonomni učenec, ki ima avtonomnega učitelja, ki ima avtonomnega ravnatelja, ki ima ... *Vzgoja in izobraževanje* 30 (5): 4–6.
- Bečaj, J. 2000. Šolska kultura: temeljne dimenzije. *Šolsko svetovalno delo* 5 (1): 5–18.
- Bečaj, J. 2001. Šolska avtonomija kot proces. V *Šolska avtonomija v Evropi*, ur. H. Döbert in G. Geissler, 67–90. Ljubljana: Mohorjeva družba.
- Bečaj, J. 2002. Šolska avtonomija: nedosegljiva nujnost? *Sodobna pedagogika* 53 (1): 78–96.
- Bennett, N. in L. Anderson. 2003. Rethinking educational leadership – challenging the conventions. V *Rethinking educational Leadership*, ur. N. Bennett in L. Anderson, 1–9. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Bennett, N., M. Crawford in M. Cartwright. 2003. Introduction. V *Effective educational leadership*, ur. N. Bennett in L. Anderson, ix–xvi. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Bogdan, R. C. in S. K. Biklen. 1982. *Qualitative research for education: an introduction to theory and methods*. Boston: Allyn and Bacon.
- Bottery, M. 2004. The impact of standardisation and control. V *The challenges of educational leadership*, ur. M. Bottery, 77–100. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Bovens, M. 2007. Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal* 13 (4): 447–468.
- Bray, M. 1999. The shadow education system: private tutoring and its implications for planners. Paris: UNESCO-IIEP.
- Bray, M. 2003. *Adverse effects of supplementary private tutoring: dimensions, implications, and government responses*. Paris: UNESCO-IIEP.
- Brejc, M. in K. Širok. 2008. Temeljna izhodišča za vzpostavitev nacionalnega sistema ugotavljanja in zagotavljanja kakovosti. V *Študija nacionalnih in mednarodnih pristopov h kakovosti v vzgoji in izobraževanju*, ur. M. Brejc, 100–111. Kranj: Šola za ravnateljce.
- Brezovnik, B. 2008. Decentralizacija v teoriji in praksi. *Lex localis: revija za lokalno samoupravo* 6 (1): 90–91.

- Bučar, F. 2010. *Slovenci in prihodnost: Slovenski narod po rojstvu države*. Radovljica: Didakta.
- Bush, T. 1995. *Theories of educational management*. London: P. Chapman.
- Caldwell, B. J. 2010. *Why the education revolution is not transforming our schools*. [Http://www.educationaltransformations.com.au/files/Why%20the%20Education%20Revolution%20is%20Not%20Transforming%20Schools.pdf](http://www.educationaltransformations.com.au/files/Why%20the%20Education%20Revolution%20is%20Not%20Transforming%20Schools.pdf) (december 2010).
- Caldwell, B. J. in J. Harris. 2008. *Why not the best schools?* Camberwell: ACER.
- Caldwell, B. J. in J. M. Spinks. 1991. *The self-managing school*. London: Falmer.
- Caldwell, B. J. in J. M. Spinks. 1993. *The self-managing school*. London: Falmer.
- Carr, D. 2000. *Professionalism and ethics in teaching*. London, New York: Routledge.
- Chan, L. in W. Y. W. Lo. 2008. Decentralization of higher education and its implications for educational autonomy in Taiwan. *Journal of Asia Pacific Edukation* 26 (1): 545–575.
- Chitty, C. in M. Lawn. 1995. Redefining the Theacher and Curriculum. *Educational review*, 47(2):1-4.
- Cibulka, J. G. in R. L. Derlin. 1995. State educational performance reporting policies in the U. S.: Accountability's many faces. *International Journal of Educational Research* 23 (6): 479–492.
- Covey, S. 2000. *Načela uspešnega vodenja*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
- Currie, J. in J. A. Newson. 1998. *Universities and globalization*. Thousand Oaks, London, New Dehli: Sage.
- Čok, L. 2001. Predgovor. V *Zelena knjiga o izobraževanju učiteljev v Evropi: kakovostno izobraževanje učiteljev za kakovost v vzgoji, izobraževanju in usposabljanju: tematsko omrežje o izobraževanju učiteljev v Evropi*, ur. T. Plevnik, 5. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport.
- Čotar, M. 2003. *Kdaj lahko učitelj dela kvalitetno?* [Http://www.zrss.si/dokumenti/zajavnost/MCOTAR\\_Kdaj%20laho%20ucitelj%20dela%20kvalitetnodoc](http://www.zrss.si/dokumenti/zajavnost/MCOTAR_Kdaj%20laho%20ucitelj%20dela%20kvalitetnodoc) (26. 5. 2010).
- Darling-Hammond, L. 1994. *Professional development schools: schools for developing a profession*. New York: Teachers College Press.
- Day, C., A. Harris, M. Hadfield, H. Tolley in J. Beresford. 2000. *Leading schools in times of change*. Maidenhead: Open University Press.
- Dehli, K. 1996a. Between 'market' and 'state'? Engendering education change in 1990s. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 17 (3): 361–376.
- Dehli, K. 1996b. Traveling tales: education reform and parental 'choice' in post modern times. *Journal of Education Policy* 11 (1): 75–88.
- Döbert, H. in G. Geissler. 2001. *Šolska avtonomija v Evropi*. Ljubljana: Družina; Celje: Mohorjeva.
- Dolar, M. 1987. Kant in konec razsvetljenstva. *Vestnik SAZU* 8 (1): 71–78.
- Earl, L. M. in S. Katz. 2006. *Leading schools in data-rich world: Harnessing data for school improvement*. Thousand Oakes: Corwin.
- Easterby-Smith, M., R. Thorpe in A. Lowe. 2005. *Raziskovanje v managementu*. Koper: Fakulteta za management.

- Elmore, R. F. 2004. *School reform from the inside out: policy, practice, and performance*. Cambridge: Harvard Education Press.
- Euridyce. 2007. *The information network on education in Europe*, ur. T. Plevnik. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Euridyce. 2008a. *Šolska avtonomija v Evropi – politike in ukrepi*, ur. T. Plevnik. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Euridyce. 2008b. *Ravni avtonomije in odgovornosti učiteljev v Evropi*, ur. T. Plevnik. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Everard, B. in G. Morris. 1990. *Effective school management*. London: P. Chapman.
- Feinberg, J. 1989. *Reason and responsibility: Readings in some basic problems of philosophy*. Belmont: Thomson Wadsworth.
- Fiedler, B. 1996. *Strategic planning for school improvement*. London: Pitman.
- Firestone, W. A. in J. Pennel. 1993. Teacher commitment, working conditions, and differential incentive policies. *Review of Educational Research* 63 (4): 489–526.
- Fullan, M. 2001. *The new meaning of educational change*. New York, London: Teachers College Press, RoutledgeFalmer.
- Fullan, M. 2005. *Leadership and sustainability*. Thousand Oaks: Corwin.
- Fullan, M. in A. Hargreaves. 2000. *Zakaj se je vredno boriti v vaši šoli*. Ljubljana: Zavod za šolstvo.
- Füssel, H. P. 2001. O težavah z razumevanjem šolske avtonomije. V *Šolska avtonomija v Evropi*, ur. H. Döbert in G. Geißler, 13–26. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Gaber, S. 2000. Spremembe sistemu edukacije. *International Journal of Theory and Research in Education* 11 (1/2): 17–24.
- Galiani, S., P. Gertler in E. Schargrodsky. 2002. *The benefits and costs of privatization in Argentina: A microeconomics analysis*. Working Papers, Universidad de San Andres, Departamento de Economia.
- Giddens, A. 1999. *The third way: the renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Glasser, W. 1998. *Učitelj v dobri šoli*. Radovljica: Regionalni izobraževalni center.
- Glen, C. 2000. The concept of educational autonomy. V *Autonomy in education*, ur. W. Berka, J. de Groff in H. Penneman, 11–20. The Hague: Kluwer Law International.
- Goddard, T. 2003. Leadership in the (post)modern era. V *Rethinking educational leadership*, ur. N. Bennett in L. Anderson, 11–26. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Gorard, S. 1999. 'Well. That about wraps it up for school choice research': a state of review. *School Leadership and Management* 19 (1): 25–47.
- Grace, G. 1995. *School leadership: Beyond education management*. London: Falmer.
- Great Britain, Department of Education. 2010. *The importance of teaching: the school white paper 2010*. <http://www.ictliteracy.info/inf/pdf/Schools-White-Paper2010.pdf> (december 2010).
- Hales, C. 1993. *Managing through organization: the management process, forms of organization and the work of managers*. London: Routledge.
- Hammersley, M. 2002. The relationship between qualitative and quantitative research: paradigm loyalty versus methodological eclecticism. V *Handbook of qualitative research*

- methods for psychology and the social sciences*, ur. J. T. Richardson, 159–174. Oxford: Blackwell.
- Hanson, E. 2006. Strategies of educational decentralization: key questions and core issues. V *Educational decentralization*, ur. C. Bjork, 9–25. Dordrecht: Springer.
- Hanus, J. J. in W. Cookson. 1996. *Choosing schools: vouchers in American education*. Washington: American University Press.
- Hargreaves, A. 2003. *Teaching in the knowledge society: education in the age of insecurity*. New York: Teachers College Press, Columbia University.
- Hargreaves, A. in M. Fullan. 1998. *What's worth fighting for in education?* Buckingham: Open University Press.
- Hawkins, J. N. 2000. Centralization, decentralization, recentralization: Educational reform in China. *Journal of Educational Administration* 38 (5): 443–455.
- Ho, E. S. 2006. Educational decentralization in three Asian societies: Japan, Korea and Hong Kong. *Journal of Educational Administration* 44 (6): 590–603.
- Hopkins, D. 2001. *School improvement for real*. London in New York: Routledge/Falmer.
- Hopkins, D. 2007. *Vsaka šola, odlična šola: razumeti možnosti systemskega vodenja*. Ljubljana: RIC.
- Horner, M. 2003. Leadership theory reviewed. V *Effective educational leadership*, ur. N. Bennett, M. Crawford in M. Cartwright, 27–43. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Hoyle, E. in M. Wallace. 2006. *Educational leadership: ambiguity, professional and managerialism*. London: Sage.
- Hozjan, D. 2004. Vpliv koncepta kompetenc na splošno izobrazbo. *Vzgoja in izobraževanje* 35 (2): 9.
- Izhodišča kurikularne prenove*. 1997. Ljubljana: Nacionalni kurikularni svet.
- Janžekovič, I. 2007. *Avtonomija šole, ravnateljev in učiteljev*. Diplomsko delo, Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta.
- Kant, I. 1987. Odgovor na vprašanje: Kaj je razsvetljenstvo? *Vestnik SAZU* 8 (1): 9–13.
- Kenway, J. in D. Epstein. 1996. The marketisation of school education: feminist studies and perspectives. *Studies in the Cultural Politics of Education* 17 (3): 301–314.
- Klemenčič, K. 2006. *Motivacija zaposlenih: v profitnih in neprofitnih organizacijah*. Diplomsko delo, Gea College.
- Kodelja, Z. 2007. Reforme, stroka in šolske politike. *Sodobna pedagogika* 58 (2): 34–48.
- Koren, A. 1999. *Ravnatelj med osamo in sodelovanjem*. Ljubljana: Šola za ravnatelje.
- Koren, A. 2006. *Avtonomija in decentralizacija v izobraževanju: študija vidljivosti v slovenskem šolskem sistemu*. Ljubljana: Šola za ravnatelje in Fakulteta za management Koper.
- Koren, A. 2007. *Ravnateljstvo: vprašanja o vodenju šol brez enostavnih odgovorov*. Ljubljana: Šola za ravnatelje in Koper: Fakulteta za management.
- Kotler, P. 1994. *Marketing management: Analysis, planning, implementation, and control*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

- Kramar, M. 2003. Spremljanje didaktične paradigme in prenova izobraževalnega procesa. V *Didaktični in metodični vidiki prenove in razvoja izobraževanja: knjiga referatov z 2. mednarodnega znanstvenega posveta*, ur. M. Kramar in M. Duh, 21–30. Maribor: Pedagoška fakulteta, Oddelek za pedagogiko, didaktiko in psihologijo.
- Krek, J. 1995. *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Krek, J. 2001. Načela avtonomije, pravne nevtralnosti in »objektivnosti, kritičnosti in pluralnosti« kot socialnointegracijski dejavniki v javni šoli. *Sodobna pedagogika* 52 (5): 56–70.
- Kroflič, R. 1999. Avtonomija šole/vrtca in učitelja/vzgojitelja ali kako in kam bomo vozili v skladu z novo zakonodajo? *Vzgoja in izobraževanje* 30 (5): 7–12.
- Kroflič, R. 2002. Ravnateljeva avtonomija in pedagoško vodenje institucije. *Sodobna pedagogika* 53 (1): 66–77.
- Kvale, S. 1996. *InterViews: An introduction to qualitative research interviewing*. London: Sage.
- Lambert, L. 2005. Leadership for lasting reform. *Educational Leadership* 62 (5): 62–65.
- Lamby, J. 1997. *The learning organisation, managing people in education*. London: Sage.
- Lauder, H. in D. Hughes, S. Watson, S. Waslander, M. Thrupp, R. Strathdee, I. Simiyu, A. Dupuis, J. McGlenn in J. Hamlin. 1999. *Trading in futures: Why markets in education don't work*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Leibenstein, H. 1987. *Inside the firm: the inefficiencies of hierarchy*. Cambridge, London: Harvard University Press.
- Levacic, R. 1995. *Local management of schools: Analysis and practice*. Buckingham: Open University Press.
- Leys, C. 2003. *Market-driven politics: Neoliberal democracy and the public interest*. New York: Verso.
- Light, P. C. 2000. *Making nonprofits work: A report on the tides of nonprofit management reform*. Washington, D. C.: The Aspen Institute, Brookings Institution Press.
- Lipušič, B. 1994. *Izobraževalni trendi v zahodni Evropi: pregled strukturnih sprememb v šolskih sistemih*. Nova Gorica: Educa.
- Livingston, K. in J. McCall. 2002. *School self-evaluation strategies, impact and outcomes*. Prispevek na konferenci ATEE, Varšava, Poljska. [Http://syneva.net](http://syneva.net) (november 2006).
- MacPherson, R. J. S. 1999. *The politics of accountability*. Thousand Oaks: Corwin.
- Marentič-Požarnik, B. 2003. *Strokovna avtonomija in odgovornost pedagoških delavcev*. Ljubljana: Filozofska fakulteta.
- Marinšek, S. 1999. Komuniciranje s starši. V *Razsežnosti komuniciranja*, ur. A. Koren, 55–56. Ljubljana: Šola za ravnatelje.
- Maxwell, C. J. 2005. *Developing the leader within you*. Nashville: Nelson Business.
- McBeath, J. in J. Rosenberg. 2006. *Comparative environmental politics*. Dordrecht: Springer.
- Merc, D. 2008. *Šolski sistem je pravi Big Brother*. [Http://kraljestvo.mojforum.si/kraljestvo-post-27.html](http://kraljestvo.mojforum.si/kraljestvo-post-27.html) (12. 11. 2009).

- Merriam, B. S. 1998. *Qualitative research and case study applications in education*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Merrouche, O. 2007. *The long term effect of education spending decentralization on human capital in Spain*. Uppsala: Uppsala University, Department of Economics.
- Mesec, B. 1998. *Uvod v kvalitativno raziskovanje v socialnem delu*. Ljubljana: Visoka šola za socialno delo.
- Mihelčič, M. 2003. *Organizacija in ravnateljstvo*. Ljubljana: Fakulteta za računalništvo in informatiko.
- Mintzberg, H. 1993. *Structures in fives*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Mitter, W. 1991. A decade of transformation: Educational policies in Central and Eastern Europe. *International Review of Education* 49 (1/2): 75–96.
- Mlakar, J. 2002. Ravnateljstva avtonomija in kakovost vodenja (Šola med avtonomijo in intervencionizmom). *Sodobna pedagogika* 53 (1): 66–77.
- Mok, K. 2003. Decentralization and marketization of education in Singapore: A case study of the school excellence model. *Journal of Educational Administration* 41 (4): 348–366.
- Moller, J. 2007. School leadership and accountability: Moving beyond standardization of practice. V *Professional challenges for school effectiveness and improvement in the era of accountability: proceedings of the 20th Annual World ICSEI Congress*, ur. M. Brejc, 1–8. Ljubljana: Šola za ravnatelje; Koper: Fakulteta za management.
- Morgan, G. 1986. *Images of organization*. Beverly Hills: Sage.
- Možina, S. 2002. Vodja in vodenje. V *Management: nova znanja za uspeh*, ur. S. Možina, 498–539. Radovljica: Didakta.
- Naper, L. R. 2010. Teacher hiring practice and educational efficiency. *Economics of Education Review* 29 (4): 658–668.
- Nolimal, F. 2008. *Fleksibilni predmetnik – pot do večje avtonomije, strokovne odgovornosti in kakovosti vzgojno-izobraževalnega dela*. Ljubljana: Zavod za šolstvo.
- Novak, B. 2001. Šola med nacionalnimi in globalnimi tendencami. *Anthropos: časopis za psihologijo in filozofijo ter za sodelovanje humanističnih ved* 33 (4/6): 135–151.
- Novak, B. 2009. Prenova slovenske šole. *Znanstveno poročilo 10/09*. Ljubljana: Pedagoški inštitut.
- O'Neill, O. 2002. *A question of trust*. The BBC Reith Lecture. [Http://www.bbc.co.uk/radio4/reith2002/lectures.shtml](http://www.bbc.co.uk/radio4/reith2002/lectures.shtml) (23. 4. 2011).
- Patton, M. Q. 1987. *How to use qualitative methods in evaluation*. Newbury Park: Sage.
- Peček, M. 1998. *Avtonomnost učiteljev nekdaj in sedaj*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Peček, M. 1999. Novi trendi v sistemih upravljanja šolstva – decentralizacija. *Sodobna pedagogika* 50 (3): 26–39.
- Peček, M. 2008. Odgovornost in avtonomnost učiteljev – Slovenija. V *Ravni avtonomije in odgovornosti učiteljev v Evropi*, ur. T. Plevnik. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Pravilnik o standardih in normativih za izvajanje programa osnovne šole. *Uradni list RS*, št. 75/2005.

- Prosser, J. 1999. *School culture*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Paul Chapman, Sage.
- Prost, A. 1992. *Petite histoire de la France au XXe siècle*. Paris: A. Colin.
- Purkey, W. W. in J. Novak. 1996. *Inviting school success: A self-concept approach to teaching, learning, and democratic practice*. 3rd ed. New York: Wadsworth.
- Ranson, S. in J. Tomlinson 1994. *School co-operation: new forms of local governance*. Harlow: Longman.
- Razdevšek Pučko, C. 2002. Ravnatelj in učiteljeva avtonomija pri uvajanju sprememb v pedagoški proces (Je ravnatelj spodbujevalec sprememb v šoli?). *Sodobna pedagogika* 53 (1): 126–140.
- Resman, M. 1990. Učitelj – uslužbenec, strokovnjak, oseba in osebnost. V *Učitelj, vzgojitelj – družbena in strokovna perspektiva: zbornik gradiv s posveta*, ur. M. Velikonja, 31–36. Ljubljana: Zveza društev pedagoških delavcev Slovenije.
- Resman, M. 1994. Ravnatelj in vizija šole. *Sodobna pedagogika* 45 (3/4): 122–132.
- Resman, M. 2002. Vzводи šolskega razvoja. *Sodobna pedagogika* 53 (1): 9–26.
- Richter, I. 1994. Theorien der Schulautonomie. *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 42 (1): 5-16.
- Richter, I. 1999. Die Steuerung des Schulwesens durch Autonomie. *Neu Sammlung* 30 (1): 81-95.
- Rolff, H. G. 1999. *Manual Schulentwicklung: Handlungskonzept zur pädagogischen Schulentwicklungsberatung*. 2. Auflage. Weinheim und Basel: Beltz.
- Rondinelli, D. A. in J. R. Nellis. 1986. Assessing decentralization policies in developing countries: A case for cautious optimism. *Development Policy Review* 4 (1): 3–23.
- Rosing, G. in J. Kjoer. 2001. Danska. V *Šolska avtonomija v Evropi*, ur. H. Dobert in G. Geissler, 93–104. Ljubljana, Celje: Mohorjeva družba.
- Sagadin, J. 1991. Kvalitativno empirično pedagoško raziskovanje. *Sodobna pedagogika* 42 (7/8): 343–355.
- Sagadin, J. 1993. Kvantitativna analiza podatkov pri študiji primera. *Sodobna pedagogika* 44 (3/4): 115–123.
- Sagadin, J. 1995. Nestandardizirani intervju. *Sodobna pedagogika* 46 (7/8): 311–322.
- Sagadin, J. 2001. Pregledno o kvalitativnem empiričnem pedagoškem raziskovanju. *Sodobna pedagogika* 52 (2): 10–25.
- Saunders, M., P. Lewis in A. Thornhillu. 1997. *Research methods for business students*. London: Pitman.
- Schein, E. H. 1988. *Process consultation: Volume I: Its role in organization development*. Reading: Addison-Wesley.
- Silverman, D. 2000. *Doing qualitative research: A practical handbook*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Slovar slovenskega knjižnega jezika*. 2002. Ljubljana: DZS.
- Smith, M. 1999. After managerialism: Towards conception of the school as an education community. *Journal of Philosophy of Education* 33 (3): 317–336
- SSKJ – *Slovar slovenskega knjižnega jezika*. 2002. Ljubljana: Državna založba Slovenije.

- STA. 2009. *Lukšič: Slovenska šola je dobra šola*. [Http://mojeviro.finance.si/262900](http://mojeviro.finance.si/262900) (9. 11. 2009).
- Stare, J. 2006. Kompetentnost vodij v državni upravi – vidik podrejenih. *HRM: strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 4 (11): 50–54.
- Stark, S., I. Stronach in T. Warne. 2002. Teamwork in mental health: rhetoric and reality. *Journal of Psychiatric and Mental Health Nursing* 9 (4): 411–418.
- Stoll, L. in D. Fink. 2003. *Cangin aour schools: Linking school effectiveness and school improvement*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Stoll, L., D. Fink in L. M. Earl. 2003. *It's about learning (and it's about time)*. London, New York: Routledge/Falmer.
- Šebart, Mojca K. in J. Krek. 2001. Prolegomena k vprašanju treh sistemskih pristopov zagotavljanja kakovosti posamezne šolske institucije. *Sodobna pedagogika* 52 (4): 46–65.
- Šerbetar, J. 1999. Kdo nam krati avtonomnost? *Sodobna pedagogika* 53 (1): 48–64.
- Štraus, M. 2005. Izvedbeni in doseženi kurikulum za matematiko v višjih razredih osnovne šole med 1995 in 2003. *Šolsko polje* 16 (3/4): 19–40.
- Tavzes, M. 2006. *Veliki slovar tujk*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Teachers Law of the People's Republic of China. 1993. *Ministry of Education of the People's Republic of China*. [Http: www.ebeijing.gov.cn/.../Laws/t1017532.htm](http://www.ebeijing.gov.cn/.../Laws/t1017532.htm) (26. 2. 2010).
- Tooley, J. 1994. In defence of markets in educational provision. V *Education in the marketplace*, ur. D. Bridges in T. McLaughlin. London: Falmer.
- Tratnik, Monika. 2002. *Osnove raziskovanja v managementu*. Koper: Visoka šola za management.
- Trnavčevič, A. 2000. *Markets without choice? The development public markets in elementary schooling in Slovenia*. Doctoral thesis, University of Toronto/OISE.
- Trnavčevič, A. 2001. Kvalitativna in kvantitativna paradigma pedagoškega raziskovanja: izhodišča in dileme. *Sodobna pedagogika* 52 (29): 26–34.
- Trnavčevič, A. 2002. Schools in the 21st century: national educational policies, organisational learning and the educational markets. V *Leading schools for learning: proceedings of the 10th annual conference of the European Network for Improving Research and Development of Educational Management*, ur. David Oldroyd, 177–192. Ljubljana: National Leadership School; Koper: School of Management.
- Trnavčevič, A. 2009. Med avtonomijo in odgovornostjo v izobraževanju. V *Izobraževanje odraslih v času gospodarskih izzivov* (Letni posvet o izobraževanju odraslih, Maribor, 8.–9. december 2009). Ljubljana: Zveza ljudskih univerz Slovenije. [Http://www.zveza-lu.si/letniPosvet2009/pdf/Trnavcevic.pdf](http://www.zveza-lu.si/letniPosvet2009/pdf/Trnavcevic.pdf) (december 2010).
- Trnavčevič, A. in R. Zupanc Grom. 2000. *Marketing v izobraževanju*. Ljubljana: Šola za ravnateljce.
- Trnavčevič, A. in V. Logaj. 2006. Uvod. V *Sodelovanje z okoljem*, 4–6. Ljubljana: Šola za ravnateljce.
- Trnavčevič, A., A. Koren, J. Erčulj, N. Trunk Širca, A. Faganel, N. Mithans in M. Bevc. 2005. *Management processes*. Koper: Faculty of management.
- Trnavčevič, A., J. Vogrinc, B. Snoj, V. Logaj, R. Vogrinc in B. Kodrič. 2008. *Evalvacija zadovoljstva s šolo: metodološki in vsebinski izzivi*. Kranj: Šola za ravnateljce.



- Ustava RS. *Uradni list RS*, št. 33/91, 42/97, 66/00, 43/03, 68/06.
- Van Maaden, J. 1983. *Qualitative methodology*. Beverly Hills: London, New Delhi: Sage.
- Verbiest, E. 2003. *Professional learning communities*. Tilburg: Fontys.
- Verbinc, France. 1987. *Slovar tujk*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Volansky, A. 2007. School autonomy for school and improvement: The case of Israel. V *International handbook of school effectiveness and improvement*, ur. T. Townsend, 351–362. Dordrecht: Springer.
- Walford, G. 1997. Diversity, choice, and selection in England and Wales. *Educational Administration Quarterly* 33 (2): 158–169.
- Waters, M. 1995. *Globalization*. London, New York: Routledge.
- Weishaupt, H. in M. Weiß. 2001. Šolska avtonomija kot teoretski problem in kot predmet empiričnega raziskovanja šolstva. V *Šolska avtonomija v Evropi*, 27–46. Ljubljana: Družina in Celje: Mohorjeva Celje.
- Wong, J. L. 2006. The effects of local interpretation of decentralization policy on school autonomy in Guandong Province of China. V *Educational decentralization. Asian experiences and conceptual contributios*, ur. C. Bjorg, 43–58. Dordrecht: Springer.
- Woods, P. A. in C. Bagley. 1996. Market elements in a public service: an analitical model of studying educational policy. *Journal of Education Policy* 11 (6): 641–653.
- Wößmann, L. 2003. Central exit exams and student achievement: International evidence. V *No child left behind? The politics and practice of school accountability*, ur. P. E. Peterson in M. R. West Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI). *Uradni list RS*, št. 101/1999, 22/2000, 64/2001, 101/2001, 108/2002, 14/2003, 34/2003, 55/2003, 79/2003, 1157/2003, 65/2005, 98/2005, 117/2005, 129/2006, 16/2007, 101/2007, 36/2008, 22/2009, 55/2009, 58/2009 (64/2009, 65/2009), 16/201, 47/2010, 20/2011, 34/2011.
- Zakon o osnovni šoli (ZOsn). *Uradni list RS*, št. 33/1997, 54/2000, 59/2001, 71/2004, 23/2005, 70/2005, 60/2006 (63/2006), 81/2006, 102/2007.
- Zakon o zavodih (ZZ). *Uradni list RS*, št. 12/1991.
- Zver, M. 2007. Naše poslanstvo – vzgoja za kreativno in kakovostno življenje. V *Slovensko šolstvo včeraj, danes, jutri*, ur. A. Šverc, 100–106. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Žižek, S. 2005. *Kako biti nihče*. Ljubljana: Analecta.
- Žuraj, A. in R. Zupanc Grom. 2006. Zakaj sodelovati z okoljem? V *Sodelovanje z okoljem*, ur. A. Koren, 6–15. Ljubljana: Šola za ravnatelje.