

**OECD – Organizacija za sodelovanje in ekonomski razvoj**  
**Center za sodelovanje z nečlanici**  
**Direktorat za izobraževanje, zaposlovanje, delo in socialne zadeve**  
**Komite za izobraževanje**

**POROČILA O NACIONALNIH IZOBRAŽEVALNIH POLITIKAH**  
**SLOVENIJA**

**Pariz, 31. maj 1999**

# VSEBINA

## PREDGOVOR

## UVOD

### PRVO POGLAVJE: KONTEKST

- Gospodarska preobrazba po letu 1991
- Trg dela
- Pristop k Evropski uniji
- Sklep

### DRUGO POGLAVJE: RAZVOJ KURIKULUMA

- Preobrazba vsebine vzgoje in izobraževanja v Sloveniji
- Osnovnošolsko izobraževanje
- Splošno srednje izobraževanje
- Razvoj kurikuluma
- Poklicno in strokovno izobraževanje
- Visoko šolstvo
- Priporočila

### TRETJE POGLAVJE: STANDARDI ZNANJA, PREVERJANJE IN OCENJEVANJE, SPRIČEVALA IN KAKOVOST: I. OSNOVNOŠOLSKO IZOBRAŽEVANJE

- Priporočila

### ČETRTO POGLAVJE: STANDARDI ZNANJA, PREVERJANJE IN OCENJEVANJE, SPRIČEVALA IN KAKOVOST: II. SREDNJEŠOLSKO IN VIŠJEŠOLSKO IZOBRAŽEVANJE

- Poklicno izobraževanje in izobraževanje odraslih
- Visoko šolstvo
- Priporočila

### PETO POGLAVJE: REGIONALIZACIJA IN DECENTRALIZACIJA

- Šole
- Poklicno in strokovno izobraževanje
- Visoko šolstvo
- Priporočila

### ŠESTO POGLAVJE: UČINKOVITOST IN VIRI V SISTEMU

- Usklajen vladni pristop
- Visoko šolstvo
- Demografski dejavniki in sistem vzgoje in izobraževanja
- Spremljanje sistema
- Priporočila

### SEDMO POGLAVJE: NA POTI K STRATEŠKI REFORMI

- Narava sistema
- Sodelovanje staršev in drugih nosilcev

## **PREDGOVOR**

Široke gospodarske, družbene in politične spremembe so zaznamovale napredujoči prehod Slovenije v pluralistično in demokratično družbo s tržnim gospodarstvom. Vsi se strinjajo, da so nadarjenost, sposobnosti in spretnosti izjemno pomembne za ta proces, zaradi tega je obseg reforme vzgoje in izobraževanja tako ambiciozno zastavljen. To poročilo o slovenski nacionalni izobraževalni politiki predstavlja analizo najnovejših trendov in pobud za reformo ter opredeljuje ključne smeri za okrepitev reforme ob izzivih, s katerimi se srečujejo uradniki, občine, podjetja, izobraževalci, starši in študentje. Ponuja priporočila za razvoj kurikulumov, standarde znanja, preverjanje in ocenjevanje znanja, podeljevanje poklicnih kvalifikacij in akreditacijo, kakovost, regionalizacijo, decentralizacijo, učinkovitost in vire v sistemu vzgoje in izobraževanja. Omeniti velja, da so slovenske oblasti že začele izvajati večino teh priporočil.

Sklepe in priporočila so obravnavali na posebnem sestanku Odbora za izobraževanje OECD 25. in 26. oktobra 1998 v Ljubljani. Ta dokument vsebuje ključne točke, obravnavane na dvodnevem zasedanju.

Poročilo je napisal glavni poročevalec Graham Reid (Združeno kraljestvo), pomagali pa so Steven Bakker (Nizozemska), Elsa Hackl (Avstrija), Pasi Sahlberg (Finska) in Joan Wills (ZDA). Splošno koordinacijo in veliko pomoč jim je nudil Ian Whitman iz sekretariata. Stephen Heyneman iz Svetovne banke in Anthony Gribben iz European Training Foundation sta prav tako sodelovala pri poročilu.

Ta zvezek je objavljen na odgovornost generalnega sekretarja.

Eric Burgeat  
Direktor  
Center za sodelovanje z nečlanici

## UVOD

Poročilo o izobraževalni politiki v Sloveniji, narejeno na zahtevo slovenske vlade, se v glavnem osredotoča na pregled sedanjega stanja reforme te politike, ki se je začela z osamosvojitvijo Slovenije leta 1991. Reforme so bile daljnosežne in temeljne. Takšne so morale biti zaradi političnih, gospodarskih in socialnih sprememb na poti v samostojnost. Rečemo lahko, da obsegajo tri široke sklope dejavnosti.

- Vzpostavitev pravne osnove za spremembe (1990 - 1996). Od začetka tega desetletja so slovenskemu Državnemu zboru predložili sedem temeljnih izobraževalnih zakonov, ki pokrivajo organizacijo in financiranje vzgoje in izobraževanja, predšolsko vzgojo, osnovne šole, gimnazije (srednje šole), poklicno in strokovno izobraževanje, izobraževanje odraslih in visoko šolstvo.
- Razvoj kurikulumov in sistemov preverjanja in ocenjevanja znanja (1995 - 2000). Ustanovitev Nacionalnega kurikularnega sveta leta 1995 kaže na odločenost, da se prenovi kurikularni okvir na vseh ravneh vzgoje in izobraževanja, pri čemer mora biti dan poudarek aktivnemu sodelovanju učencev in dijakov v šolah, fleksibilnemu načinu razmišljanja in medosebnim spretnostim. Prav tako je bilo treba radikalno spremeniti sisteme preverjanja in ocenjevanja znanja ter evalvacije, ki naj bi bili usmerjeni v merjenje rezultatov in dvig kakovosti vzgojno-izobraževalnih procesov.
- Zviševanje učinkovitosti in preglednosti sistema (po letu 1999). Ta faza temelji na prejšnjih dveh in naj bi vključevala elemente, kot so evalvacija rezultatov in procesov v državnem merilu ter informacijski sistem, ki bo ljudem dajal natančnejše in ažurnejše podatke o rezultatih in virih v sistemu ter tako povečal preglednost.

Seveda te faze niso samozadostne. Elemente vseh treh uresničujejo skladno s temeljnim dokumentom reforme, Belo knjigo o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji (1996). Nenavadno je, da ta dokument ne opredeljuje le širokih okvirjev politike, ki jo je treba uresničiti, ampak tudi filozofijo in vrednote, na katerih temelji celoten proces reforme. Če poenostavimo razprave iz Bele knjige, se glavna načela in vrednote glasijo:

- javni sistem vzgoje in izobraževanja bi moral biti pregleden in odprt,
- moral bi biti "pravno nevtralen", tako da ne bi privzemal nobene posebne ideologije, ki bi bila lahko nesprejemljiva za nekatere dele prebivalstva,
- moral bi zagotavljati možnost izbire na vseh ravneh,
- vzpodbujati bi moral demokratičnost in odločanje v sistemu ter
- biti kakovosten sistem, ki poudarja učenje in ne kopičenja dejstev.

Poročevalci so pri ocenjevanju slovenskega sistema vzgoje in izobraževanja poskušali v celoti upoštevati ta načela. Prav tako so se globoko zavedali, da so mnoge veje reforme še v začetni fazi. Do izvajanja procesa v celoti je še dolga pot in mnoge podrobnosti pri načrtovanju politike še niso izpopolnjene. Zato namen analize ter sklepov in priporočil poročevalcev ni, da predlagajo nove ali drugačne smeri, ampak da nakažejo prioritete v razvijajočem se sistemu.

Na vsak način pa so poročevalci prepričani, da slovenska reforma vzgoje in izobraževanja predstavlja izreden nacionalen dosežek. Mnogo držav članic OECD v tem času prenavlja svoje izobraževalne sisteme, a le malo - če sploh katera - jih je moralo uvesti tako korenite spremembe ob tolikih drugih družbenih spremembah. Poročevalci menijo, da je izredno hvalevredno, da je Sloveniji uspelo nadaljevati s tem načrtom, ki temelji na jasni filozofski osnovi in široki razpravi.

Glede na vsestranskost reforme, ki posega v vse dele sistema vzgoje in izobraževanja, so se poročevalci odločili, da bo poročilo razdeljeno po temah in bo poudarjalo splošna načela sprememb, ki se zdijo najpomembnejše in se nanašajo na vse sektorje. Prvo poglavje orisuje okoliščine, v katerih poteka reforma, zlasti položaj v gospodarstvu in na trgu dela. Drugo poglavje obravnava kurikularno prenavo, ki je še posebej pomembna zaradi želje, da bi se povsem oddaljili od prejšnjega socialističnega pristopa, ki velja za zastarelega in neučinkovitega. Tretje in četrto poglavje se nanašata na razvoj standardov znanj in kakovost v sistemu, področji, ki ju poročevalci in slovenska vlada smatrajo za izredno pomembni. Peto poglavje obravnava nove pristope k mestu in metodam odločanja v sistemu, vključno s potrebo po regionalizaciji, v primerjavi s prejšnjim sistemom. Šesto poglavje se loteva nekaterih tem o učinkovitosti in virih v sistemu vzgoje in izobraževanja. Medtem ko prejšnja poglavja vsebujejo priporočila v zvezi s temami, ki jih obravnavajo, prikazuje sedmo poglavje ključna priporočila poročevalcev ter nekatere splošne ugotovitve o procesu reforme.

## **PRVO POGlavJE**

### **KONTEKST**

To poglavje obravnava okvir reforme vzgoje in izobraževanja v Sloveniji. Opisuje splošen gospodarski položaj, razvoj na trgu dela ter predvidene učinke vstopa v Evropsko unijo (EU). Našteti so nekaj splošnih sklepov v zvezi z sistemom vzgoje in izobraževanja, ki so razdelani v naslednjih poglavjih.

### **Gospodarska preobrazba po letu 1991**

Na začetku svoje samostojnosti leta 1990 je imela Slovenija dokaj trden položaj. Bila je najbolj cvetoč del nekdanje Jugoslavije s tesnimi povezavami z drugimi državami, med njimi z Nemčijo, Avstrijo in Italijo. Vseeno pa je bilo jasno, da so bile potrebne bistvene spremembe na mnogih področjih, vključno s pravnim in vladnim sistemom ter gospodarsko strukturo in trgom dela, kar je še zlasti pomembno s stališča izobraževanja in usposabljanja.

Kot mnoga druga gospodarstva na prehodu je imela tudi Slovenija precej velikih državnih proizvodnih podjetij. Obvladovala so monopolna tržišča v drugih delih Jugoslavije in drugih državah komunističnega bloka. Zaposlovala so veliko število delavcev, vendar sta bila njihova produktivnost in učinkovitost nizka. Po merilih tržnega gospodarstva so bila povsem nedonosna.

Slovenske oblasti so hitro ukrepale in so s pomočjo privatizacije sprožile prestrukturiranje. Čeprav niso ukrepale tako hitro, kot so si želeli nekateri tuji poročevalci, je bil učinek v kombinaciji s potrebno politiko makroekonomske stabilizacije zelo izrazit. Proizvodnja in število zaposlenih sta v teh velikih podjetjih močno upadli. Delavci, ki so izgubili delovna mesta, so bili običajno starejši od povprečja. Ker so bila mnoga od teh podjetij dejavna v dokaj zastarelih dejavnostih kovinsko-predelovalne industrije, delavci niso imeli sodobnega znanja niti kvalifikacij, ki bi jih lahko uporabili na drugih področjih.

Bruto nacionalni proizvod je v letih po osamosvojitvi močno padel, od leta 1993 pa je njegova rast spet pozitivna. Najnovejše ocene kažejo, da znaša letna gospodarska rast v zadnjih treh letih med 3% in 4%. Industrijska proizvodnja je bila veliko bolj počasna. Vzrok za to je morda deloma v nizki ravni investicij v industrijo in proizvodnjo v primerjavi s transportom in komunikacijami, kjer se je osredotočala investicijska rast.

Ena od posledic prestrukturiranja je bil velik porast števila majhnih podjetij in samozaposlenih. Število podjetij se je povečalo od približno 4000 v letu 1989 na 33.600 v letu 1995. Večina je imela manj kot 250 zaposlenih. Število samostojnih podjetnikov, ki so v povprečju zaposlovali še enega delavca, je znašalo približno 50.000. Liberalizacija je hkrati pomenila ustanavljanje velikega števila novih privatnih podjetij. Večina teh podjetij je bilo zelo majhnih, njihova "stopnja umrljivosti" pa je bila in je še vedno visoka.

Splošna ugotovitev v zvezi z gospodarstvom je, da bo treba prehoditi še dolgo pot, čeprav je bilo že veliko storjenega. Industrijsko prestrukturiranje še zdaleč ni gotovo, industrija kot celota pa še vedno ni močna. Ocenjuje se, da je sektor kot celota nerentabilen. To je vsekakor ovira za vlaganja, tudi za neposredna tuja vlaganja. Na tem področju je bila Slovenija manj uspešna kot nekatera druga gospodarstva na prehodu. Struktura gospodarstva, v katerem mnoga velika podjetja čaka še nadaljnje prestrukturiranje in verjetno zmanjševanje števila delovnih mest in v katerem se ustanavlja veliko zelo majhnih podjetij, pomeni zelo velik izziv za sistem izobraževanja in usposabljanja.

## **Trg dela**

Takoj po osamosvojitvi je zaposlenost padla, kar glede na razvoj proizvodnje in prestrukturiranje ne preseneča, vendar je po letu 1993 spet narasla, razmerje med stopnjo zaposlenosti in številom prebivalstva pa je v primerjavi z večino drugih držav na prehodu dokaj visoko. Število zaposlenih s polovičnim delovnim časom je zelo nizko, čeprav se število zaposlenih za določen čas zvišuje in je do leta 1996 naraslo na približno 9% vseh zaposlenih. Samozaposlovanje se je v zadnjih petih letih komajda kaj spremenilo, čeprav se je število samozaposlenih v nekmetijskih sektorjih skoraj podvojilo, kar je odraz že omenjenega ustanavljanja novih podjetij.

V Sloveniji se struktura zaposlenosti po panogah precej razlikuje od večine držav OECD. Delež zaposlenosti v industriji je večji, v storitvenih dejavnostih pa manjši kot v drugih državah. To se bo v nadaljnjem procesu prestrukturiranja vsekakor spremenilo. Lahko tudi pričakujemo, da se bo delež kmetijstva vključno s samozaposlenimi znižal od sedanjih približno 12%.

V Sloveniji je vključenost delovne sile visoka, prehodno obdobje pa ni imelo bistvenega vpliva nanjo. Izjema so mladi do 25 let, pri katerih se je stopnja znižala za tretjino. Deloma bi bil lahko vzrok za to večje število mladih, ki ostajajo vključeni v izobraževanje. Drugo področje, ki priteguje pozornost, je nizka stopnja vključenosti moških v starosti nad 50 let, ki znaša približno 46% do 47%. Stopnja se od osamosvojitve ni bistveno spremenila. Zdi se, da je to rezultat sistema upokojevanja in odnosa delavcev do upokojitve. Skoraj splošna težnja je, da se ljudje upokojujejo pred 60. letom. Srednja starost ob upokojitvi je 53 let za ženske in 57 let za moške. Zdi se, da je to posledica različnih posebnih dejavnikov. Mnogi starejši ljudje se upokojijo invalidsko. Mnogi ne izpolnijo starostnih pogojev za redno upokojitev (60 let za ženske in 65 za moške). Ljudje lahko dokupijo pravice, s katerimi se zniža zahtevana starost za upokojitev. V teku so razprave o pokojninski reformi.

Pri tem je pomembno gibanje prebivalstva v Sloveniji. Število prebivalcev se je umirilo pri približno 2 milijonih, toda bolj pomembno je dejstvo, da število rojstev ostro pada. Število živorojenih otrok na tisoč prebivalcev je padlo od 12,9% v letu 1987 na 9,8% v letu 1994. Posledice za sistem vzgoje in izobraževanja se že kažejo v upadanju števila prvošolcev in manjšem skupnem številu otrok v osnovnih šolah. V šolskem letu 1995/96 je bilo njihovo število za približno 9% nižje od tistega v letu 1988/89. Padec bo vse hitrejši, ko se bo nižja stopnja rodnosti širila po sistemu. Nasploh kaže, da je Sloveniji odrejeno, da se bo delež prebivalcev, starejših od 60 let, od katerih večina ni aktivno zaposlenih, večal, delež tistih pod 25 let pa zniževal, pri čemer bo stopnja odvisnosti močno naraščala.

Brezposelnost se v Sloveniji meri s pomočjo ankete o delovni sili (ADS) in prijav brezposelnih na Republiškem zavodu za zaposlovanje (RZZ). Tako kot v drugih državah ta dva ukrepa vodita do različnih ocen brezposelnosti. Število brezposelnih, prijavljenih na Zavodu, že nekaj let znaša približno 14%, stopnja po anketi o delovni sili pa je drsela navzdol, tako da je v letu 1997 znašala med 7% in 8%. Tako kot v drugih državah so tudi tu vzrok za to "malodušni delavci", ki so prijavljeni kot brezposelni, a v resnici ne iščejo dela. Poleg tega prevladuje mnenje, da ima Slovenija močno črno ekonomijo, zlasti v gradbeništvu in brez dvoma med samozaposlenimi in zelo majhnimi podjetji.

Po merilih ADS je slovenska stopnja brezposelnosti zadovoljiva, v glavnem v mejah povprečja OECD in precej pod tisto v več velikih državah članicah EU. Stopnja brezposelnosti za moške in ženske je dokaj enaka, vendar pa je tako kot v mnogih drugih državah položaj mladih do 24 let mnogo manj zadovoljiv. Leta 1997 je brezposelnost med moškimi in ženskami v starosti od 15 do 24 let znašala približno 18%. V primerjavi s tem je znašala stopnja brezposelnosti v starostni skupini od 50 do 64 let 6%, kar je nedvomno odražalo težnjo predčasnega upokojevanja, čeprav je v tej starostni skupini mnogo delavcev, ki dela sploh ne iščejo več. Kot odgovor na problem brezposelnosti mladih je Ministrstvo za šolstvo in šport (MŠŠ) skupaj z Ministrstvom za delo uvedlo program, ki naj bi vključeval 5000 do 6000 mladih.

Zlasti pomembni so še trije drugi vidiki brezposelnosti. Prvič, dolgoročna brezposelnost je po obeh merilih visoka, saj znaša približno 60% od celotne. Po podatkih RZZ lahko sklepamo, da zelo dolgoročna brezposelnost, ki traja več kot dve ali tri leta, narašča. Drugič, med brezposelnimi večinoma prevladujejo posamezniki z nizko stopnjo izobrazbe. Ta ugotovitev velja za večino industrijsko razvitih držav. Tretjič, ne glede na majhnost Slovenije obstajajo bistvene razlike med območji. Več kot četrtnina prijavljenih brezposelnih je na mariborskem območju, kjer so bila pred neodvisnostjo nekatera velika državna podjetja, kar je več kot na ljubljanskem, ki je dvakrat večje. Na splošno imajo območja v vzhodnih delih države najvišjo stopnjo brezposelnosti.

## **Pristop k Evropski uniji**

Pogajanja o pristopu Slovenije k Evropski uniji so se že začela. Slovenija bo verjetno izpolnila ekonomske pogoje za članstvo v EU, saj je trend gospodarske rasti od leta 1993 pozitiven. Poleg gospodarskih vidikov mora Slovenija velik del nacionalne zakonodaje postopno uskladiti z direktivami in uredbami EU. V dosedanjih reformah je bilo vloženih veliko naporov v prilagajanje te zakonodaje.

Na področju izobraževanja in usposabljanja je zakonodaja, ki ureja vzajemno priznavanje kvalifikacij za regulirane poklice, dejansko že sprejeta. To bo omogočalo boljšo mobilnost slovenskih delavcev in študentov v okviru širše Evropske unije in omogočalo delavcem in študentom iz drugih držav EU, da se zaposlijo, študirajo in se usposabljujejo za posamezne poklice v Sloveniji.

Na splošno pa bo potrebno tesnejše sodelovanje med slovensko upravo in organizacijami delodajalcev ter tistimi v drugih državah ob meji (zlasti v sedanjih in prihodnjih članicah EU, kot so Avstrija, Italija in Madžarska), da bi zagotovili boljši dostop do izobraževanja, usposabljanja in zaposlovanja na obmejnih področjih. To bo pomembno vplivalo na standarde

in vprašanja v zvezi s kakovostjo izobraževanja in usposabljanja ter čezmejno priznavanje izobrazbe in kvalifikacij.

Pri sodelovanju Slovenije v programih EU so slovenske oblasti dosegle pomemben napredek v pripravah na aktivno sodelovanje v programih EU na področju izobraževanja in usposabljanja. Končna odobritev Pridružitvenega sveta Slovenije-EU, predvidena v prvi polovici 1999, bo omogočila slovenskim upravnim organom, univerzam, šolam in centrom za usposabljanje, vključno z izobraževalnimi oddelki v podjetjih in industriji, da se vključijo v programe usposabljanja (program LEONARDO) in v sodelovanje v visokem šolstvu (program SOCRATES). Sodelovanje v programih EU bo še povečalo odprtost slovenskega izobraževanja in usposabljanja, sodelovanje z evropskimi partnerji pa bo še naprej pospeševalo nadaljnje reforme in inovacije.

Z dvemi milijoni prebivalcev je Slovenija ena najmanjših držav med 26 obstoječimi in možnimi državami članicami EU. V marsičem so njene možnosti za pristop dobre. Ima zelo odprto gospodarstvo, izvoz dosega približno dve tretjini BDP, izvozne povezave z državami EU so trdne, njena majhnost pa bi lahko pomenila prednost. Pri proizvodnji, ki znaša le približno 0,3% proizvodnje EU, bi lahko že sorazmerno majhno povečanje povpraševanja v EU po slovenskem izvozu močno vplival na bruto domači proizvod. Prav tako bi Slovenija lahko imela korist od zelo podobne strukture proizvodnje njenega gospodarstva z gospodarstvom EU ter relativno podobnih vzorcev izvoza.

Pristop bo seveda prinesel tudi izzive za slovensko gospodarstvo. Podobnost med strukturo proizvodnje in izvoza bo pomenila dobre tržne priložnosti za obstoječe proizvajalce v EU v bolj dostopnem slovenskem gospodarstvu. Slovenska vlada in prebivalstvo se dobro zavedajo, da bo za konkurenčnost v EU potrebna še večja notranja fleksibilnost, nadaljnji napredek pri prestrukturiranju ter liberalizacija pretoka kapitala. Slovenska želja po čimprejšnjem sodelovanju v Ekonomski in monetarni uniji daje temu še večji pomen.

Pregled usklajenosti zakonodaje z Evropsko komisijo je končan in v izobraževanju ni pričakovati večjih problemov. Vendar pa bodo članstvo v EU in strukturne spremembe v državi kljub temu pomembno vplivali na sistem izobraževanja in usposabljanja. Prvič, prišlo bo do hitrejšega prehoda od proizvodnih k storitvenim dejavnostim, posledica česar bodo spremenjene zahteve glede spretnosti pri tistih, ki bodo končali redno izobraževanje. Če bo država želela biti konkurenčna na evropskih in svetovnih trgih, bo treba pospešiti prestrukturiranje podjetij. Gospodarstvo in upravni organi bodo morali biti pripravljeni ukrepati in poskrbeti za usposabljanje in prekvalifikacijo presežnih delavcev in delavcev, ki jim bo grozila brezposelnost ali preusmeritev na delovnem mestu. To bo zlasti pomembno za regionalne črne točke ter kot zaščita pred dolgoročno brezposelnostjo in vsemi njenimi oblikami gospodarske in družbene izključenosti. Potreba po prekvalifikacijah in morebitnem izobraževanju odraslih, ki bo zagotavljalo osnovo za pridobivanje novih spretnosti, bo velika in bo morala v celoti upoštevati potrebe velikega števila novih majhnih podjetij. V kmetijstvu bo nedvomno prišlo do nadaljnjih sprememb. Reforme v tem sektorju zaradi prilagajanja Skupni kmetijski politiki EU bi lahko vplivale na že spreminjajoče se kmetijsko gospodarstvo. Zaradi političnega pomena tega sektorja bodo morale oblasti na področju izobraževanja in usposabljanja obravnavati posledice kmetijskih reform za človeške vire koherentno in na strateški način.

Ker bosta morali industrija in trgovina v razširjeni EU postati bolj konkurenčni, bo treba zakladnico veščin v Sloveniji razširiti in poglobiti, tako da pomanjkanje ustrezno izobraženih

in kvalificiranih delavcev ne bo oviralo novih industrijskih razvojnih dosežkov. Vsekakor bodo potrebne nove spretnosti, še zlasti zaradi nove tehnologije in informacijske družbe, ki bodo dopolnjevale visoko razvito novo tehnološko infrastrukturo, enako tisti pri sosedih v EU. To postaja še bolj pomembno zaradi statične delovne sile in zmanjšanja števila tistih, ki se bodo vključili v trg dela po zaključku rednega izobraževanja v naslednjih desetih letih. Potreba po večji sposobnosti prilagajanja na trgu dela je zato še večja.

Končno, potrebne bodo tudi institucionalne spremembe, da bi zagotovili strukture in okvir za izvajanje učinkovite politike. To je deloma potrebno zaradi prilagajanja strukturnim politikam EU ter zaradi načrtovanja in izvajanja politik EU, ki jih poudarja Amsterdamska pogodba, vključno s prioriteta, ki jih podpira Evropski socialni sklad. Vendar pa bi bila sprememba potrebna tudi ne glede na zahteve EU. Treba bo vlagati v izobraževalne ustanove, da bi jih okrepili in opremili za naloge, ki jih čakajo. Vključitev delodajalcev, ki je ključni element v izvajanju politike glede na ekonomski okvir sprememb, je treba vzpodbujati na pozitiven način, sama vlada pa mora zagotoviti ustrezne povezave med ministrstvi, koherenten sklop nacionalnih ciljev ter ustrezne strukture in administrativno usposobljenost za izpolnjevanje zahtev v prihodnosti.

## **Sklep**

Okvir sprememb v Sloveniji poudarja pomen izobraževalnih reform v zadnjih štirih letih. Vendar pa bo naslednjih pet ali deset let prineslo zelo velike izzive v prizadevanjih za pristop k EU in kasneje. Domača vprašanja, vključno z močnejšim gospodarskim prestrukturiranjem, možno večjo brezposelnostjo in manjšim prirastkom prebivalstva, ter konkurenčni pritiski zaradi pristopa k EU, bodo imeli zelo pomembne posledice za notranjo strukturo in delovanje sistema izobraževanja in usposabljanja.

Reforme nam morajo predvsem dati sistem, ki bo fleksibilen in se bo odzival na spreminjajoče se razmere. Tak cilj imajo vse države. Še bolj pomemben pa je v državi, kot je Slovenija, ki je v zadnjih nekaj letih doživela tako korenite spremembe in ki jih bo v kratkem doživela še več. Oblikovanje takšnega fleksibilnega sistema vključuje razne elemente, ki so povzeti tukaj in širše obravnavani v naslednjih poglavjih. Prvič, šolski sistem mora izobraževati učence in dijake, da bodo razumeli potrebo po spremembah, ter jih pripraviti na to, da se bodo učili tudi kasneje v življenju, ko bodo zapustili obvezno izobraževanje. To bi moral biti cilj prenove kurikulumov in šolske reforme.

Drugič, bistven je učinkovit sistem pridobivanja poklicnih spretnosti in znanja v različnih življenjskih obdobjih. Zaradi sprememb, ki jih doživlja, je morda za Slovenijo še bolj pomemben kot za druge države. To pomeni jasno začrtane poti poklicnega in strokovnega izobraževanja v šolskem sistemu z napredovanjem glede na sposobnosti vse do izobraževanja, ki sledi obveznemu. Prav tako pomembna je potreba po izobraževanju odraslih in prekvalifikaciji, kar je v Sloveniji zaradi zmanjšanja števila delovnih mest v nekdanjih državnih podjetjih in razmeroma nenadnim prehodom v tržno gospodarstvo postalo popolnoma jasno.

Tretjič, reforma sistema izobraževanja in usposabljanja je nacionalna prioriteta in mora zato vključevati vse zainteresirane nosilce, kar dejansko pomeni vse dele družbe. Prav tako mora biti sistem relevanten, dostopen in pregleden za vse sodelujoče, kar pomeni, da mora temeljiti na standardih ter biti decentraliziran in blizu baze. Verjetnost, da se bodo prizadeti vključili in

sodelovali pri sprejemanju in izvajanju odločitev, je tem večja, čim bliže so sprejemajo odločitev.

Končno, sistem kot celota in ustanove v njem se morajo zavedati potrebe po spremembah in hitrem odzivu na različne okoliščine. Pretiran odziv na spremembe bi seveda povzročal zmedo in bil recept za kaos in nestabilnost. Če pa se ne bi zavedali, kdaj so spremembe v organizaciji, ustanovah in zakonodaji potrebne, in ne bi hitro ukrepali, da bi te spremembe dosegli, bi to prav tako škodilo uvajanju sistema, ki ga Slovenija poskuša oblikovati.

## **DRUGO POGLAVJE**

### **RAZVOJ KURIKULUMA**

To poglavje obravnava vprašanja in dileme, povezane z organizacijo poučevanja in učenja v šolskem sistemu in sistemu poklicnega izobraževanja v Sloveniji. Najprej se osredotoča na kurikularna vprašanja, pri čemer so na kratko prikazane obstoječe razmere, nato opredeljuje nekatere probleme za premislek ter obravnava potekajoče kurikularne spremembe.

#### **Prenova vsebine vzgoje in izobraževanja v Sloveniji**

Skupna lastnost sistemov vzgoje in izobraževanja v nekdanjih državah srednje in vzhodne Evrope je bilo prepričanje, da je glavni vir družbenega napredka gromadenje znanja in ne uporaba znanja za reševanje problemov. Pred neodvisnostjo so zato v Sloveniji šolski izobraževalni programi dajali velik poudarek količini znanja, ki so ga morali obvladati učenci in dijaki. Veljala je predpostavka, da bo količina dala kakovost. Seveda do tega ni prišlo, v izobraževalnih programih pa je primanjkovalo globine ter prave povezave znanj. Ne le da je bil koncept kurikuluma zreduciran na katalog posameznih informacij in pričakovanje rezultatov na poznavanje faktografskih podatkov, ampak je bila za socialistični šolski kurikulum značilna politična zahteva po znanju na področjih, kot so samoupravljanje, marksizem ter doktrinarne interpretacije zgodovine, ekonomije in filozofije. Eden od rezultatov tega je bilo neustrezno posvečanje pozornosti temeljnim in osrednjim predmetom. Od leta 1966 do leta 1983 je delež časa, posvečen naravoslovju in matematiki, močno upadel.

Prehod iz centralno upravljanega sistema v tržno gospodarstvo je prinesel dvome v stare načine izobraževanja in usposabljanja ter načela načrtovanja vzgoje in izobraževanja. Slovenija je razmeroma hitro prešla od socialistične kurikularne tradicije k bolj prožni organizaciji izobraževanja in usposabljanja v šolah in drugih izobraževalnih ustanovah. K temu so brez dvoma pripomogli slovenski stiki z njenima sosednjima državama Italijo in Avstrijo iz časov pred neodvisnostjo ter tekoče poznavanje razvoja tamkajšnjega izobraževanja. Preobrazba vsebine kurikulumov ima dve opazni lastnosti. Prvič, »nevtralnost« področij znanja glede na ideološke in politične poudarke. To je zlasti spremenilo vsebino predmetov, kot so zgodovina, državljanska vzgoja in filozofija. Drugič, prišlo je do premika od poudarka na poznavanju dejstev in posameznih spretnosti k razvoju miselnih spretnosti višjega reda in sposobnosti reševanja problemov. V Sloveniji je ta razvoj v vzgoji in izobraževanju spremljalo in nanj vplivalo priznavanje novih načinov ocenjevanja poučevanja in učenja.

Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji daje trdno osnovo za te in druge reforme v vzgoji in izobraževanju. Kot kaže *Nota Sekretariata*, temeljijo načela Bele knjige na vrednotah demokracije, avtonomije in enakopravnosti, ta načela pa so temelj celotne vzgojno-izobraževalne politike in bi morala biti tudi vodilo za kurikularno prenovo nasploh in zlasti za prenovo vsebine poučevanja in učenja.

## Osnovnošolsko izobraževanje

Glavno strukturo in način osnovnošolskega izobraževanja je reformiral Zakon o osnovni šoli iz leta 1996, ki je preoblikoval izobraževalne programe in učne načrte, da bi ustrezali potrebam spreminjajoče se družbe. Novi kurikulumi bolj poudarjajo učenje in usmeritev v proces ter posvečajo manj pozornosti vsebini in več razvoju kognitivnih in socialnih spretnosti med formalnim izobraževanjem.

Zakon o osnovni šoli je podaljšal osnovnošolsko izobraževanje z osmih na devet let. Prejšnji šolski sistem ni poznal nivojskega pouka niti kakih drugih oblik razvrščanja v skupine na različnih zahtevnostnih ravneh, devetletka pa vnaša te oblike v strukturo osnovnega izobraževanja kot razvrščanje v istem razredu in nivojski pouk v 8. in 9. razredu. Pri tem prihaja do problema, kako poskrbeti za učence s posebnimi potrebami. Trenutno učenci z učnimi težavami in tisti, ki težko dohajajo povprečno skupino, dobivajo individualno pomoč in svetovanje, da bi ostali kolikor je mogoče dolgo v svojem matičnem razredu. Vendar pa se bo z večjo diferenciacijo morda povečalo število učencev, ki se bodo znašli v neustrezni skupini glede na sposobnosti. Doslej so morale šole odkriti in pomagati učencem z učnimi težavami, poslej pa bodo morale poleg tega najti tudi učence, ki bodo v neustrezni skupini glede na svoje sposobnosti, in jim dati možnost za prehod v zahtevnejšo skupino.

Izkušnje v nekaterih državah OECD kažejo, da je takrat, ko se povečajo fleksibilnost in možnosti učencev v zvezi z njihovim izobraževanjem, treba okrepiti vrsto in način svetovanja za učence, poklicno usmerjanje ter druge svetovalne dejavnosti. Tega se v Sloveniji zavedajo. V 9. razredu imajo učenci možnost, da so med šolskim letom na osnovi ocen uvrščeni v višjo zahtevnostno skupino. Odločitev o tem, v katero zahtevnostno skupino bodo uvrščeni, sprejmejo učenci sami ob posvetovanju s starši, učitelji in šolsko svetovalno službo. Zato je kakovostno šolsko svetovanje zelo pomembno.

O vprašanju zgodnje diferenciacije, ki učencem in staršem zagotavlja večjo izbiro, so veliko govorili in razpravljali v mnogih državah OECD. Razmeroma majhno prebivalstvo Slovenije po eni strani pomeni tudi razmeroma majhno skupino kandidatov za naravoslovje in tehniko na višji stopnji, zato bi bilo treba posameznike, nadarjene za akademske in tehniške smeri, zgodaj odkriti. Po drugi strani pa obstaja strah, da se bo intelektualni prepad med državljani povečal, če bodo nekateri neuspešni ali bodo dosegali slabe rezultate, vendar ne zaradi svoje prirojene nesposobnosti, ampak zaradi ujetosti na napačni zahtevnostni ravni. Poročevalci predlagajo, da se razvoj diferenciranega kurikuluma v zadnjih dveh obdobjih novega sistema devetletne osnovne šole skrbno prouči, da bi se izognili nevarnosti polarizacije šol, kar bi spodkopalo enakopravnost v srednješolskem in terciarnem izobraževanju.

Na dogajanje v razredu med drugim močno vplivajo učbeniki, ki jih uporabljajo učitelji. Tudi če imajo učitelji v načelu popolno avtonomijo pri izbiri metod, ki jih želijo uporabiti v učilnicah, v resnici stil učbenikov ali preprosto pomanjkanje ustreznih učbenikov določata način interakcije in s tem poučevanja v šolah. V Sloveniji so postala tržišča za učbenike bolj odprta zaradi veliko širše ponudbe ter finančne podpore Ministrstva. Možno je izdajati različne učbenike in jih uporabljati pri pouku. Vendar pa Strokovni svet vsako leto objavlja seznam učnih gradiv, ki jih potrdi in ki tako dobijo državno subvencijo. Čeprav se je tržišče za učbenike odprlo, trenutno pri mnogih predmetih ni izbire, zlasti ne pri državljanski vzgoji, zgodovini, ekonomiji in okoljski vzgoji.

Poročevalci so imeli priliko videti več resnih in dobro načrtovanih poskusov preoblikovanja kurikulumov za osnovne in srednje šole, da bi bolje ustrezali pričakovanjem nove družbe in gospodarstva. Učitelji v splošnoizobraževalnih šolah so intenzivno sodelovali pri ocenjevanju predlogov okvirnih kurikulumov Nacionalnega kurikularnega sveta in prispevali svoje pripombe nanje. Nacionalni kurikularni svet in posamezne predmetne komisije so zbirale povratne informacije na dva načina: kot posamezna mnenja učiteljev, ki so bili pripravljene sodelovati, ter povratne informacije od tako imenovanih študijskih skupin po šolah ali občinah. Ta demokratizacija upravljanja in odločanja v vzgoji in izobraževanju je zaželena in hvalevredna, vendar ni nujno, da daje dobre rezultate. Primer za to so neusklajena mnenja o tem, kaj v kontekstu kurikuluma pomenijo višje kognitivne spretnosti. Začetni rezultati, ki jih je Nacionalni kurikularni svet prejel od učiteljev, so pokazali, da učitelji menijo, da so okvirni kurikulumi preveč poudarjali kognitivno področje, medtem ko je bilo po analizi strokovnjakov Nacionalnega kurikularnega sveta ravnotežje med kognitivnim, socialnim in emocionalnim področjem ustrezno. Naslednji krog razprav z učitelji je zmanjšal ta problem in velika večina učiteljev meni, da so kurikularne skupine upoštevale njihova mnenja. Splošen nauk je, da morajo v procesu odločanja vsi razumeti cilje in pomen ključnih pojmov na enak način.

### **Splošno srednje izobraževanje**

V tem primeru splošno srednje izobraževanje pomeni šolanje po obveznem izobraževanju, ki se v Sloveniji začne pri starosti 15 let in traja štiri leta. Do konca osemdesetih let je bila za slovenske srednje šole značilna poklicna in tehniška usmerjenost. Poklicno in strokovno izobraževanje je bilo dolgo vključeno v splošno, da bi vzpodbujalo zgodnje poklicno zanimanje mladih. Leta 1981 so v srednje šole uvedli usmerjeno izobraževanje. Njegov cilj je bilo istočasno izobraževanje dijakov za trg dela in študij na visokih šolah. Gimnazije, ki so dijake pripravljale na visokošolski študij, so opustili in jih ponovno uvedli šele leta 1989. Eksterne državne zaključne izpite - matura so uvedli leta 1992 in jo leta 1995 razširili na vse splošne srednje šole v Sloveniji. Ta izpit ob koncu srednješolskega izobraževanja opravljajo skoraj vsi gimnazijci. Služi tudi kot sprejemni izpit za fakultete. Med dijaki, učitelji in starši dobiva vse večji pomen. Poleg tega je matura prenesla težišče s strokovnih in poklicnih predmetov na akademske, kot so jeziki in književnost, družbene vede in filozofija. Trenutno je približno 20% izobraževanja na gimnazijah izbirnega za dijake, 80% predmetov pa je po kurikulumu in izobraževalnih programih obveznih. Matura je podrobneje obravnavana v 4. poglavju.

Dokumenti, ki jih je pripravil Nacionalni kurikularni svet, in razgovori poročevalcev z zaposlenimi jasno razodevajo prepričanje, da je treba spremeniti izhodišča kurikularne prenove, zlasti z reformo vsebine kurikularnih dokumentov. Nacionalni kurikularni svet je tudi opredelil probleme, s katerimi se srečuje ali se začneja srečevati slovenski sistem vzgoje in izobraževanja, vključno s problemom preobremenitve. Razvoj kurikulumov v srednjih šolah ter učne metode v razredu med drugim usmerjata dva uradna dokumenta. Nacionalni kurikularni svet je pripravil okvirne kurikularne dokumente za vsak učni predmet, predmetne komisije pri Republiški maturitetni komisiji pa pripravljajo učne načrte za splošne srednje šole. Okvirni kurikularni dokumenti določajo vsebinska področja, ki jih je treba poučevati v šolah, ter cilje, ki jih je treba doseči. Druga vrsta dokumentov pa določa, kaj se ocenjuje na maturi. Ti dvojni dokumenti dajejo učiteljem natančne informacije o vsebini poučevanja ter načelih, na katerih temeljijo pričakovanja o tem, kaj se je treba naučiti. Vendar pa bi lahko

brez stalnega usklajevanja vsebine in vloge obeh dokumentov med učitelji prišlo do zmede glede tega, kaj naj učijo in katera raven razumevanja je primerna.

Drug problem, povezan z razvojem kurikulumu na državni ravni, je splošen pomen ali pojem kurikulumu. Prehod od socialistične kurikularne tradicije s poudarkom skorajda samo na vsebini h kurikularnemu sistemu bolj odprte družbe, ki upošteva tudi posameznikovo svobodo ter proces intelektualnega in socialnega razvoja in rasti bo morda težji in bo zahteval več časa, kot je bilo pričakovano. Zato je pomembno vložiti potrebna sredstva v raziskave o kurikulumu in okrepiti sodelovanje z drugimi izobraževalnimi sistemi ter mednarodnimi izobraževalnimi mrežami na tem področju, da bi se izognili nekaterim pastem, ki so jih morale premagati druge države na njihovi poti do modernih sistemov. Nacionalni kurikularni svet je že organiziral seminarje z mednarodnimi strokovnjaki s teh področij.

V preteklih treh desetletjih je veljalo splošno prepričanje, da bodo spremembe kurikulumu pripeljale do novega načina poučevanja v razredu. Vendar pa učitelji za spremembe načina poučevanja in prehod na aktivne načine učenja potrebujejo več podpore, kot jo daje samo ponovno usposabljanje ali nanovo napisan kurikulum. Potreben je ponoven razmislek o procesu razvoja kurikulumov, zlasti na lokalni ravni sistema vzgoje in izobraževanja. Pri kurikularni prenovi, kakršna poteka v Sloveniji, je priporočljivo, da se da velik poudarek vlogi učiteljev v načrtovanju kurikulumu, spremljanju dejanskih sprememb v šolah ter ocenjevanju dijakovih uspehov v enotah, kjer je bila reforma izvedena. Učitelji so intenzivno vključeni v slovensko reformo prek široke javne razprave, tako da se bodo zavedali potrebe po spremembah. Na ta način se reforme lahko izognejo preveč abstraktnim in nepraktičnim pristopom ter namesto tega poudarijo praktične vidike. Potreba po izobraževanju in vključevanju učiteljev je bila v resnici temeljni del reforme.

Slovenija je naredila kar nekaj pomembnih korakov k bolj fleksibilnemu in demokratičnemu sistemu vzgoje in izobraževanja. Nekatere trenutne težnje so vzporedne s tistimi v mnogih državah OECD, na primer poudarek na učnih spretnostih pri poučevanju, vse večje možnosti izbire študija za študente ter posvečanje pozornosti standardom znanja namesto določanja vložkov v vzgojno-izobraževalni proces. Vendar pa bo pri načrtovanju slovenske izobraževalne politike o nekaterih vprašanjih še treba razpravljati.

Prvič, učni načrti so nedvomno preobremenjeni, vsebina kurikulumov pa je preobširna in učiteljem ter dijakom ne daje dovolj časa za poglobljeno učenje in razumevanje. Trdimo lahko tudi, da imajo dijaki preveč domačih nalog in zato premalo časa za svoje lastne dejavnosti, čeprav Slovenija glede domačih nalog nekako dosega povprečje držav OECD. Paradoks šolanja se kaže v naslednji dilemi: čim več informacij je dosegljivih (na primer prek interneta ali drugih sodobnih medijev), tem manj vsebin bi bilo treba izbrati za pouk v razredu. Modrost pri razvoju kurikulumov se kaže v tem, da najdemo pravo ravnotežje med temeljnimi vsebinami in spretnostmi, ki naj bi jih si dijaki pridobili z učenjem, vključno z najpomembnejšo med njimi: kako se učiti.

Drugič, veliko šol v Sloveniji dela v dveh izmenah. Približno 4% razredov v osnovnih šolah ima izmenski pouk. To je v glavnem posledica pomanjkanja ustreznih šolskih prostorov. Za naslednjih pet let se že kažeta dve nasprotujoči si težnji: večje število razredov zaradi devetletke in manjši vpis zaradi nizke stopnje rodnosti. Predvidoma bo dvoizmenski pouk do leta 2002 praktično odpravljen, deloma iz demografskih vzrokov in deloma zaradi nove zakonodaje, ki zagotavlja nova vlaganja v posodabljanje šolskih prostorov in opreme.

Končno, v dokumentih o vzgoji in izobraževanju pojem kurikuluma ni jasen. Včasih je pomešan s predmetniki, to je časovno opredelitvijo, imeni predmetov, urniki in številom ur. Pojem kurikuluma je pomemben, zato bi ga bilo treba razjasniti in celo opredeliti na nacionalni ravni. Značilnosti kurikuluma bi bilo treba razvijati tako, da bi bil usmerjen v doseganje rezultatov, ne pa da je katalog zadev, ki jih je treba poučevati.

## **Razvoj kurikuluma**

V okviru strukture upravljanja v Sloveniji je za razvoj kurikuluma odgovornih več teles. Urad za šolstvo pri MŠŠ je zadolžen za okvirni razvoj kurikuluma v državi. Urad opredeljuje vidike politike in koordinira različne sektorje na področju vzgoje in izobraževanja. Kot je bilo že pojasnjeno, so Nacionalni kurikularni svet in njegove predmetne komisije odgovorni za razvoj programov, predmetnikov in učnih načrtov, ki jih sprejemajo trije strokovni sveti: za splošno izobraževanje, strokovno in poklicno izobraževanje ter izobraževanje odraslih. Druga telesa so vključena v izvajanje sprememb in zagotavljanje pomoči izobraževalnim ustanovam. Mednje spadajo Zavod za šolstvo, ki zagotavlja strokovno podporo in svetovanje na področju predšolskega, osnovnošolskega in splošnega izobraževanja, ter Center za poklicno izobraževanje na področju strokovnega izobraževanja in usposabljanja. Državni izpitni center je v glavnem odgovoren za eksterno preverjanje znanja dijakov, pripravlja pa tudi maturitetne kataloge, ki dajejo smernice za pripravo šolskih kurikulumov za tiste, ki nameravajo opravljati maturo.

Ali so ti organizacijski in upravni ukrepi dovolj jasno opredeljeni in dovolj učinkoviti kot podpora za spremembe? Trdili bi lahko, vsaj s stališča učiteljev, da vzbujajo zmedo. Kažejo tudi, da je kurikularna reforma v veliki meri upravljana z vrha. Kakšna naj bi bila vloga občin pri razvoju kurikuluma? Trenutno občine lahko določajo do 6% kurikuluma, če šola to dovoli. Ali je to dovolj? V kolikšni meri naj bi šole odločale o tem, kaj bodo učile v razredih? Katera nacionalna ustanova je najbolj pristojna za posamezne šole v zvezi s kurikulumom? Ta vprašanja je treba upoštevati pri načrtovanju upravne mreže za področje vzgoje in izobraževanja v Sloveniji, da bi izpolnili potrebo po bolj decentraliziranem sistemu vzgoje in izobraževanja v prihodnosti. Podrobneje so obravnavana v 5. in 6. poglavju.

Stalna prizadevanja za prestrukturiranje kurikuluma na vseh ravneh sistema vzgoje in izobraževanja v Sloveniji kažejo, da se odvijajo temeljne spremembe. Ta proces zahteva veliko časa, poleg tega pa je zelo težko doseči rezultate, pričakovane na začetku. Vse ocene sistemskih kurikularnih sprememb ločijo raven politike, zakonodaje in načrtovanja (tako imenovani načrtovani kurikulum) od ravni izvajanja, ki vsaj v neki meri privede do začrtanih sprememb (doseženi kurikulum). Ni nujno, da se ta kurikulum v vselej ujemata.

Bolj splošno mnenje je, da obstaja več občin pojavov in značilnosti v procesu spreminjanja, čeprav ima vsak sistem vzgoje in izobraževanja svoje tradicije, ki jih posreduje, vrednote, ki jih spoštuje, ter temeljne politike, zato bi morali skrbno proučiti tuje izkušnje. Ne glede na navezane mednarodne stike so poročevalci dobili vtis, da v Sloveniji poznavanje kurikularnih sprememb v drugih državah ni v dovolj veliki meri vplivalo na potekajočo reformo. Čeprav je MŠŠ v zadnjih letih financiralo več kot 40 raziskovalnih projektov na področju vzgoje in izobraževanja, jih je le omejeno število proučevalo procese sprememb v domačem izobraževanju na ravni šol ali sistema kot celote. Tako je na primer doslej le malo raziskav ali pa sploh nobena obravnavalo izboljšave v šolah ali probleme učinkovitosti. Poročevalci menijo, da je treba imeti strategijo raziskav o procesu sprememb in reforme ter da bi to

pomagalo pri uveljavljanju dolgoročne strategije in vizije nadaljnega razvoja sistema vzgoje in izobraževanja.

Drug znak omejene uporabe obstoječega znanja pri spremembah v vzgoji in izobraževanju je bilo nejasno postavljanje prioritet pri oblikah stalnega strokovnega spopolnjevanja učiteljev. Namesto tega so obstajali dolgi sezname in katalogi krajših in daljših oblik izobraževanja, ki so jih predlagali učitelji in so se potem izvajale. Vzrok je morda delno v času, saj izobraževanje učiteljev nedvomno velja za zelo pomembno. Še en problem, ki ga bo treba rešiti, je vprašanje specializacije učiteljev. Ali naj študirajo en, dva ali tri predmete, kar bi močno povečalo fleksibilnost in olajšalo prezaposlitve, ki bodo morda potrebne, ko bodo demografske spremembe vplivale na strukturo šolske populacije?

Na tem področju pa so bili narejeni tudi nekateri pozitivni koraki. Leta 1995 je bila ustanovljena nova šola za ravnatelje, ki izvaja izobraževanje za vse ravnatelje in vključuje moderne elemente iz kanadskih in britanskih programov usposabljanja. Na ta način imajo ravnatelji priložnost, da se usposabljaajo za nove načine vodenja, ki so dandanes potrebni pri upravljanju slovenskih šol. To vrsto usposabljanja bi lahko še naprej razvijali. Nekatero oblike daljšega usposabljanja za ravnatelje in aktivne vodje šol bi lahko zapolnile nekatere od prej omenjenih vrzeli. Spopolnjevanje izobraževalcev na vseh ravneh, še zlasti pa ravnateljev, je predpogoj za doseganje zaželenih rezultatov pri spreminjanju kurikulumov, ker bo pripomoglo k skupnemu razumevanju sprememb v šolah nasploh. Mnogi ravnatelji, s katerimi so poročevalci govorili, se tega dobro zavedajo. Njihovi prioriteti sta bili vodenje in motiviranje zaposlenih.

V Sloveniji je že bilo vloženih precej naporov v reformo šolstva na državni ravni. Nova zakonodaja daje solidno podlago za oblikovanje nove kulture v sistemu vzgoje in izobraževanja. Priprava nacionalnih standardov in sistemov eksternega ocenjevanja bo privedla do tega, da bodo tisti, ki so zadolženi za načrtovanje v vzgoji in izobraževanju, prejeli bolj natančne informacije o delovanju sistema. Uvedba nove devetletke bo zagotovila večjo fleksibilnost in izbiro na tej ravni izobraževanja. Kljub temu pa bo več vprašanj v zvezi s spremembami v vzgoji in izobraževanju ostalo nerešenih.

- Pristopa k spremembam po načelu od vrha navzdol in od spodaj navzgor bi morala biti koherentna. V sedanjih razmerah učitelji nimajo dovolj priložnosti za sodelovanje pri podrobnem načrtovanju kurikularnih sprememb zaradi velike obremenjenosti s poučevanjem in administracijo.
- Premalo raziskav se ukvarja s tekočimi spremembami v šolah in razredih. Položaj bi lahko izboljšali, če bi določili in dosegli soglasje o državni politiki raziskav na področju vzgoje in izobraževanja, ki bi jih delno financirala država in za katere bo verjetno na voljo pomoč EU.
- Mnogo lažje je oblikovati zaželene spremembe na papirju in preoblikovati politična načela vzgoje in izobraževanja kot pa uresničiti pričakovane spremembe v vedenju učiteljev in njihovih učencev pri pouku. To še zlasti velja za spremembe kurikulumov. Problem pri tem je, da o napredku pri spremembah ne smemo soditi samo na podlagi kurikularnih dokumentov, ampak je treba oceniti napredek pri spreminjanju vrednot, prepričanij in prakse glede na izhodišča. Skratka, ni nujno, da kurikularne spremembe pomenijo rešitev za probleme v vzgoji in izobraževanju.

## **Poklicno in strokovno izobraževanje**

Mnoge od prej omenjenih zadev veljajo za poklicno in splošno izobraževanje, vendar pa se pri reformi poklicnega in strokovnega izobraževanja pojavljajo problemi, ki jih je treba posebej obravnavati. Šolski sistem je bil do leta 1991 namenjen usmerjanju v poklic. Srednje šole so imele nalogo, da dijake pripravijo za posamezne poklice, zato je bil večji del izobraževalnih programov v srednjih šolah naravnani na privzgojo spretnosti. Splošno mnenje je, da je bil rezultat tega popoln neuspeh. Ne le da je tak pristop k srednjemu šolstvu zaradi koncentracije kurikulumov na poklicne teme negativno vplival na splošno izobraževanje, temveč tudi ni dosegel svojega cilja, da bi dijakom privzgojil sodobne spretnosti, ki jih je potrebovalo gospodarstvo.

Takšni rezultati hkrati s spremembami v vzorcu zaposlovanja po osamosvojitvi in propadu velikih državnih podjetij so bili znak, da je reforma poklicnega in strokovnega izobraževanja nujna. Na osnovi Bele knjige je bila leta 1996 sprejeta zakonodaja za reformo poklicnega in strokovnega izobraževanja, tako da je ta del sistema vzgoje in izobraževanja zaenkrat še v precej začetni fazi reforme. Zakonodaja omogoča nove strukture v poklicnem in strokovnem izobraževanju, vključno s tehniško gimnazijo, ki je srednja šola na podobni ravni kot splošna gimnazija, vendar močno tehnično in strokovno usmerjena, in višjimi strokovnimi šolami. Pomembna je uvedba dualnega sistema, ki je zaenkrat še poskusna in daje dijakom možnost za pridobivanje izkušenj ali prakse v gospodarstvu vzporedno s poukom v šolah.

Uvajanje novih kurikulumov poklicnega in strokovnega izobraževanja poteka pragmatično, pod vodstvom Centra za poklicno izobraževanje in kurikularne komisije za poklicno izobraževanje. Vendar pa je razvoj kurikulumov v nekaterih ozirih bolj kompleksen kot v splošnem srednješolskem izobraževanju zaradi ciljev poklicnega izobraževanja, in sicer boljše povezave med izobraževanjem in trgom dela ter lažjega prehoda iz šole v zaposlitev, zato je bistvena vključenost socialnih partnerjev v razvoj kurikulumov, zlasti delodajalcev na vseh ravneh. Čeprav ti že imajo svojo vlogo v različnih ustanovah, bo pri samem izvajanju reforme vzgoje in izobraževanja treba narediti še veliko, da bo zagotovljeno njihovo učinkovito delo. To je naloga tako samih delodajalcev kot sistema vzgoje in izobraževanja.

Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju je uvedel razne poti za posameznike in razne možnosti izobraževanja za prvi poklic. Dualni sistem je ena izmed mnogih možnosti za udeležence izobraževanja. Sklep, da ni mogoče pričakovati, da bi dualni sistem postal osrednja oblika izobraževanja za večino udeležencev, je bil moder. Možnost izbire med različnimi potmi do poklica za udeležence poklicnega in strokovnega izobraževanja sicer pomeni večjo finančno obremenitev za javni sektor, vendar se zdi razumen pristop za državo. V prihodnosti čaka še več problemov. Eden od njih je zagotavljanje povezav in komplementarnosti kurikulumov in izvajanja usposabljanja v sistemu poklicnega izobraževanja in v širšem okolju usposabljanja v podjetjih. Drugi, morda poglobljen, je uvedba širokega okvirja za osrednje naloge vsakega od partnerjev, sprejemljivega za javni in privatni sektor, ki lahko pomaga opredeliti najpomembnejše prioritete za ukrepanje, zlasti pri razvoju kurikulumov.

Področja dela, na katerih prihaja do soodvisnosti javnega in privatnega sektorja, so:

- opredelitev spretnosti, znanja in lastnosti, potrebnih na delovnem mestu,

- pomoč pri integraciji dela in učenja s pomočjo pregleda kurikulumov, ki se uporabljajo pri pouku, ter prevzem vodilne vloge pri razvoju učnih gradiv, zasnovanih za učenje z delom,
- opredelitev podpornih služb, potrebnih za vzpodbujanje dejavnosti, povezanih z delom, vključno z zagotavljanjem možnosti za strokovno spopolnjevanje za delavce organizacij za izobraževanje in usposabljanje,
- sodelovanje pri načrtovanju in zagotavljanju smiselne delovne prakse,
- iskanje ustreznih zaposlitev za mladino in iskalce zaposlitve ter
- pomoč pri razvoju in uporabi inštrumentov preverjanja in ocenjevanja znanja, pridobljenega z delom, ter potrdil.

Delodajalci potrebujejo pomoč v svojih podjetjih, da bodo lahko v okviru prej opredeljenih nalog izpolnili svoje obveznosti pri zagotavljanju praktičnega dela usposabljanja v dualnem sistemu ali razvoju poklicnih kurikulumov nasploh, na primer pri:

- načrtovanju učenja z delom na delovnih mestih v svojih organizacijah,
- po potrebi spreminjanju ustaljenih oblik razvoja človeških virov (npr. z uporabo standardov spretnosti pri zaposlovanju in usposabljanju),
- izbiranju pravega izobraževalca(-cev) za sodelovanje,
- izbiranju in usposabljanju mentorjev v podjetjih ter
- izračunu dobičkanosti investicije.

Poročevalci vidijo potrebo po krepitvi kapacitet na celotnem področju, kar deloma pomeni zagotavljanje sredstev za podporo združenem delodajalcem pri pomoči pri razvoju skupnih nalog in zagotavljanje neposredne pomoči delodajalcem. Vendar pa bodo tudi drugi partnerji morali na podoben način razviti nove ali izpopolnjene kapacitete. Sindikati trenutno ne morejo odigrati tiste vloge, ki bi jo morali. Tudi gospodarska in obrtna zbornice bodo morale biti bolj usposobljene, da bodo lahko odigrale svojo vlogo, pri čemer bodo morda morale večkrat prepustiti vodstvo MŠŠ. Celo v vladi bo treba povečati usposobljenost in izboljšati potrebne povezave ter sodelovanje. Za to bodo potrebna sredstva. Brez teh sredstev ni mogoče zgraditi infrastrukture in to bi lahko ogrozilo sistem poklicnega in strokovnega izobraževanja ali nekatere njegove dele. Kasnejša poglavja nadaljujejo razpravo o tej točki.

Slovenske oblasti se zavedajo teh problemov, zlasti pomena povezovanja kurikulumov poklicnega izobraževanja z zahtevami trga dela v prihodnosti, vključno s potrebo, da se izognemo kurikulumom, ki so preveč specifični in posameznika ujamejo v neki poklic. V tem smislu ima razvoj kurikulumov poklicnega izobraževanja korist od pomembnih informacij, ki jih področje vzgoje in izobraževanja prek programa Phare dobiva o EU. Izbrane so bile poskusne šole, ki so pripravile podrobne predloge reforme, njihovi delavci pa so se usposabljali na področju razvoja kurikulumov in njihovega izvajanja po njihovi potrditvi. Pomembno je, da Ministrstvo zagotovi, da bodo izkušnje teh šol ustrezno uporabljene na državni ravni. Kjer se mogoče, se učijo na tujih izkušnjah.

## Visoko šolstvo

Zakon o visokem šolstvu upošteva vse večje želje prebivalcev po višji izobrazbi in cilj povečati delež delovne sile z visokošolskimi diplomami ter zagotavlja temelj za razvejanost visokega šolstva. Na dodiplomski stopnji fakultete tako kot v preteklosti izvajajo programe za pridobitev univerzitetne izobrazbe, poleg tega pa so uvedle programe za pridobitev visoke strokovne izobrazbe. Te lahko izvajajo tudi visoke strokovne šole. Podiplomski študijski programi, ki jih izvajajo fakultete, omogočajo pridobitev specializacije, magisterija in doktorata znanosti. Izvajajo tudi programe spopolnjevanja, s katerimi izboljšujejo, poglobljajo ali razširjajo znanje na nekem področju. Študijski programi so redni ali izredni.

Zaradi nove strukture diplom se je izvajanje izobraževanja zelo spremenilo. Pripravljeni so bili programi na novih področjih. Leta 1997 so slovenske visokošolske ustanove izvajale 131 univerzitetnih in 53 visokošolskih strokovnih programov. Na podiplomski stopnji pa so izvajale 54 specialističnih in 115 magistrskih programov.

Kljub večjim možnostim za postsekundarno izobraževanje ni mogoče sprejeti vseh kandidatov. Razlike med razpoložljivimi študijskimi mesti in željami študentov se po disciplinah precej razlikujejo. Največji presežek povpraševanja je na področju ekonomije, študija poslovanja, prava (torej disciplin "na prehodu"). Eden od načinov reševanja problemov je povečano število mest za izredni študij. Študentje ob delu niso več samo starejši študentje, ki kombinirajo študij in delo, ampak vse bolj tudi mladi, ki se vpišejo takoj po končani srednji šoli. Večji obseg izrednega študija zaradi "tradicionalnih" študentov je sprejemljiv kot kratkoročna rešitev. Če pa bi to postal stalen način reševanja problema nihanja v povpraševanju po študijskih mestih, obstaja nevarnost, da bi to privedlo do nižjega statusa in kakovosti tovrstnih študijev, zlasti ker na izredni študij sprejemajo kandidate s slabšim šolskim uspehom. Poleg tega je to vprašljivo s stališča enakopravnosti, saj izredni študentje plačujejo šolnino. Visokošolske ustanove bi lahko reševale problem nihanja števila študentov na bolj zadovoljiv način z bolj aktivno udeležbo pri prizadevanjih vlade za kreditni sistem. Poleg tega bi bili širši in bolj interdisciplinarni študijski programi privlačni za študente in bi se bolj prožno odzivali na njihova povpraševanja. Vseeno pa se zdi, da se ne bo mogoče izogniti postopni prerezporeditvi sredstev.

Prožnost visokošolskega sistema pri odzivanju na študentsko povpraševanje je omejena. Izjemna nihanja lahko privedejo do brezposelnosti na nekaterih področjih in pomanjkanja delavcev na drugih, zato sta usmerjanje študentov in študentsko svetovanje pomembna. Izhodišča za nacionalni program visokega šolstva, ki so v parlamentarni razpravi, poudarjajo potrebo po bolj sistematičnem informiranju in svetovanju za tiste, ki zaključujejo šolanje. Oboje je nujno in je prav tako naloga visokošolskih ustanov, zlasti v položaju, ko so spremembe programov številne in kompleksne. Dualni sistem tradicionalnih univerzitetnih diplom in drugih visokošolskih poklicnih kvalifikacij je bil uveden v kratkem času. Razlike med akademsko in strokovno usmerjenimi programi se bodo pokazale šele sčasoma. Razvoj obeh poti je treba sistematično proučevati in spremljati.

V zadnjih letih so se tako možnosti za visokošolski študij močno povečale, načrtuje pa se še večja razvejanost. Vendar pa je treba upoštevati tudi širše probleme, med katere spadajo število ustanov, njihovo upravljanje in fleksibilnost ter - kar je najbolj pomembno - njihovo

mesto pri podpiranju gospodarskega razvoja. Ta vprašanja so obravnavana v nadaljnjih poglavjih.

## **Priporočila**

Kurikularne vsebine v osnovnih in srednjih šolah je treba skrčiti. Kurikulum bi moral temeljiti na znanju, spretnostih in vrednotah, pomembnih za slovensko družbo in vse, ki sodelujejo v vzgoji in izobraževanju, tudi učence in dijake, ne pa samo na tistih, ki so pomembne s tradicionalnega akademskega stališča.

Razvoj kurikulumov bi moral premoščati razlike med šolskimi predmeti, zlasti na osnovnošolski ravni. Izhodišča kurikularne prenove bi morala vključevati več interdisciplinarnih in medpredmetnih snovi in tem, da bi spodbudile šole k uvajanju teh predmetov in dejavnosti.

Priporoča se, da nacionalna strategija zagotovi občinam in šolam ideje in pristope, s katerimi bodo nastopile proti tradicionalnim, na učitelja osredotočenim metodam poučevanja in usposabljanja, pri čemer bodo upoštevale mednarodna spoznanja o izboljšavah v šoli.

Nacionalni kurikularni svet se je odločil za pravilen pristop, ko je povabil vse učitelje na vseh šolah k razpravi in dajanju pripomb na izhodišča kurikularne prenove. To bi se moralo nadaljevati. Prav tako je pomembno učiteljski sindikat povabiti k sodelovanju v razgovorih o razvoju novih kurikulumov s pristojnimi organi.

Raziskave vzgoje in izobraževanja bi morale zagotavljati inovacije v sistemu vzgoje in izobraževanja in proučevati učinke reforme v šolah in sistemu. Ministrstvo za šolstvo in šport ter Ministrstvo za znanost in tehnologijo bi morali v sodelovanju s Pedagoškim inštitutom in Univerzo v Ljubljani pripraviti bolj jasno strategijo raziskav vzgoje in izobraževanja v Sloveniji, ki bi krepila in podpirala nacionalna prizadevanja za reformo vzgoje in izobraževanja.

Stalno kurikularno prenovo, ki poteka v Sloveniji, bi lahko okrepili, če bi obstajalo splošno razumevanje pojma kurikulum, za kar je poleg ostalega potrebno sodelovanje raziskovalcev za področje vzgoje in izobraževanja, stalno strokovno spopolnjevanje ravnateljev ter poudarek na vlogi učiteljev pri načrtovanju kurikulumov.

V poklicnem in strokovnem izobraževanju mora biti razvoj kurikulumov tesno povezan s potrebami trga dela. V proces razvoja je treba v celoti vključevati delodajalce in po potrebi zagotavljati podporo njihovim združenjem.

## TRETJE POGLAVJE

### STANDARDI ZNANJA, PREVERJANJE IN OCENJEVANJE, SPRIČEVALA IN KAKOVOST: I. OSNOVNOŠOLSKO IZOBRAŽEVANJE

To poglavje obravnava pomembna vprašanja na področju osnovnega šolstva. Poglavje, ki bo sledilo, obravnava srednješolsko in poklicno izobraževanje najprej s stališča obstoječega položaja glede standardov in ocenjevanja, nato pa s stališča predlaganih reform, sicer pa govori o istih zadevah v srednješolskem in posrednješolskem izobraževanju.

**Standardi:** Jasnega okvira standardov, ki bi določali rezultate slovenskega osnovnošolskega izobraževanja, ni, čeprav bi eksterno ocenjevanje znanja iz slovenščine in matematike, uvedeno za učence osmih razredov v šolskem letu 1991/92, lahko služilo kot izhodišče za izvajani kurikulum za ta dva predmeta na koncu osnovnošolskega izobraževanja. Podatki v Beli knjigi o obveznem osnovnošolskem predmetniku se nanašajo predvsem na predmete, ki jih je treba poučevati, in število ur za posamezne predmete, ne omenjajo pa učnih ciljev, ki bi služili kot izhodišče za razvoj kurikuluma ter kot standard za ocenjevanje učenčeve uspešnosti in spremljanje vzgoje in izobraževanja na državni ravni. Sedanji neuradni standardi znanja odražajo tradicijo iz časov, ko je bila Slovenija še del SFRJ, ter so učno-snovno usmerjeni ali poudarjajo faktoografsko učenje, ne pa sposobnosti, kar priznava tudi MŠŠ.

**Preverjanje in ocenjevanje:** V večini predmetov se uspešnost učencev ocenjuje s številčno lestvico od 1 do 5. Za nekatere "vzgojne" predmete, kot so glasbena, likovna in telesna vzgoja ter gospodinjstvo, se uporablja tristopenjska lestvica (zelo uspešno, uspešno in manj uspešno). Splošen uspeh vsakega učenca se določi ob koncu šolskega leta. Od leta 1992 je v Sloveniji uvedeno eksterno preverjanje in ocenjevanje znanja iz slovenskega jezika in matematike na koncu 8. razreda. Izpiti niso obvezni, rezultati pa ne vplivajo na ocene, ki jih učenci prejmejo ob zaključku osnovnega šolanja. Vendar pa so ocene odločilne, če se učenec želi vpisati v srednjo šolo z omejenim vpisom.

**Kazalci:** Bela knjiga omenja vrsto statističnih podatkov o sistemu in vhodnih kazalcih, kot so starost ob vpisu in dolžina obveznega šolanja, učenčeva dnevna, tedenska in letna učna obveznost, zagotovljeni obvezni izobraževalni program glede na dejavnosti (redni pouk, dnevi dejavnosti, interesne dejavnosti, dopolnilni pouk) ter predmeti in čas, ki je na voljo zanje. Vendar pa je zaradi pomanjkanja jasnih standardov znanja težko spremljati in ocenjevati delovanje sistema vzgoje in izobraževanja glede na učenčeve dosežke. Posamezne šole bi lahko uporabile rezultate tekmovanj, ki potekajo v šolah po vsej državi. Med enim od obiskov je bilo omenjeno tekmovanje iz slovenščine, ki ga izvaja Zavod za šolstvo. Rezultate eksternih izpitov iz slovenščine in matematike na koncu 8. razreda bi verjetno lahko uporabili za to, da bi si oblikovali predstavo o doseženi izobrazbi na državni ravni. Vendar pa med našim obiskom nismo dobili ne pisnih ne ustnih poročil o tem. Včasih je šolski inšpektorat med obiski po šolah in opazovanjem v razredu zbiral podatke za ocenjevanje procesa. Ker so to dejavnost smatrali kot kontrolo in ne kot spodbudo, so inšpektoratu to nalogo ob koncu osemdesetih let vzeli. Zdi se, da naloga inšpektorata ni toliko ocenjevanje kakovosti vzgoje in izobraževanja kot zagotavljanje delovanja izobraževalnih ustanov v skladu z zakonom in zaščita zakonskih pravic uporabnikov.

Februarja 1996 je slovenski parlament sprejel okvir za prestrukturiranje sistema vzgoje in izobraževanja, ki ga sestavlja šest zakonov, ki urejajo organizacijo, financiranje in programe za vse vrste predšolskega, osnovnošolskega in srednješolskega izobraževanja v Sloveniji. V nadaljevanju povzemamo vpliv Zakona o osnovni šoli na standarde znanj, preverjanje in ocenjevanje, spričevala in kakovost.

**Standardi:** Ena od ključnih strategij reforme vzgoje in izobraževanja je prehod od kurikulumov, usmerjenih v poučevanje dejstev in mehanskega učenja posameznih delcev znanja k bolj uporabnemu (procesno-ciljnemu) učenju spretnosti, temelječemu na standardih, ki bi naredili slovensko vzgojo in izobraževanje mednarodno primerljivo in konkurenčno. Bela knjiga omenja 12 zelo splošnih in široko opredeljenih ciljev. Te bi bilo treba razdelati v novih kurikulumih, katerih razvoj koordinira Nacionalni kurikularni svet. Načrtovanje sklopov učnih ciljev z jasno opredeljenimi kriteriji za poučevanje ter preverjanje in ocenjevanje znanja, o katerih bi razpravljal parlament in jih sprejel v temeljnem zakonu, ni predvideno.

**Preverjanje in ocenjevanje:** Nova zakonodaja uvaja devetletno osnovno izobraževanje, razdeljeno v tri triletja. V prvem triletju se bo uporabljalo opisno ocenjevanje. Ta sistem ocenjevanja so že eksperimentalno uvedli v prvih razredih številnih osnovnih šol. V skladu z Belo knjigo bi morale ocenjevanje temeljiti na nacionalnih standardih, oblikovanih za natančno opredeljena predmetna področja (npr. matematika: pojem števil, mere, aritmetika, geometrijski pojmi, logični matematični konstrukti). Ob koncu prvega triletja bodo potekali državni izpiti iz materinščine in matematike. Te izpite bo verjetno pripravil Državni izpitni center. Izvajale in ocenjevale jih bodo šole v skladu z opredeljenimi postopki. Rezultati se bodo uporabljali kot povratna informacija za šole, starše in učence, vendar ne bodo vplivali na ocene niti na napredovanje v drugo triletje.

V drugem triletju se bo uporabljala kombinacija opisnega in številčnega ocenjevanja. Na koncu tega triletja bodo spet državni izpiti iz materinščine, matematike ter tudi tujega jezika, ki jih bodo izvajale in ocenjevale šole. Rezultati tega ocenjevanja bodo služili kot pomoč pri razvrščanju učencev v skupine v tretjem triletju ter ocenjevanju kakovosti šol, vendar pa ne bi smeli vplivati na ocene in prehod posameznih študentov v tretje triletje. V tretjem triletju bodo učitelji učence ocenjevali samo številčno. Ob koncu tretjega triletja bodo eksterni izpiti iz materinščine, matematike, tujega jezika, po enega naravoslovnega in družboslovnega predmeta. Učenci bodo prejeli spričevala z ocenami posameznih predmetov ter oceno iz splošnega uspeha. Pri nekaterih predmetih (slovenščina, matematika, tuj jezik) bo dodana oznaka za raven (A, B, C). To bo pri tistih predmetih, ki se bodo poučevali na treh različnih ravneh zahtevnosti v osmem in devetem razredu (slovenščina, matematika, tuj jezik). Te ocene bodo netehtano povprečje rezultatov eksternih izpitov in ocen, ki jih bodo dali učitelji.

**Kazalci za spremljanje in evalvacijo sistema:** V nasprotju z izčrpnim opisom načina, kako naj bi učence s preverjanjem in ocenjevanjem njihove uspešnosti usmerjali skozi sistem obveznega izobraževanja, pa razvijanje instrumentov za spremljanje in evalvacijo izvajanja načrtovanih sprememb s pomočjo merjenja učenčevih rezultatov glede na standarde, za katere si prizadevajo novi kurikulumi, sploh ni omenjeno. Minister za šolstvo in šport je za razvoj načrta za spremljanje postopnega uvajanja devetletnega osnovnošolskega programa zadolžil Zavod za šolstvo.

Pomanjkanje jasnih standardov znanj ogroža spremembe v osnovnošolskem izobraževanju. Čeprav Nacionalni kurikularni svet opravlja neprecenljivo delo, ko velik del slovenske izobraževalne skupnosti vključuje v postopno uvajanje kurikularnih sprememb, s tem da vodi in usklajuje kurikularne komisije in študijske skupine, pa je razkorak med standardi znanj v dokumentih in smernicah za kurikularne komisije, vrnjenih v ponovno razpravo, ter dokumentih, ki jih bodo te končno izdelale, prevelik. To bi lahko pripeljalo do neskladnosti v kurikulumih in oviralo premik k uporabnosti in spretnostim. Med sestankom poročevalcev z Nacionalnim kurikularnim svetom je bilo potrjeno, da so prvi predlogi kurikularnih komisij dajali prevelik poudarek kognitivni plati, da so bili precej preskriptivni in vsebinsko preobremenjeni. Razmisliti bi bilo treba o razvoju učnih ciljev za medpredmetne spretnosti, da bi bolj natančno opredelili rezultate obveznega izobraževanja. Razvoj takšnih ciljev bi bil kompleksen, vendar bi bili pomembni za spremljanje in evalvacijo kurikuluma, ki jih predlaga Nacionalni kurikularni svet.

2. poglavje govori o tem, kako pomembno je, da kurikulum ni preobremenjen. V kombinaciji z veliko bolj strogimi pravili za napredovanje v sistemu in poudarkom na spretnostih višjega reda obstaja resna nevarnost, da bo uspešen zaključek osnovnošolskega izobraževanja dosegljiv za nižji procent učencev kot doslej. Doslej so ti pomisleki vodili do sklepa, da je treba predmetne vsebine predlaganih kurikulumov omejiti, vendar pa ni problem samo število snovi, ampak tudi način ali raven študija. Nacionalni kurikulum, ki bo rezultat reforme, se smatra kot minimalni sklop znanja in spretnosti, ki jih lahko obvlada velika večina učencev, ter minimum, zahtevan za vpis v srednješolsko izobraževanje. To je pomembno za načrtovano uvedbo ravni v 8. in 9. razredu.

Uvajanje opisnega ocenjevanja v nižje razrede osnovne šole je naletelo na široko podporo. Meni se, da učence bolj spodbuja kot številčne ocene in da bolje informira starše. Bolj primerno bi bilo za ocenjevanje integriranega poučevanja in bi na ta način tudi spodbujalo sodelovanje učiteljev in prispevalo k spreminjanju načina poučevanja v smeri mentorstva namesto predavanja. Obenem pa obstaja nevarnost, da bi zavrgli že zdavnaj sprejete in uporabljane standarde, temelječe na številčnem pristopu, ne da bi jih nadomestili z novimi, ki bi učiteljem, učencem in staršem povedali, ali rezultati poučevanja in učenja dosegajo neko zaželeno raven. V podobnih primerih drugod je začetno navdušenje ugasnilo, ko je postalo jasno, da je izguba informacij o standardih prevladala nad pričakovanimi pozitivnimi učinki novega načina ocenjevanja. Močno zaželeno bi bilo imeti instrumente za ocenjevanje, ki bi učiteljem pomagali redno preverjati, ali rezultati njihovega poučevanja ustrezajo standardom. Te instrumente bi bilo treba skupaj razvijati in ne bi smeli biti vezani na kurikulum, torej bi morali meriti znanje in spretnosti, ki sodijo v jedro nacionalnega kurikuluma in bi jih bilo treba poučevati ne glede na posamezne učbenike ali uporabljen didaktični pristop. V svoji najbolj razdelani obliki bi morali biti ti instrumenti oblikovani kot sistem spremljanja učencev in bi spremljali rezultate posameznih učencev med njihovim napredovanjem v sistemu in jih primerjali z nacionalnimi standardi.

Nov pomen, ki ga dobivajo sposobnost in temeljne spretnosti, se bo moral odražati v načinih preverjanja in ocenjevanja, s katerimi se merijo te lastnosti, ki se bodo uporabljale poleg dodatnih načinov ocenjevanja, temelječih na znanju, in ne namesto njih. To pomeni, da bo treba pisne oblike preverjanja znanja dopolniti z alternativnimi, kot so ustno, praktično in razširjeno projektno delo, kooperativno učenje, mape z izdelki, razstave, predstave itd. Nekatere od teh oblik, npr. ustno spraševanje, imajo v Sloveniji dolgo in trdno tradicijo. Za druge, npr. projektno in skupinsko delo ter praktične vaje, pa bodo potrebne pazljive priprave

v obliki določanja standardov in zlasti usposabljanja učiteljev za te nove pristope k preverjanju in ocenjevanju ter konsistentno in zanesljivo uporabo teh standardov.

Uvajanje nivojskega pouka v 8. in 9. razredu bo dodalo novo dimenzijo k že tako težavnemu oblikovanju nacionalnih standardov. Kakšno bo razmerje za razlikovanje med ravnmi zahtevnosti pri teh predmetih? Pri preverjanju in ocenjevanju se problemi z določitvijo tega razmerja še ne končajo. Oblikovanje standardov na različnih ravneh obvladovanja snovi ali zahtevnosti ("Učenec delno razume..." v primerjavi z "Učenec temeljito razume..." ali "Učenec lahko z delno pomočjo izvede poskus..." v primerjavi z "Učenec lahko sam izvede...") ni nujno težavno, vendar pa nam izkušnje kažejo, da je operacionalizacija takšnih izrazov v testih na različnih ravneh precej težka naloga ter lahko privede do ocenjevanja, ki se ne razlikuje glede na zahtevnost ali ki nakazuje napačno smer. Predlaga se, da se za razlikovanje med ravnmi v višjih razredih osnovne šole določi jasno in funkcionalno razmerje. Instrumente za ocenjevanje bi bilo treba oblikovati tako, da bo mogoče preverjati, ali je bila nameravana razlika med posameznimi ravnmi pravilno operacionalizirana. Uporaba bank kalibriranih postavk ali prekrivajočih se testov bi lahko služila temu namenu.

Med nekaterimi obiski so bili izraženi dvomi glede uporabe izpitov ob zaključku osnovnošolskega izobraževanja kot edinega mehanizma selekcije učencev za bolj prestižne šole. Zdelo se je, da bi to lahko imelo nezaželen učinek na poučevanje v osnovnih šolah, napovedna veljavnost teh izpitov pa bi bila nizka. V eni od šol so se zavzemali za razgovore s kandidati. Ponovno bi bilo treba preveriti mehanizem za sprejem učencev v bolj prestižne gimnazije. Proučiti bi bilo treba še uporabo drugih kazalcev za določanje nadarjenosti in napovedovanje uspeha.

Načrtovanje spremljanja in evalvacije zaostaja za izvajanjem sprememb, kar je razlog za zaskrbljenost. Nacionalni načrt spremljanja in evalvacije ima mnogo vidikov, ki jih ne more vseh obvladovati organ, zadolžen za to nalogo, torej Zavod za šolstvo. Eden od problemov, za katerega Zavod za šolstvo priznava, da presega njegovo strokovno usposobljenost, je analiza stroškovne učinkovitosti reforme. Drug problem, ki ga še niso proučili, je spremljanje in ocenjevanje reforme s pomočjo merjenja dosežkov učencev. Državno preverjanje, predvideno ob koncu vsakega od treh triletij, ne bo v celoti služilo temu namenu. Preverjanje ne bo potekalo pod standardiziranimi pogoji (prvo in drugo triletje), imelo bo različne namene, in sicer bo namenjeno ocenjevanju in usmerjanju posameznih učencev (drugo in tretje triletje), kar bo vplivalo na zanesljivost preverjanja glede na namen državnega spremljanja. Poročevalci predlagajo vzpostavitev institucije, ki bo pripravila instrumente za ocenjevanje uspešnosti vzgoje in izobraževanja na državni ravni, ki bo jasno povezovalo načrtovani, izvajani in doseženi kurikulum ter povežalo rezultate z ustreznimi spremenljivkami okolja (družbeno-ekonomskimi, regionalnimi, po spolu itd.).

Poleg spremljanja vhodnih in izhodnih elementov bi kot reforma zagotavljanja kakovosti sistema morala potekati tudi evalvacija procesa kurikularne forme. Intenzivni in skrbno načrtovani obiski v razredih so s tega vidika nujno potrebni. Sedanje metode inšpekcije so precej neformalne in vključujejo strokovnjake za vzgojo in izobraževanje ne pa uradnega inšpektorata. Ukvarjajo se s standardi v šolah in s skrb vzbujajočim osipom. Neformalen sistem je sicer lahko učinkovito in uspešen, vendar se poročevalci nagibajo k mnenju, da bi moral ta postopek potekati v ustanovi, ki bi delovala neodvisno od ministrstva. Del njene naloge bi moralo biti svetovanje ali pomoč v primerih, ko kakovost ne dosega postavljenih standardov, s čimer bi zviševali kakovost v sistemu. Ustanova ne bi smela neposredno sodelovati pri uvajanju sprememb, tako da ne bi bila zainteresirana za ugodno oceno. Treba je

poudariti, da na tak inšpektorate ne bi smeli gledati kot na korak k centralizaciji. Nasprotno, v decentraliziranem sistemu je takšen dosleden pristop k zagotavljanju kakovosti in merjenju učinkovitosti vzgojno-izobraževalnih rezultatov in procesov nujen.

## **Priporočila**

Osnovnošolsko izobraževanje zahteva standarde, usmerjene v rezultate, vključno z medpredmetnimi spretnostmi in kuriklularne komisije bi si morale prizadevati za dokumentacijo na tej podlagi. Ti standardi znanj bi se morali osredotočati bolj na temeljne spretnosti in sposobnosti kot na znanje, specifično za posamezne predmete.

Instrumente za ocenjevanje bi morali razvijati centralno, kar bi učiteljem omogočalo, da bi redno preverjali, ali rezultati njihovega poučevanja ustrezajo zahtevanim standardom.

Proučiti bi bilo treba, ali naj bi mehanizem selekcije učencev za bolj prestižne šole dal tolikšen poudarek preverjanju znanja ob koncu osnovne šole.

Treba bi bilo razviti in uporabljati programe strokovnega spopolnjevanja, ki bi učiteljem pomagali pri dopolnjevanju tradicionalnega preverjanja znanja z alternativnimi oblikami, pri določanju standardov in pri njihovi zanesljivi uporabi.

MŠŠ bi si morale prizadevati za instrumente, ki bi zagotavljali ocenjevanje uspešnosti vzgoje in izobraževanja na državni ravni.

Treba bi bilo oceniti vzgojno-izobraževalni proces in jasno opredeliti vlogo ocenjevalne institucije, neodvisne od Ministrstva, kar je pomembno za doseganje potrebnih sprememb.

## ČETRTO POGLAVJE

### STANDARDI ZNANJA, PREVERJANJE IN OCENJEVANJE, SPRIČEVALA IN KAKOVOST: II. SREDNJEŠOLSKO IN VIŠJEŠOLSKO IZOBRAŽEVANJE

**Standardi:** Predmete in število ur, ki se poučujejo na gimnazijah, določa Ministrstvo za šolstvo in šport, ki pušča nekaj ur neopredeljenih (1 do 3 od prvega do tretjega letnika, 11 v četrtem letniku). Šole z razporejanjem teh neopredeljenih ur dokončno oblikujejo svoje predmetnike. Učni cilji niso opredeljeni na državni ravni. Od leta 1993 imajo to vlogo predmetni izpitni katalogi. Pripravljajo jih predmetne maturitetne komisije, ki jih nadzoruje Republiška maturitetna komisija. Njihovo usklajenost z obstoječimi kurikulumi preverja Zavod za šolstvo. Katalogi vsebujejo cilje predmetov, cilje preverjanja in ocenjevanja, predmetne vsebine in druge elemente izpitov. Objava prvih katalogov je pokazala, da je potreben mehanizem eksternega preverjanja na podlagi nacionalnih standardov, saj so se v mnogih šolah pokazale praznine v poučevani snovi. Dejstvo, da so nekatere predmetne skupine izkoristile priložnost za racionalizacijo kurikuluma, dokazuje še eno prednost jasnih in transparentnih nacionalnih standardov, ki lahko pospešujejo inovativnost, poleg tega da so dober mehanizem za revizijo.

**Preverjanje in ocenjevanje:** Na preverjanje in ocenjevanje v razredu je močno vplivala pred kratkim uvedena matura, in sicer tako pozitivno kot negativno. Na pozitivne spremembe kaže večja kakovost vprašanj posameznih učiteljev ter to, da učitelji, ki si prizadevajo za skupne cilje, določene z maturitetnimi katalogi, sodelujejo pri nalogah v zvezi s preverjanjem in ocenjevanjem znanja. Premik k večjemu številu pisnih nalog, ki jemlje čas nepisnim dejavnostim, je zaznan kot negativen. Vse diagnostične in formativne instrumente ter sumativne teste za interno preverjanje in ocenjevanje znanja morajo pripraviti učitelji sami. Instrumenti za preverjanje in ocenjevanje znanja niso naprodaj.

Ob koncu srednješolskega izobraževanja skoraj vsi gimnazijci opravljajo maturo. V tehničnih in strokovnih šolah opravlja maturo približno tretjina dijakov, dve tretjini pa opravljata interni, domnevno manj zahteven zaključni izpit. Nova matura, prvič izvedena leta 1995, temelji na eksterno pripravljenih in ocenjenih izpitih. To je radikalna sprememba glede na prejšnjo prakso, po kateri se je dostop do visokega šolstva kontroliral z internim preverjanjem in široko paleto univerzitetnih sprejemnih izpitov po fakultetah. Splošno odgovornost za maturo, njena pravila in postopke nosi Republiška maturitetna komisija, ki jo sestavljajo predstavniki obeh univerz, združenja srednjih šol, MŠŠ, Strokovnega sveta za splošno izobraževanje, SAZU ter nacionalnih predmetnih komisij. Izpitna vprašanja in sisteme ocenjevanja določajo predmetne maturitetne komisije, ki so odgovorne tudi za ocenjevanje pisnih odgovorov dijakov. Državni izpitni center, ustanovljen leta 1993, je odgovoren za natis in razpošiljanje nalog ter zbiranje in analizo rezultatov in igra osrednjo vlogo pri zagotavljanju podpore za predmetne komisije ter kontroli kakovosti izpitnih vprašanj.

Matura se opravlja iz petih predmetov, od katerih so trije obvezni (materinščina, matematika in tuj jezik). Druga dva lahko kandidati izberejo s seznama, ki trenutno obsega približno 30 predmetov, med katerimi jih je 11 strokovnih in poklicnih. Za nekatere predmete je poleg pisnega izpita treba opraviti praktično ali projektno nalogo ali ustni izpit. Matematika in jeziki

se opravljajo na dveh ravneh. Alternativa k maturi, šolski zaključni izpit, sestavljata le dva obvezna predmeta: materinščina in matematika ali tuj jezik. Izbirni del sestavljata en ali dva predmeta, značilna za disciplino, v kateri kandidat zaključuje šolanje, in naloga, izdelek ali projekt. Zaključni izpit je interni. Pripravijo ga kandidatovi učitelji na šoli. Neposredno primerjanje kandidatov, ki prihajajo iz različnih šol ali celo različnih razredov iste šole, ni možno.

Da si pridobi maturitetno spričevalo, mora kandidat doseči pozitivne ocene iz vseh petih predmetov ali doseči zadosten presežek v drugih predmetih, če "skorajda pade" iz enega. Sprejem na univerzo določa skupno število točk (izpiti na višji ravni lahko prinesejo dodatne točke k rezultatu). Če je več kandidatov kot vpisnih mest, daje uspeh na maturi 60%, uspeh v zadnjih dveh letnikih srednje šole pa 40% točk. Ocene na zaključnih izpiti se prav tako uporabljajo kot izbirni kriterij za vpis v visoke strokovne šole.

Prevladuje mnenje, da so spremembe v zadnjem desetletju (opustitev sistema usmerjenega izobraževanja, ponovna uvedba gimnazij in mature) slovensko splošno srednješolsko izobraževanje uskladile s temeljnimi cilji programa ter tradicijo in načinom oblikovanja tovrstnih programov v evropskih državah (Bela knjiga). Drugače rečeno, v kratkem se ne predvidevajo nobene bistvene strukturne spremembe. Obstajajo pa pomisleki glede obveznih in izbirnih vsebin pri posameznih predmetih: šolam ni vselej jasno, o čem morajo poučevati vse dijake in kaj je namenjeno samo tistim, ki se odločijo za neki predmet kot izbirni in ga študirajo bolj poglobljeno. Načrtovano uvajanje tehniških gimnazij, na katerih bodo imeli dijaki možnost opravljati maturo na enaki zahtevnostni ravni, kot je običajna nižja raven splošne mature (Bela knjiga), nakazuje razvoj izpitov na dveh ravneh v vseh predmetih. Niti v opisih sedanjega stanja niti v načrtih za prihodnost pa ni omenjen razvoj načinov za spremljanje in evalvacijo izvajanja kurikuluma s pomočjo merjenja dijakovih rezultatov v primerjavi s standardi načrtovanega kurikuluma, kaj šele da bi to povezali z ustreznimi spremenljivkami okolja. Vendar pa Zavod za šolstvo namerava opraviti evalvacijo vpliva mature na šole.

Slovenija se je lotila impozantne naloge revizije predmetnih vsebin vseh splošnih predmetov v osnovni in srednjih šolah v razmeroma kratkem času. Odgovorna telesa, Urad za šolstvo pri MŠŠ, Nacionalni kurikularni svet in Zavod za šolstvo so dosegli čudež, ko so izdelali predmetne kataloge v tako kratkem času in obenem k delu pritegnili veliko število predstavnikov slovenske izobraževalne sfere. Zato je razumljivo, da prvi izdelki morda niso popolni in jih bo sčasoma treba ponovno pregledati. Pravzaprav mora biti ves postopek del strategije stalnih izboljšav. Nasploh pa se pri razvoju učnih načrtov za posamezne predmete v srednjih šolah srečujejo z enakimi problemi kot v osnovnem šolstvu: odsotnost jasnih standardov medpredmetnih znanj in pomanjkanje izkušenj s prehajanjem od usmerjenosti v vsebine k usmerjenosti v spretnosti. Raziskave poročevalcev kažejo, da bi druge verzije morale imeti manj vsebine ter več smotrov in učnih ciljev za spretnosti, potrebne za komuniciranje, odločanje in reševanje problemov ter (boljše) standarde, ki bi nakazovali poglobljenost vključenih ciljev. To se ujema z mnenji učiteljev.

Poročevalci menijo, da je treba Nacionalni kurikularni svet obdržati veliko dalj kot je bilo predvideno, da bi ohranili zagon za spremembe ter zbrali informacije o izvajanju. Med obiskom je bilo najavljeno, da bodo Svetu dali dovolj časa, da bo dokončal svoje naloge, torej pripravil kataloge za vse predmete. Veliko več časa pa bo potrebna za vse revizije, ki jih bo prinesla praktična uporaba katalogov. Predlagano je bilo, da bi to nalogo prevzel Zavod za šolstvo. Ker pa je določanje standardov za kakovost vzgoje in izobraževanja osnovna naloga

vsake vlade, se zdi, da bi to nalogo moralo imeti telo, ki je odgovorno neposredno vladi. Zavod za šolstvo ima bolj neodvisen položaj in zato ne bi bil primerna ustanova za opravljanje te naloge. Moral pa bi pri tem strokovno sodelovati, kot to počne že sedaj.

Eno od načel gimnazijskega programa je možnost izbire, ki dijakom omogoča, da prevzamejo večjo odgovornost za svoje kurikulare. Vprašanje pa je, kolikšna je izbira v resnici in v kakšni meri je to načelo uresničljivo. Sedanja struktura vključuje razdelitev na smeri z različnimi usmeritvami, kar premočno odraža tradicionalno razdelitev med humanistiko ter naravoslovjem in tehnologijo. Dijaki poredko prehajajo iz ene smeri v drugo. Bela knjiga predlaga uvedbo 4 smeri s številnimi skupnimi elementi in lažje prehode: naravoslovni program, družboslovni program, jezikovni in klasični program ter splošni gimnazijski program. Poročevalci dajejo največjo prioriteto bolj učinkovitemu povezovanju med različnimi programi in nadaljnjim visokošolskim izobraževanjem ter lažje prehode dijakov.

Med nekaterimi obiski je bilo omenjeno pomanjkanje pripravljenosti za prevzemanje odgovornosti za študij in delo med maturanti, zlasti tistimi s tehniških in strokovnih šol. Po mnenju nekega sogovornika je to ostanek nekdanje mentalitete, ko delavcev niso posebej spodbujali k prevzemanju odgovornosti. Čeprav se zdi, da motiviranost za učenje v gimnazijah še ni problem, pa bi to kmalu lahko postala, tako kot je v drugih državah. Pripravljenost za prevzemanje odgovornosti je treba spodbujati z uvedbo sprememb v kurikulum, tako da bodo za učenje bolj odgovorni dijaki kot učitelji. Več poudarka na mentorstvu kot na predavanjih, dajanje nalog, ki se jih da opraviti samostojno, namesto frontalnega pouka ter vključevanje uporabnega učenja bi lahko bili bistveni elementi drugačnega pristopa.

Izpiti so pomembno gonilo v vsaki kurikularni reformi. Med obiski je bilo omenjeno, da bi sedanja matura lahko spodbujala mehansko učenje ali faktografsko znanje. Vendar Zavod za šolstvo poudarja, da le 40% vsebine katalogov in nalog temelji na pomnjenju. Ključni problem reforme vzgoje in izobraževanja je dodelitev večje odgovornosti dijakom za lastno učenje. S tega vidika bi prestrukturiranje kurikuluma pomenilo preslikavo vsebine v naloge, ki jih morajo dijaki samostojno opraviti, namesto da sedijo v razredu in potrpežljivo poslušajo učitelje. Rezultat te spremembe v pristopu bi moral biti zapisan v učnih ciljih, ki bi opredelili spretnosti (zmorem, zberem, organiziram, ocenjujem, sporočim itd.) in ne akademskega znanja. Jasni primeri nalog za operacionalizacijo teh spretnosti bi imeli neprecenljivo vrednost pri informiranju glavnih nosilcev. To je ideal, vendar bi bilo opredeljevanje novih učnih ciljev in učne prakse zelo kompleksno. Za to nalogo bi bila verjetno potrebna posebna delovna skupine, ki bi določala standarde in razdelala primere z namenom, da bi na maturi čez nekaj let preverjali in ocenjevali nove spretnosti.

Ustanovitev Državnega izpitnega centra in njegov način opravljanja dela ima neprecenljivo vrednost za razvoj splošnega srednješolskega izobraževanja. Pozitivni učinki mature se zaznavajo v celotnem sistemu in so bili med obiskom mnogokrat omenjeni. Uvedba mature ne pomeni samo jasne zunanje kontrole nad internim šolskim preverjanjem znanja in formalnimi izpiti, ampak s preoblikovanjem nekdanjih implicitnih standardov v eksplicitne uvaja tudi kontrolo nad načrtovanim in dejanskim kurikulumom. Rezultati mature dajejo tudi podlago za ocenjevanje doseženega kurikuluma. Priprava dijakov na maturo spodbuja sodelovanje in razprave med učitelji. Matura ima povratni učinek na poučevanje in učenje, ki je pogosto pozitiven, redko pa negativen. In nenazadnje, pojavljajo se dokazi, da matura pozitivno vpliva na rezultate in odstotek študentov, ki nadaljujejo visokošolski študij. Zaradi izrednega pomena mature za dijake, učitelje, vodstva šol in starše, vsi zainteresirani skrbno bdijo nad kakovostjo

izpitov. Vsakršna odstopanja od katalogov, nihanja v zahtevnosti, spremembe stila ali oblike so močno kritizirana. Razen ene same izjeme, ko so bile matematične naloge veliko pretežke, so bili izpiti doslej dobro sprejeti.

Varovanje mnogih pozitivnih funkcij mature ter ohranjanje in po možnosti zviševanje kakovosti nalog je izredno pomembno. Politična in finančna podpora, ki sta jo dobivala Republiška maturitetna komisija in Državni izpitni center, bi se morala nadaljevati. Poskrbeti bi bilo treba, da bosta ti dve instituciji lahko izpolnjevali svoje vse obsežnejše naloge.

Delitev odgovornosti med maturitetno komisijo, predmetne komisije (v katerih sodeluje Zavod za šolstvo) in Državni izpitni center je bila načrtovana zato, da bi zagotovili strokoven in demokratični nadzor nad tako pomembnim instrumentom, kot je matura. V praksi je ločitev med predmetnimi komisijami in izpitnim centrom manj stroga. Poročevalci so pazljivo razmislili o tem, kakšen naj bi bil odnos med tema organoma. Bolje bi bilo, da bi bile predmetne komisije ali vsaj njihovi predsedniki odgovorni izpitnemu centru. To bi olajšalo velik del razvojnega dela, ki jih čaka, zlasti pa še njegovo usklajevanje. Če ta predlog poročevalcev ni uresničljiv, bi bilo treba nedvoumno opredeliti odnos med predmetnimi komisijami in izpitnim centrom, da bi zagotovili kar najtesnejše sodelovanje med njimi. Zdi se, da bi tako zagotovili kombinacijo med pripravo in razvojem instrumentov za preverjanje in ocenjevanje znanja.

Rezultate mature bi lahko uporabljali še v druge namene in ne samo za podelitev spričeval posameznikom. Sekundarna analiza, morda kombinirana z zbiranjem nekaterih lahko dostopnih osebnih podatkov (npr. o spolu), bi dala dragocene povratne informacije za upravljanje vzgoje in izobraževanja. Predlaga se, da se rezultati mature uporabijo širše za ocenjevanje dosežene izobrazbe večjih enot, kot so posamezni dijaki, npr. šol, skupnosti ali regij, in sicer v povezavi z okoljskimi spremenljivkami, če je mogoče. Uspeh mature bo prej ali slej povzročil močno razvrednotenje internih zaključnih izpitov. Premisliti bi bilo treba, ali ne bi internih zaključnih izpitov nadomestili s sistemov, ki bi omogočal primerjavo uspeha dijakov na državni ravni. (O tem problemu govori 7. poglavje.) Državni izpit, kot je matura, ni nujno edini način. Možna je tudi akreditacija centrov ali druge oblike eksterne legitimacije. Srednje in osnovnošolsko izobraževanje potrebujeta strokovne instrumente preverjanja in ocenjevanja znanja, kot so specializirani testi za uporabo v razredu, sistemi spremljanja učencev in dijakov ter instrumenti preverjanja in ocenjevanja znanja na državni ravni. Premik od nadzora nad vhodnimi elementi h usmerjanju izhodnih rezultatov bo prej ali slej privedel do tega, da bo treba vzpostaviti te instrumente. Premisliti bi bilo treba o zagotovitvi kapacitet za razvoj teh instrumentov pri Državnem izpitnem centru.

### **Poklicno izobraževanje in izobraževanje odraslih**

Razvoj sistema standardov je še bolj pomemben na poklicnem področju in ga v Sloveniji pravilno označujejo kot najvišjo prioriteto. Pregled slovenskih gradiv nakazuje, da so standardi za spretnosti trenutno precej ozko opredeljeni. Dokument o regionalnem socialnem partnerstvu določa, da je najpomembnejša naloga zbornic, da skupaj z drugimi, tudi s socialnimi partnerji, določijo nomenklaturu in opise poklicev. Druga gradiva podpirajo ta dokaj ozek pristop k določanju standardov z vidika posameznih poklicev. Poglavja v nadaljevanju orisujejo, zakaj bi bila širša zasnova družin standardov bolj koristna. Poročevalci priporočajo, da bi slovenski organi to preučili, medtem ko njihovo delo na standardih napreduje.

Industrijski ali poklicni standardi lahko obsegajo: standarde temeljnih teoretičnih znanj, standarde splošne usposobljenosti za delovno mesto, osnovne panožne standarde, standarde za posamezne poklicne družine in standarde za posamezen poklic (ali delovno mesto).

- Standardi temeljnih teoretičnih znanj se nanašajo na tista predmetna področja, kot so matematika, jezik, družboslovne in naravoslovne vede, ki jih posameznik potrebuje kot družbeno bitje in ki prispevajo k razvoju spretnosti, potrebnih za poklicno pot.
- Standardi splošne usposobljenosti za delovno mesto obsegajo tiste splošne spretnosti in kvalitete, ki jih morajo imeti delavci, da se izučijo in prilagodijo potrebam kateregakoli poklica, npr. osebnostne lastnosti, medčloveške spretnosti, sposobnost razmišljanja in reševanja problemov, komuniciranja, teoretične osnove in sposobnost za uporabo tehnologije.
- Osnovni panožni standardi se nanašajo na vse ali skoraj vse poklice v neki gospodarski panogi. Tako imamo osnovne standarde za turizem in gostinstvo, ki se razlikujejo od osnovnih standardov za elektronsko industrijo. Ta prva plast standardov, značilnih za posamezne panoge, pripomore k temu, da si dijaki in delavci pridobijo trdno osnovo v svoji gospodarski panogi, zato je odločilna za programe priprave na poklic.
- Standardi za posamezne poklicne družine opredeljujejo znanje in spretnosti, ki so skupni neki množici povezanih poklicev ali funkcij v neki panogi. Tako lahko na primer v okviru zdravstvene nege gledamo na poklice v zdravstvenih laboratorijih, slikanju in radiografiji kot na poklice, ki spadajo v širšo diagnostično družino ali sklop poklicev. Poklicem v tej diagnostični družini je skupna usmerjenost v izdelavo slike o bolnikovem zdravstvenem stanju v nekem trenutku. Posamezne zahteve, povezane z delovnim mestom, se sicer lahko spremenijo glede na spremembe na trgu dela in v strukturi delovnega mesta, vendar pa standardi na ravni poklicnih družin zagotavljajo širšo osnovo spretnosti za posameznike. Ti širši standardi zagotavljajo, da imajo delavci spretnosti, potrebne za prilagajanje takšnim spremembam, in da so bolje pripravljeni na vertikalne in horizontalne spremembe na njihovi poklicni poti.
- Standardi za posamezen poklic ali delovno mesto obravnavajo spretnosti, ki se pričakujejo v posameznih poklicih. To je raven, na katero usmerjajo pozornost mnogi od obstoječih programov priprave na poklic in certifikatnih sistemov.

Skupnega evropskega standarda, na katerem bi lahko gradili, ni. Pomembno je, da bi v Sloveniji dobili skupno strateško vizijo o večstranski uporabnosti poklicnih standardov. Poročevalci menijo, da so odgovornosti na tem področju precej razpršene, saj sta vključena Zavod za zaposlovanje in Center za poklicno izobraževanje, izobraževanje odraslih pa poteka precej ločeno. Če naj bi bili industrijski standardi samo del priprave mladih na prvi poklic, potem bi model kurikularno vodenega dualnega sistema zadostoval. Če pa želimo industrijske ali poklicne standarde uporabljati širše ne glede na raven ali vir financiranja ali ustanovo, ki zagotavlja usposabljanje (npr. delovno mesto, Zavod za zaposlovanje, univerza, tehniške in strokovne šole itd.), potem je treba razviti drugačen, širši sistem standardov.

Če bo Slovenija težila k temu širšemu pristopu, potem je eden od načinov, da se to doseže, ustanovitev navidezno neodvisnega nacionalnega odbora, ki bi ga sestavljali predstavniki

privatnega sektorja in izobraževalne infrastrukture (npr. Nacionalni kurikularni svet, visoko šolstvo, maturitetna komisija, Strokovni svet za poklicno izobraževanje, Strokovni svet za izobraževanje odraslih, Zavod za zaposlovanje). Ta pristop bi pomenil, da ima gospodarstvo jasno opredeljeno vodilno odgovornost za opredelitev znanja, spretnosti in sposobnosti, potrebnih za napredovanje v poklicu od začetka do najvišjih ravni strokovnih del in uprave.

V pomoč so nam lahko tuje izkušnje. V nekaterih državah se jim zdijo njihove metode preverjanja in ocenjevanja znanja za premalo stroge, s pomanjkljivim teoretičnim in analitičnim delom. Sistemi so pogosto birokratski in nadležni ali pretirano "tehnokratski", kar lahko povzroči izgubo podpore pri delodajalcih. Paziti je treba, da kvalifikacije niso preozke, kar bi lahko vodilo do nove in škodljive togosti. V skladu s pristopom, orisanim z predhodnim odstavku, bi Slovenija lahko že na samem začetku izbrala široke industrijske ali poklicne sklope, okoli katerih bi ustanovili organizacije, ki bi jih vodilo gospodarstvo. Ti sklopi bi bili smiselni za izvajalce na ponudbeni strani in za podjetja. Korist za izvajalce na ponudbeni strani bi morala vključevati uporabo ravni, da bi ugotovili ekvivalentnost za razvoj študijskih programov v smeri od osnovnega izobraževanja do najvišjih ravni strokovnega usposabljanja v specializacijah.

Prav tako morajo standardi ustrezati internim potrebam delodajalcev, kot so zaposlovanje, navodila za usposabljanje na delovnem mestu in morda celo spodbude za delavce, zato delodajalci potrebujejo znanje, spretnosti in sposobnosti, specifične za posamezne poklice (zato se pričakujeta interes in podpora obrtnikov). Možna rešitev bi bila, da bi široke gospodarske panoge določile industrijske ali poklicne podsklope.

S pomočjo "vodilnih teles" industrijskih svetov bi si lahko prizadevali za dve obliki podeljevanja certifikatov in zagotavljanja kakovosti, in sicer za posameznike in za programe. Glede na majhnost države in stroške bi certifikate lahko podeljeval državni odbor za podeljevanje certifikatov, vendar pa bi morale biti vodilne gospodarske in poklicne organizacije soodgovorne za načrtovanje preverjanja in ocenjevanje znanja ter celo sodelovati v samem postopku. V prihodnjem programu bi lahko uvedli priznavanje poklicnih kvalifikacij ali akreditacijo, podobno kot potrditev s strani gospodarstva in uporabno za vse programe poklicnega izobraževanja in usposabljanja.

Seveda si mora Slovenija izbrati pot do poklicnih standardov, ki bo najustreznejša zanjo in njene ustanove. Nekateri od zgornjih predlogov se morda ujemajo z njenim načrtom, vendar pa ni nobenega že pripravljenega modela, ki bi ga lahko neposredno uporabili. Pomembno pa je dejstvo, da je treba strateško pot do sistema na temelju sposobnosti jasno začrtati. Ko bodo glavni nosilci dosegli soglasje o nacionalnem sistemu, ki se bo ujemal tudi s temeljnimi načeli EU, bo treba slediti tej poti in pri tem imeti jasno določene odgovornosti za delo in si skupaj prizadevati za uspeh. Izkušnje kažejo, da je sprememba smeri na tem področju lahko draga in razdiralna.

## **Visoko šolstvo**

Tako kot na drugih področjih izobraževanja je tudi v visokem šolstvu kakovost v veliki meri odvisna od usposobljenosti učnega osebja. Bistven element akademske avtonomije je odgovornost ustanov za izbiro in napredovanje zaposlenih. Z izvajanjem Zakona o visokem šolstvu sta univerzi opredelili kriterije za napredovanje učiteljev in raziskovalcev, ki dajejo glavni poudarek raziskovalnim uspehom. Izhodišča za nacionalni program zahtevajo ukrepe

za izboljšanje pedagoške usposobljenosti sodelavcev. Da bodo ti ukrepi učinkoviti, morajo imeti svojo vlogo tudi pri napredovanju zaposlenih. Nalogo zagotavljanja minimalnih standardov za študijske programe ima Svet za visoko šolstvo, ki je leta 1994 na podlagi Zakona sprejel Kriterije in postopke za priznavanje študijskih programov in visokošolskih ustanov ter takoj začel z delom. Priznal je 7 samostojnih visokošolskih zavodov in njihove programe. Prav tako je skrbno pregledal obstoječe programe obeh univerz. Leta 1995 in 1996 je bila pregledana večina programov. Rezultat tega je bil, da so nekatere programe prenehali izvajati. Postopek za samostojne zavode se precej razlikuje od tistega za univerze. V prvem primeru je potrebno soglasje Sveta, brez katerega programa ni mogoče izvajati. V primeru univerzitetnih programov Svet poda mnenje. Negativno mnenje pomeni, da program ni več proračunsko financiran, vendar pa ga univerza lahko še naprej izvaja, če najde druge vire financiranja.

Naloga Komisije za ugotavljanje kvalitete je, da spremlja in preverja kakovost in učinkovitost poučevanja, raziskovanja, umetniških in strokovnih dejavnosti visokošolskih zavodov in enkrat letno poroča senatom visokošolskih zavodov, Svetu za visoko šolstvo in Svetu za znanost in tehnologijo. Komisijo morajo sestavljati predstavniki vseh znanstvenih in umetniških disciplin ter strokovnih področij. Svojo dejavnost opravlja v skladu s pravili, določenimi v sodelovanju s senati visokošolskih zavodov, ter kriteriji, ki jih določi Svet za visoko šolstvo v sodelovanju s Svetom za znanost in tehnologijo. Zaenkrat se zdi, da ocenjevanje le počasi poteka, zato Izhodišča za nacionalni program zahtevajo, da se postopek pospeši.

Glavno skrb v zvezi s kakovostjo poučevanja povzroča stopnja osipa v visokem šolstvu. Največja ovira za uspeh je prehod iz prvega v drugi letnik študija. V osemdesetih letih se je v povprečju le 57% rednih študentov vpisalo v drugi letnik. V devetdesetih se je stopnja prehoda dvignila na 66%, v letu 1995/96 pa je dosegla 70%. Ker je stopnja osipa izrednih študentov višja, je skupna prehodnost nižja. Prezgodaj je še, da bi na podlagi podatkov sklepali, da so reforme v srednjih šolah, zlasti pred kratkim uvedena matura, privedle do boljše pripravljenosti brucev. Druge možne razlage so, da maturanti gimnazij najverjetneje nadaljujejo študij, ker je zanje manj možnosti na trgu dela kot za diplomante poklicnih smeri, da so možnosti na trgu dela privlačnejše za visokošolske diplomante in da nižja stopnja brezposelnosti zanje pripravi več ljudi k temu, da vztrajajo pri študiju. Preverjanje učinkov mature po njeni uvedbi bi morda razjasnilo, kakšen je njen prispevek k študijskemu uspehu.

## **Priporočila**

Tako kot v osnovnem šolstvu so tudi za srednje šolstvo potrebni standardi pridobljenih znanj. Delu na teh standardih je treba dati posebno prednost.

Ureditev, ki dijakom omogoča prehode med smermi v spreminjajočem se srednješolskem izobraževanju, bi morala biti bolj fleksibilna.

Državni izpitni center bi moral ohranjati pozitivne vidike mature in hkrati poleg obstoječe strukture izpitov razvijati specializirane instrumente preverjanja in ocenjevanja znanja za prihodnost.

Struktura ustanov, vključenih v reformo srednjega izobraževanja, se zdi za trenutno fazo reforme v glavnem pravilna. Zlasti pomembna je osrednja vloga Nacionalnega kurikularnega

sveta. Vendar pa bi moralo MŠŠ stalno preverjati institucionalno strukturo, da bi jo po možnosti poenostavilo.

Razvoj poklicnih standardov je še v začetni fazi, vendar pa je treba dati prednost razvoju sistema standardov na temelju sposobnosti. Nesporno mora biti povezan s potrebami trga dela. Pripraviti je treba hierarhijo ali družino standardov, uporabnih za gospodarske panoge in poklice.

Skrbno bi bilo treba raziskati in oceniti učinek mature na poučevanje in učenje.

Razmisliti bi bilo treba o tem, kako bi v interesu zagotavljanja kakovosti lahko pospešili in poglobili akreditiranje univerzitetnih programov.

## PETO POGLAVJE

### REGIONALIZACIJA IN DECENTRALIZACIJA

Eno od vprašanj, ki so se pojavila na različnih ravneh med obiskom poročevalcev, je bilo, ali je potrebna večja stopnja decentralizacije pri določanju politike izobraževanja in usposabljanja. Seveda je tudi režim pred neodvisnostjo poznal neko vrsto decentralizacije v obliki samoupravljanja šol. To pa je privedlo do anarhije. Decentralizacija, ki jo omenja to poročilo, pomeni učinkovito verigo načrtovanja in izvajanja politike, ki ustrezno združuje načrtovanje politike na državni ravni z lokalnimi in regionalnimi interesi.

Več argumentov govori v prid takšnemu pristopu. Prvič, Slovenija se hitro odmika od planskega gospodarstva in odločitvenih struktur iz časov pred osamosvojitvijo. Drugič, ustanove za izobraževanje in usposabljanje se nahajajo v glavnem v lokalnih skupnostih in služijo ljudem v njihovi okolici. Razmere v slovenskih pokrajinah in skupnostih se razlikujejo. Odločilnejši glas skupnosti pri odločanju, katere politike najbolj ustrezajo njihovim potrebam, bi lahko dal boljše rezultate in spodbujal lokalno demokracijo. Tretjič, v Sloveniji poteka revizija njene regionalne strukture, kar daje Ministrstvu za šolstvo in šport, ki bi moralo imeti besedo pri splošnih odločitvah o regionalizaciji, možnost, da ob tem prouči prihodnja struktura sistema vzgoje in izobraževanja.

Seveda obstajajo tudi nasprotni argumenti. Slovenija je majhna država in pretirana decentralizacija morda ne bi bila učinkovita. Na tej stopnji razvoja mlade neodvisne države, ko se nove ustanove že spreminjajo, bi bilo morda najbolje obdržati močno središče za načrtovanje politike. Telesa na nižjih ravneh morajo biti sposobna za obravnavanje nanje prenesenih zadev, decentralizacija pa mora zagotoviti boljše storitve. Decentralizacija sama po sebi ni nujno dobra.

Poročevalci so v splošnem naklonjeni decentralizaciji. Temu pristopu daje prednost tudi MŠŠ in veliko tistih, s katerimi so se poročevalci srečali na regionalni in lokalni ravni. Ujema se s težnjami k prenašanju odgovornosti na nižje upravne ravni v večini držav EU. Vendar pa nam mora biti jasno, da imamo dve načeli, ki govorita v prid decentralizacije. Prvič, decentralizacija se sklada s premikom k demokraciji, možnosti izbire in preglednosti. Drugič, decentraliziran sistem daje učinkovitejše rezultate. V resnici se seveda elementi obeh načel v večini situacij prepletajo, vendar pa je razmerje pozitivnih argumentov različno za različne dele sistema vzgoje in izobraževanja, zato jih obravnavamo ločeno.

Morda bi bilo koristno, da najprej orišemo široka načela, v skladu s katerimi nekatere odgovornosti sodijo v center, druge pa bi bilo treba in jih lahko zaradi učinkovitosti ali demokracije in preglednosti decentraliziramo. Med odgovornosti centralne ravni spadajo:

- politično vodstvo,
- postavitve nacionalnih ciljev in standardov, dogovorjenih med vsemi pristojnimi ministrstvi,

- široka struktura metodologije kurikulumov ter preverjanja in ocenjevanja znanja,
- uvedba institucionalnega okvira in priznavanja ustanov,
- proučevanje izobraževalnih rezultatov sistema,
- evalvacija sistema in njegovih delov,
- vzpostavitev informacijskih sistemov za načrtovanje in usmerjanje sistema kot celote.

Odgovornosti decentraliziranih ustanov na regionalni ali lokalni ravni bi obsegale:

- določanje regionalnih in lokalnih ciljev v državnem okviru,
- vključevanje regionalnih in lokalnih nosilcev s pomočjo formalnih in neformalnih mehanizmov,
- odločanje o regionalnih in lokalnih postopkih, vključno z organizacijo in upravljanjem ustanov ter načrtovanjem pouka in učnih vsebin,
- ocenjevanje in spopolnjevanje zaposlenih,
- nekatere funkcije razporejanja virov.

Naslednja poglavja prikazujejo, kako bi ta široka načela lahko uporabili v Sloveniji.

## Šole

Upravljanje in financiranje šolskega sistema sta že močno decentralizirana. Občine so odgovorne za ustanavljanje predšolskih ustanov v skladu s kriteriji v zakonodaji. V dogovoru z MŠŠ lahko ustanavljajo tudi srednje šole. Šole imajo svete, ki jih sestavljajo predstavniki občine, učiteljev, staršev in učencev oz. dijakov. Ti sveti imenujejo ravnatelje ter potrjujejo letni delovni načrt šole. Ravnatelj ima po zakonu široko paleto odgovornosti, vključno z vodenjem šole na pedagoškem področju in upravljanjem sredstev. Ravnatelj je zadolžen tudi za zaposlovanje učiteljev na šoli.

Sistema financiranja osnovnih in srednjih šol se razlikujeta. V osnovnih šolah MŠŠ nakazuje učiteljske plače neposredno na šolo. Plačilno lestvico določa zakon. Plače posameznih učiteljev so odvisne od njihove učne obveze pa tudi izobrazbe. Večino ostalih stroškov za osnovne šole krijejo občine, npr. vzdrževanje, stroške za tekoče obratovanje in opremo, čeprav približno tretjino stroškov, povezanih z učitelji in učenci oz. dijaki, krije država. Vse stroške srednjih šol (gimnazij) ter strokovnih in poklicnih šol krije vlada. Velika investicijska vlaganja vedno financira država po posvetovanju z občinami.

Eno od vprašanj, o katerem velja razmisliti, je, ali bi morale financiranje srednjih šol temeljiti na enaki podlagi kot financiranje osnovnih šol, pri čemer bi večji del stroškov nosile občine. To bi bilo seveda treba preučiti z vidika celotnih občinskih proračunov, prehod pa bi moral biti postopen. Vendar pa bi tako občine imele precej večji interes in bi se bolj vključevale v

delo srednjih šol, kar bi lahko pripomoglo, da bi bile one in morda še drugi nosilci na nekem območju tesneje povezane z učinkovitostjo in uspehom njihovih šol.

Poročevalci so med bivanjem v Sloveniji obiskali veliko šol ter spraševali učitelje in ravnatelje, ali menijo, da so dovolj avtonomni pri odločanju. V glavnem so bili dokaj zadovoljni z obstoječim položajem. Zdi se, da ravnatelji pozdravljajo izziv, ki ga prinašajo reforme, in pomembno vodilno vlogo, ki jo pri tem imajo. Zdi se, da so močno privrženi spremembam. Opaziti pa je bilo tudi nekaj zaskrbljenosti, da bi se z napredovanjem reforme lahko povečale administrativne obremenitve.

Eno od področij, na katerem si MŠŠ želi več raznolikosti, je kurikulum. Obiskane šole smo vprašali, ali menijo, da bi morale imeti več svobode v zvezi s predmeti, vključenimi v kurikulum. To bi na primer pomenilo, da bi lahko šole predmete v kurikulumu tesneje povezale s svojim zaledjem. V glavnem se šolam to ni zdelo potrebno. Gledano širše pa se zdi, da so šole v Sloveniji dosegle tisto stopnjo avtonomije in samoupravljanja, ki jim omogoča, da učencem oz. dijakom omogočijo, da se sami odločajo o svojem študiju, učiteljem pa, da sodelujejo pri načrtovanju svojega poučevanja.

## **Poklicno in strokovno izobraževanje**

Organizacija in izvajanje izobraževanja in usposabljanja sta predmet intenzivne razprave v mnogih državah. Obstaja veliko modelov, med katerimi lahko izbiramo. Poročevalci so ugotovili, da je mnoge sogovornike na regionalni in lokalni ravni skrbelo, ker se zdi, da ureditev ne funkcionira tako dobro, kot bi morala. To se ni toliko nanašalo na to, kaj bi bilo treba storiti na državni in kaj na nižjih ravneh, kot pa na mnenje, da bi lahko zadeve na regionalni in lokalni ravni izboljšali.

Poročevalci menijo, da je napredek, dosežen pri prestrukturiranju sistema poklicnega in strokovno izobraževanja v zadnjih nekaj letih, nadvse impresiven. V osemdesetih letih se je sistem močno poslabšal, delno zaradi prejšnjih izobraževalnih reform, ki so bile po ocenah slabo premišljene in niso dale zahtevanih rezultatov, delno pa zato, ker samoupravni sistem ni bil naklonjen poklicnemu izobraževanju in usposabljanju. Zato je bilo treba vzpostaviti pravno osnovo za moderen sistem in predvsem opredeliti nacionalni okvir, v katerem naj bi potekalo poklicno in strokovno izobraževanje.

Pristop Ministrstva je bil podoben tistemu, sprejetemu v mnogih državah EU. Splošna usmeritev je bila, da mora biti poklicno in strokovno izobraževanje bolj prilagojeno tržnemu gospodarstvu, ki se je porajalo v Sloveniji, ter da bi morala obstajati tesna povezanost med poklicnim in strokovnim izobraževanjem in razvojem trga dela. Vlada je dobila vrsto posebnih pristojnosti, ki so vključevale:

- nove poti do poklicnih kvalifikacij v sistemu vzgoje in izobraževanja,
- moderniziran kurikulum, obravnavan v 2. poglavju,
- certifikatni sistem a osnovi sposobnosti, povezan s sistemov izobrazbenih kvalifikacij, obravnavanim v 4. poglavju,

- premik k novi klasifikaciji poklicev, ki bi omogočil spremembo v smeri upoštevanja izhodnih rezultatov sistema namesto postopkov ali vhodnih elementov kurikuluma,
- ustanovitev Centra za poklicno izobraževanje za pomoč pri pripravi strateške politike in svetovanje v razvoju sistema kot celote.

Na tem področju je treba še veliko postoriti. Na podlagi premisleka poročevalcev in izkušenj drugih držav, ki so šle po tej poti, lahko pridemo do nekaterih ugotovitev. Prvič, kot je bilo pokazano že v 4. poglavju, izredno pomembno je, da se poklicni standardi, ki temeljijo na sposobnostih, pripravijo v istem okviru kot izobrazbene kvalifikacije. To sploh ni lahko in bi lahko povzročalo težave pri tistih, ki napačno menijo, da to nekako razvrednoti izobrazbene kvalifikacije. Ko se uvaja "enakost ugleda", je treba študentom dati pravilno znamenje o vrednosti poklicnega in strokovnega izobraževanja.

Drugič, poročevalci se zavedajo, da ima Center za poklicno izobraževanje veliko premalo sredstev za delo, ki mu ga nalaga MŠŠ. Pravzaprav se postavlja vprašanje, ali je vloga Centra sploh dovolj jasna, da bi lahko določil učinkovite prioritete. Trenutno se zdi, da obstaja nevarnost, da ima Center premalo vodstvenih kadrov in usposobljenih sodelavcev, da bi lahko opravljal delo, ki mu je bilo naloženo. Po mnenju poročevalcev bi moral imeti Center ključno vlogo pri pripravi informacij o usposabljanju, analiz, podatkov in ekspertiz, kar je vse pomembno pri pripravah na podporo iz strukturnih skladov EU. Poročevalci zato priporočajo, da MŠŠ in socialni partnerji, zlasti delodajalci, premislijo o vlogi in ciljih Centra ter mu zagotovijo ustrezna sredstva za izvajanje dogovorjene funkcije in delovnega načrta.

Poročevalci in mnogi sogovorniki menijo, da na nižjih ravneh ni jasne slike o načrtovanju in izvajanju poklicnega in strokovnega izobraževanja in usposabljanja. Potreben je bolj usklajen pristop, da bi sistem lahko izpolnil zahteve trga dela in pričakovanja udeležencev poklicnega izobraževanja. Tak pristop sestavlja več elementov. Prvi je potreba po skladnosti med administrativnimi mejami, kar ni le birokratska muha. Izkušnje drugih držav kažejo, da razlike v mejah med npr. organi za usposabljanje in javnimi zavodi za zaposlovanje preprečujejo učinkovito izvajanje storitev na lokalni ravni. Poročevalci menijo, da bi bilo dobro usmeriti pozornost na regionalno raven, zato je treba uskladiti regionalne meje in po možnosti občinske meje uskladiti z regijami.

Usklajenost regionalnih meja bo pomagala, vendar je še pomembneje, da se opredeli politika poklicnega in strokovnega izobraževanja v regijah (ki imajo navsezadnje zelo različne potrebe in v njih vladajo različne razmere), ki jo bodo podpirale vse različne interesne skupine v vladi in regijah. To se da doseči na različne načine, ključno vprašanje pa je, ali je potreben nov formalen ustroj na regionalni ravni ali ne. Iz razlogov, ki so precej oddaljeni od politike izobraževanja in usposabljanja, bi to lahko imelo prednosti. Da bi lahko koristili strukturne sklade EU, zlasti Socialni sklad, bo zelo pomembno, da se uvede potreben ustroj in določi politika ter zagotovijo upravne službe, ki bodo sposobne pripraviti regionalne načrte ter upravljati s sredstvi strukturnih skladov EU. Za to bo potrebno oblikovati mrežo partnerstev med javnim in privatnim sektorjem, zaposlenimi, sindikati, regionalnimi in lokalnimi telesi, prostovoljnimi organizacijami itd. Tovrstna načela veljajo tako za izobraževanje kot za usposabljanje. Poročevalci menijo, da bi lahko bili nekakšni "odbori za razvoj delovne sile" v regijah pomemben način za izboljšanje načrtovanja politike in njeno učinkovito uresničevanje.

Natančna ureditev zahteva skrbno proučitev s strani vlade in posvete z različnimi vključenimi interesnimi skupinami, toda ključna načela so dokaj jasna. Prvič, v odboru bi morali biti zastopani vsi ključni nosilci, torej MŠŠ, Ministrstvo za delo in Republiški zavod za zaposlovanje, ministrstvo, pristojno za regije, regionalne predstavnike gospodarske in obrtne zbornice, delodajalce, sindikate, občine, visoko šolstvo in izobraževanje odraslih ter šole. Skladno s ključno vlogo delodajalcev kot uporabnikov poklicnega in strokovnega izobraževanja in usposabljanja in njihovim potencialom za izvajanje tega izobraževanja, bi morali biti privatni delodajalci, vključno z majhnimi podjetji, pomemben element. Vsi ti odbori bi morali pomagati pri razvoju mreže delodajalcev v regijah in navezati tesne stike ter oblikovati partnerstva z drugimi regionalnimi telesi, zadolženimi za gospodarski razvoj, npr. z razvojnimi agencijami.

Glavni cilj regionalnih odborov bi moral biti razvoj poklicnega in strokovnega izobraževanja v okviru vladno določene politike, zato bi morali biti odbori odgovorni za proučitev potreb v svojih regijah in na manjših območjih v njih, ustreznosti obstoječe ponudbe, prioritet za prihodnost in načina, kako bi te prioritete lahko na primeren način uresničili. Razni partnerji bi potem ukrepali v okviru svojih pristojnosti v skladu z odločitvami odbora. Posebni problemi, s katerimi bi se lahko ukvarjali odbori in ki so bili omenjeni med razgovori s poročevalci, vključujejo prepričevanje delodajalcev o izrednem pomenu usposabljanja za nove evropske in svetovne trge z ostrejšo konkurenco ter posameznikov o nujnosti vseživljenjskega učenja, modernizacijo možnosti za poklicno izobraževanje v šolah vključno s težavnim problemom ponovnega usposabljanja učiteljev ter spodbujanje izobraževanja odraslih, ki je potrebno zaradi prekvalifikacije delovne sile in omogočanja vseživljenjskega učenja. Zelo pomemben je razvoj spremljanja in evalvacije izvajanja izobraževanja na državni in regionalni ravni. Po novi zakonodaji je struktura poklicnega in strokovnega izobraževanja precej kompleksna, zato bo ocenjevanje trajalo dalj časa, da bi videli, katere poti so resnično najučinkovitejše. Tako bi morda lahko sredstva delno preusmerili na bolj učinkovita področja.

Točka, ki jo morda velja posebej omeniti, je vloga regionalnih odborov pri podpiranju privatnih izvajalcev usposabljanja. Poročevalci so se srečali z več primeri majhnih lokalnih izobraževalcev, ki so ponujali vrsto programov usposabljanja za odrasle, ki so jih ti pogosto sami financirali in ki so jim omogočali osvežitev že osvojenih spretnosti ali učenje novih. Ker so nadaljnje strukturne spremembe neizogibne, bi bil prispevek teh organizacij za usposabljanje na lokalni ravni koristen, čeprav omejen. Vendar pa bodo morda potrebovale podporo, ne nujno finančno, pač pa na področjih, kot so informacije o bodočih trendih, promocija in spremljanje.

Eno od ključnih vprašanj v zvezi s temi odbori je, ali naj bi poleg pristojnosti za usklajevanje imeli tudi pristojnost za razdeljevanje sredstev. MŠŠ bi lahko "regionaliziralo" proračun za poklicno in strokovno izobraževanje, tako da bi bil vsak odbor pristojen za dodeljevanje sredstev po dejavnostih, zemljepisnih območjih in udeležencih. V državah OECD imajo izkušnje z obema načinoma in argumenti govorijo v prid eni in drugi strani. V praksi se usklajevalna vloga lahko pokaže kot neučinkovita, če močni nosilci raje ukrepajo po svoje kot usklajeno. Razporejanje sredstev bi odborom vsekakor dalo moč, vendar je to povezano s problemom. Med vlado in odbori mora obstajati zelo jasen dogovor o tem, kaj smejo odbori storiti in kje so meje njihovih pooblastil. Odbori bodo v različnih regijah počeli precej različne stvari, saj je to razlog za njihov obstoj in ne bi imelo smisla, da bi samo izvajali nespremenjeno državno politiko, vendar pa jim ne sme biti dovoljeno, da bi spodkopavali vladno dogovorjeno politiko. Končno je pomembno še to, da bi morali kontrolni mehanizmi

nad organi, ki razporejajo sredstva, zagotoviti ustrezno odgovornost za javni denar, kar bi lahko povzročilo nezadovoljstvo v regijah zaradi navidezne birokracije. To se je zgodilo v drugih državah.

Eden od možnih korakov naprej bi bila ustanovitev regionalnih odborov na prostovoljni, nezakonski podlagi, nato pa bi nekaj let opazovali njihovo učinkovitost. Če bi potrebovali pooblastila ali finančne pristojnosti, bi o tem lahko razmislili, čeprav tiste ravni sodelovanja, ki je potrebno med glavnimi udeleženci, da bi bili odbori učinkoviti, ni mogoče zagotoviti z zakoni. Če ljudje nočejo sodelovati, jih tudi zakonodaja ne more k temu prisiliti.

## **Visoko šolstvo**

V Sloveniji je bilo veliko razprav o zaželenosti tretje univerze poleg ljubljanske in mariborske. Ta bi bila locirana na koprskem obalnem območju, kjer je že nekaj postsekundarnih ustanov, med njimi tudi Visoka šola za hotelirstvo in turizem, Visoka šola za management, Fakulteta za pomorstvo in promet ter oddelek Pedagoške fakultete Univerze v Ljubljani. Poročevalci so slišali različna mnenja o zaželenosti te univerze. V koprski regiji so navdušeni, politični pritisk pa je močan. Možen argument v njen prid je, da bi se lahko izognila nekaterim nefleksibilnostim, opaženim na že obstoječih univerzah.

Nacionalni program visokega šolstva predvideva povečanje števila študentov v naslednjih desetih letih. Ko bo iz demografskih vzrokov število srednješolskih diplomantov začelo padati, se predvideva povišanje deleža vpisanih v visoko šolstvo, tako da se bo število študentov ustalilo. Poleg tega se načrtuje povečanje števila izrednih študentov, kar bi lahko prispevalo k bolj decentraliziranemu sistemu, kajti izredni študentje bodo bolj verjetno želeli obiskovati ustanove blizu svojega doma. Visoko šolstvo se skoraj v celoti financira iz javnih financ. Približno 70% stroškov pokriva MŠŠ, nacionalni program visokega šolstva pa bo stroške verjetno povečal. Število študentov se bo povečalo, redni študentje ne plačujejo šolnine, predvideva pa se sprememba sistema, v katerem se izrednim študentom zaračunava šolnina, tako da bo domnevno usklajen s režimom za redne študente.

Izdatki za visoko šolstvo se bodo torej v naslednjih desetih letih neizogibno povečali. Vprašanje je, kakšna naj bo institucionalna struktura, da bi ustrezala večjemu številu študentov. Trdili bi lahko, da tako majhna država, kot je Slovenija, ne potrebuje več kot dveh univerz. Obe obstoječi ustanovi sta sposobni za rast, zlasti Univerza v Mariboru. Tako bi dosegli ekonomijo velikega obsega, ki jo prinaša velikost. Če bi postalo izvajanje bolj prožno, bi to lahko pripomoglo izpolniti spreminjajoče se zahteve študentov. Poročevalci menijo, da je iz povsem izobraževalnih razlogov upravičenost tretje univerze močno dvomljiva.

Bolj bi bilo treba upoštevati možnost za povečanje obsega izobraževanja na pridruženih članicah univerz in visokih strokovnih šolah v raznih delih Slovenije, da bi zagotovili zemljepisno razpršenost, ki bi bila lahko pomembna. Upoštevati bi bilo treba tudi zelo pomembno vlogo, ki jo imajo višje strokovne šole pri zagotavljanju postsekundarnega izobraževanja, prilagojenega potrebam trga dela in posameznikov. Ta telesa ali oblike postsekundarnih ustanov, zadolžena za sodelovanje z delodajalci v regiji in drugimi izvajalci poklicnega izobraževanja, bi lahko bila bolj učinkovit način za zagotavljanje dodatnih možnosti. Zdi se tudi, da bi bili mejni stroški za povečanje ali ustanavljanje terciarnih ustanov nižji kot stroški za ustanovitev še ene univerze, saj bi ta povzročila režijske stroške za

administracijo ter neizogibne pritiske na razvoj podiplomskih kapacitet, ki bi jih po potrebi lahko mnogo bolj učinkovito reševali z mednarodnimi študentskimi izmenjavami.

### **Priporočila**

Decentralizacija v sistemu vzgoje in izobraževanja je pomemben cilj, za katerega bi si morali prizadevati, tako da bi bili dejavniki na regionalni in lokalni ravni tesneje vključeni v odločanje.

MŠŠ bi moralo razmisliti, ali sedanji način financiranja šol daje pravilne signale v decentraliziranem sistemu.

Decentralizacija je zlasti pomembna za poklicno in strokovno izobraževanje. Zdi se, da na regionalni ravni ni jasne usmeritve na tem področju. Vlada bi morala razmisliti o predlaganih "odborih za razvoj delovne sile" na regionalni ravni, ki bi imeli pristojnost usklajevanja ali bi bili pooblaščen za razporejanje sredstev.

Ministrstvo bi moralo pazljivo proučiti vprašanje tretje slovenske univerze ter njen vpliv na javne izdatke za vzgojo in izobraževanje in stroške za druge dele sistema v primerjavi z razširitvijo višjih in visokih strokovnih šol.

## ŠESTO POGLAVJE

### UČINKOVITOST IN VIRI V SISTEMU

To poglavje obravnava vrsto vprašanj: govori o vladnem pristopu k izobraževanju in usposabljanju, vplivu demografije na sistem vzgoje in izobraževanja, ki je bil omenjen v različnih poglavjih, ter pomenu učinkovite informacijske strategije za spremljanje sistema.

#### Usklajen vladni pristop

Slovenija je dosegla zelo hiter napredek pri reformi svojega sistema vzgoje in izobraževanja. Moderen sistem vzgoje in izobraževanja je opredeljen kot nacionalna prioriteta. Tako tudi mora biti, vendar pa je bilo v razgovorih s poročevalci predlagano, da bilo morda treba poglobiti sodelovanje vseh ustreznih vladnih oddelkov pri izvajanju reform, zlasti dolgoročno glede strukture in razvoja sistema izobraževanja in usposabljanja.

V začetku reforme je bila gonilna sila procesa v veliki meri Ministrstvo za šolstvo in šport (MŠŠ). Glede na njegove pristojnosti v vladi to ne preseneča. Sorazmerno malo pa je prispevalo Ministrstvo za delo, ki je bilo sicer zainteresirano po dveh plateh: kot ministrstvo, ki daje informacije o trgu dela, in tisto, ki prispeva k najustreznejši strukturi poklicnega izobraževanja. Omejena vloga Ministrstva za delo pa je razumljiva. V osemdesetih letih, ko so potekale reforme, je prestrukturiranje gospodarstva in velikih državnih podjetij vodilo v skokovit porast brezposelnosti, s čimer se je Ministrstvo za delo največ ukvarjalo.

Eden od rezultatov hitre osredotočenosti na vprašanja vzgoje in izobraževanja je, da so zaposleni na Centru za poklicno izobraževanje v glavnem izobraževalci, ki razmišljajo s stališča izobraževanja, čeprav bi se prav Center moral zavedati razsežnosti trga dela. Center še vedno v veliki meri financira MŠŠ. S tem ne želimo omalovaževati dela, ki ga Center opravlja. Na Ministrstvu za delo je sedaj več razumevanja in interesa za delo Centra zaradi usklajevalnega telesa, ki pozornost obeh ministrstev usmerja na dejavnosti Centra. Poročevalci menijo, da bi bilo zelo zaželeno, če bi delo Centra razširili, ne nazadnje v zvezi s standardi spretnosti.

Uveljavilo se je prepričanje, da morata biti izobraževanje in usposabljanje pomemben del celovite politike zaposlovanja, prav tako pa se ve, da bo treba opraviti še precejšnjo pot, preden bosta struktura in organizacija to omogočali. Poročevalci sugerirajo nekaj pogojev. Prvi in najpomembnejši je skupno in dogovorjeno stališče vlade o trendih v gospodarstvu, na trgu dela in v družbi, ki bo služilo kot podpora razvoju delovne sile. Nedavni dogodki v EU poudarjajo pomen tega. Države članice morajo sedaj oblikovati državne programe zaposlovanja, ki pokrivajo zaposlovanje, usposabljanje, poslovni razvoj, politiko brezposelnosti itd. in o katerih razpravljajo na ravni EU. Medministrska struktura ali odbor z jasnim pooblastilom za obravnavo strategij v zvezi s temi vprašanji bi torej pomenila pomemben korak naprej.

Eden od vidikov bi bile boljše informacije v podporo politiki, vendar ne kot podrobne napovedi o kadrih ali njihovo načrtovanje. To se je v večini držav izkazalo za protiproduktivno in bi v Sloveniji spominjalo na pristop, ki so ga uporabljali v nekdanjem jugoslovanskem centralno planskem gospodarstvu. Vendar pa je vsekakor potreben boljši informacijski sistem. Med ključno potrebne informacije sodi okvirna presoja o tem, po katerih vrstah spretnosti se bo verjetno povpraševalo, druga področja, kjer bo verjetno prišlo do upadanja, po možnosti vzorec potreb po spretnostih po regijah, kratkoročne težnje brezposelnosti, verjetne značilnosti brezposelnih in kaj se dogaja v sosednjih državah.

Na mnogih elementih takšnega sistema delo že poteka in vključuje vrsto interesov. Slovenija je sodelovala v projektu Phare, ki ga je financirala EU in katerega cilj je bila ustanovitev Nacionalnega observatorija za zbiranje in analizo informacij o razvoju poklicnega izobraževanja in trga dela v Sloveniji pod pokroviteljstvom European Training Foundation (ETF). Od leta 1996 ima Nacionalni observatorij sedež na Centru za poklicno izobraževanje. Doslej je pripravil dragocene informacije o vprašanih in dilemah v zvezi s poklicnim in strokovnim izobraževanjem in usposabljanjem ter razvojem poklicnih teženj. Upravni odbor Nacionalnega observatorija sestavljajo predstavniki različnih ministrstev, socialnih partnerjev in združenj delodajalcev. Nacionalni observatorij lahko deluje kot pomembna informacijska točka v sistemu vzgoje in izobraževanja pa tudi med Slovenijo in drugimi državami. Ta element nacionalnega informacijskega sistema vzgoje in izobraževanja se razvija v sodelovanju z drugimi državami srednje in vzhodne Evrope, držav nekdanje SZ in Evropsko unijo.

Seveda je bistveno, da informacijski sistem zajema samo informacije, ki so koristne za načrtovanje in izvajanje politike. Izhodne informacije morajo biti široko dostopne, tako da lahko različni deli sistema izobraževanja in usposabljanja sprejema odločitve na podlagi boljše obveščenosti. Omeniti je treba dve posebni področji. Eno je izvajanje izobraževanja v sistemu poklicnega in strokovnega izobraževanja. Šolski sistem se le počasi spreminja. Boljše kot so razpoložljive informacije o težnjah na področju povpraševanja po spretnostih, bolj prožno se lahko prilagaja izvajanje izobraževanja. Drugi izvajalci usposabljanja v podjetjih, privatnih ustanovah, poklicnih šolah in tako dalje bi prav tako imeli korist. Drug element je zagotavljanje kakovostnega poklicnega svetovanja. Mnoge države so ugotovile, da je to šibka točka v njihovih politikah zaposlovanja in izobraževanja. Običajno obstaja sistem, ki mladim, ki zaključujejo šolanje, ponuja svetovanje o možnih poklicnih poteh, čeprav je njegova kakovost morda dvomljiva. Za odrasle pogosto ni nobenih storitev, razen tistih, ki jih uradi za zaposlovanje nudijo brezposelnim.

Države, ki so si tako kot Slovenija za cilj svoje politike zadale vseživljenjsko učenje, potrebujejo dobre vire svetovanja na trgu dela in v sistemu vzgoje in izobraževanja. To pomeni dobre in zanesljive informacije, pa tudi strukturo za pravočasno in učinkovito zagotavljanje informacij, ki deluje na regionalni ravni in pod njo. Slovenski organi bi morali razmisliti, ali že obstaja žarišče za to dejavnost ali pa je potrebna neka nova organizacija. Ena od možnosti, ki se zgleduje po ameriškem modelu, bi bila ustanovitev usklajevalnega odbora s predstavniki različnih agencij in interesnih skupin. Ta bi določil stroškovno učinkovite standarde za informacijske storitve v zvezi s trgom dela in sistemom vzgoje in izobraževanja in pripravljaj informacije za vse porabnike. Za Slovenijo so možne še druge rešitve. Vsekakor pa so potrebni odločni napor za izboljšanje količine in kakovosti informacij o poklicnih poteh.

## Visoko šolstvo

Eno od vprašanj, ki se je pojavilo na mnogih sestankih poročevalcev, je bilo, v kolikšni meri se visokošolski sistem odziva na spreminjajoče se potrebe gospodarstva in trga dela. Mnogi sogovorniki so izrazili nezadovoljstvo, ker se zdi, da sta se univerzi v zadnjih nekaj letih le v manjši meri prilagodili spremembam. Prevladuje mnenje, da so diplomanti univerz preslabo prilagojeni potrebam industrije. Tako se na primer zdi, da so diplomanti na področju tehniških študijev boljše usposobljeni za nekdanja velika državna podjetja kot pa za naraščajoče število majhnih podjetij in storitveni sektor. Težko je reči, ali je to mnenje povsem upravičeno, vsekakor pa je bilo močno poudarjeno.

Dokument z naslovom Izhodišča za nacionalni program visokega šolstva jasno določa cilje prihodnje politike visokega šolstva. Zdi se, da je za razvojne cilje Slovenije število diplomantov prenizko. Predlogi v dokumentu so daljnosežni in mnogi od njih zelo priporočljivi. Tako bi bilo na primer treba ohraniti in okrepiti mrežo univerzitetnih in študijskih centrov v mestih, visoko šolstvo bi moralo biti povezano z občinami, univerze bi morale upoštevati potrebe trga dela in navezovati partnerstva z gospodarstvom, prizadevati bi si morale za zmanjšanje razpršenih študijskih programov, da bi izboljšali kakovost, zmanjšati bi morale delež osipa ter povečati sodelovanje z ustanovami v drugih državah in v programih EU.

Pravo vprašanje je, ali je mogoče uresničiti vse te reforme, ki bi pomenile bistvene spremembe v stališčih visokošolskih ustanov. Pravno osnovo za reformo daje Zakon o visokem šolstvu in odlok o preoblikovanju univerz. Proces sprememb pa še ni zaključen. Zakonska integracija heterogenih ustanov je le prvi korak in marsikaj je še postavljenega na kocko. Celotno izkušnje držav z močno tradicijo učinkovitega usklajevanja na univerzah kažejo, da sredobežna sila disciplin in združevanje ustanov nikjer ni lahko naloga. Že ko sta slovenski univerzi pripravljali svoja statuta, je postalo jasno, da se ustanove, ki naj bi tvorile univerzo, upirajo učinkovitemu usklajevanju na univerzitetni ravni. Obe univerzi sta se celo razdelili v še več notranjih enot. Tako sedaj Univerzo v Ljubljani sestavlja 20 fakultet, 3 umetnostne akademije in 3 visoke strokovne šole. Univerzo v Mariboru sestavlja 9 fakultet in 1 visoka strokovna šola. Pogled na velikost - Univerza v Ljubljani ima 38.600, v Mariboru pa 16.000 študentov - ponazarja visoko stopnjo notranje diferenciacije. Te številke ne vključujejo podiplomskih študentov.

Zastavlja se vprašanje, ali organizacijske strukture in moč centralnih organov zadostujejo za učinkovito usklajevanje in obravnavanje nasprotujočih si zahtev. Kaže se nevarnost, da bodo konflikti ostali nerešeni in preneseni nazaj na vlado, kar bi ogrozilo nanovo pridobljeno avtonomijo in akademsko samoupravo. Poročevalci se sicer povsem zavedajo praktičnih in političnih problemov, vendar menijo, da bi bilo učinkovitejše upravljanje in odločanje na ravni univerz v interesu reforme zelo zaželeno. Tako kot vse druge ustanove na področju izobraževanja in usposabljanja se bodo morale tudi univerze sprijazniti z novo resničnostjo v Sloveniji, njenim tržnim gospodarstvom s spreminjajočo se strukturo industrije in možnostjo za hitro članstvo v EU. Bolj centraliziran sistem notranjega upravljanja in vodenja v vsaki ustanovi bi omogočal prilagajanje virov novim zahtevam industrije, študentov in družbe, kar v nobenem izobraževalnem sistemu nikoli ni lahko.

Vlada trenutno izvaja reformo financiranja visokega šolstva. Doslej je sistem financiral posamezne študijske programe po fakultetah, kar je bilo birokratsko in potratno. Po novem sistemu bodo fakultete prejemale sredstva za svoje programe v globalu, majhen znesek pa bo

dobila univerza v centru. Namen tega je doseči večjo učinkovitost upravljanja univerz. Druga sprememba, trenutno v parlamentarnem postopku, se nanaša na notranje upravljanje univerz. Zakon bo mlajšim sodelavcem dal več pravic pri odločanju na univerzah. Treba bo počakati, preden se bo pokazalo, ali bo tak razvoj reševal pomisleke, izražene v prejšnjih odstavkih.

Naslednje vprašanje v visokem šolstvu je financiranje in organizacija raziskovalnega dela. Ministrstvo za znanost in tehnologijo je odgovorno za financiranje raziskav in raziskovalnih inštitutov. Na področju naravoslovja in tehnike obstaja več takšnih inštitutov. V osemdesetih letih so prihajala sredstva v glavnem iz gospodarstva, toda s samostojnostjo in propadom velikih državnih podjetij so se sredstva za raziskave močno zmanjšala. Posledica tega je, da inštituti sedaj dobivajo večino denarja od države, čeprav upajo, da se bo financiranje s strani gospodarstva zvišalo od sedanje nizke ravni. Odnos med univerzami in inštituti že nekaj časa povzroča zaskrbljenost. Ponekod razumljivo prihaja do prekrivanja visoko usposobljenih kadrov, ki jih oboji potrebujejo, in do konkurence pri sredstvih za raziskave. V preteklosti so poskušali univerze povezati z raziskovalnimi ustanovami s pomočjo vzporednih imenovanj, vendar brez velikega uspeha, deloma tudi zato, ker je raziskovalce na inštitutih težko pripraviti k poučevanju. Pri raziskovanju so univerze izgubile v korist inštitutov, ker je prejšnja zakonodaja poudarjala njihovo pedagoško dejavnost in ker financiranje raziskovalnega dela ni bilo sistematično. Tesnejše vključevanje raziskovalnega dela v visokošolske ustanove je glavni cilj Zakona o visokem šolstvu, deloma tudi zato da bi izboljšali podiplomsko dejavnost na univerzah.

Jasno je, da bo to težko doseči. Raziskave so trenutno financirane na projektni osnovi, čeprav imajo namen, da bi večji del financiranja raziskovalnih inštitutov prenesli na programsko osnovo. Univerzi menita, da je konkurenca za sredstva za projekte nepravilna, ker so univerzitetni sodelavci dodatno obremenjeni s poučevanjem in ker se raziskovalni inštituti osredotočajo na določena področja dela. Nekatere nove rešitve bodo morda pomagale ublažiti te probleme. Ena je uvajanje financiranja ali prijav za medfakultetne raziskave ali projekte sodelovanja med univerzami in raziskovalnimi ustanovami. Druga je pospeševanje podiplomskega študija s strani privatnega sektorja. Te raziskave se bodo ocenjevale, da bi zagotovili večjo zanesljivost kakovosti. Spet druga je nedaven sporazum o plačah na univerzah in raziskovalnih ustanovah, da bi zagotovili večjo prožnost.

Nadaljnje vprašanje je možno ustanavljanje podiplomskih šol na raziskovalnih inštitutih ali morda posebna državna podiplomska šola. Poročevalci menijo, da bi negotovost na teh področjih lahko vzela pogum raziskovalcem na obeh straneh in da bi posebna podiplomska šola verjetno škodila univerzama, ker bi jima odtegnila pomemben del dejavnosti. To vprašanje bo treba obravnavati v razpravah o prihodnosti visokega šolstva.

## **Demografski dejavniki in sistem vzgoje in izobraževanja**

1. poglavje je opozorilo na nizko stopnjo rodnosti v Sloveniji, zaradi katere je število učencev v osnovnih šolah že padlo. Zmanjševanje vpisa v osnovne šole se bo nadaljevalo, kar bo v zvezi s politiko vzgoje in izobraževanja odpiralo vprašanja o mreži šol in porazdelitvi sredstev. Najbolj pereč problem je, da so mnoge osnovne šole že manjše od tiste velikosti, ki bi jo lahko šteli za najbolj učinkovito. To je povezano z zemljepisno porazdeljenostjo in strukturo velikosti osnovnih šol. Tako kot mnoge države z redko poseljenostjo ima Slovenija veliko majhnih in odročnih šol. Zelo majhne šole lahko stanejo do 50% več kot velike, gledano s stališča stroškov na enoto. Večina stroškov v šolah so plače učiteljev (približno

80%), ki so razmeroma nefleksibilne. Upadanje število učencev bi lahko bila priložnost za odpravo dvoizemskega pouka, ki poteka na nekaterih šolah, ali pa bi šole zmanjšale velikost razredov, kar bi bilo lahko koristno, čeprav se zdi, da po mednarodnih merilih Slovenija nima nenavadno velikih razredov.

Vendar pa se bo politika v nekem trenutku morala lotiti težjih vprašanj, med njimi tudi potrebe po zapiranju nekaterih šol. To bi bilo lažje izvedljivo v mestnih območjih, kjer so druge šole za učence dokaj lahko dostopne, čeprav bi bila prezaposlitev in možna prekvalifikacija učiteljev morda veliko težja. Na podeželju in v majhnih mestih pa bi gotovo prišlo do odpora proti zapiranju osnovnih šol, kar je povsem razumljivo. Šola je pomemben del življenja v skupnosti. Če bi morali otroci hoditi v šolo v drugo vas ali mesto, bi to lahko prispevalo h kasnejšemu odseljivanju. Problem prezaposlovanja odvečnih učiteljev pa bi bil gotovo še težji.

Sedanja politika nasprotuje zapiranju šol deloma iz izobraževalnih razlogov, pa tudi zaradi družbenih, regionalnih in občinskih posledic zapiranja. Z nadaljevanjem demografskih trendov in padajočega števila učencev se bo pritisk na MŠŠ povečal, ker bodo učitelji in zgradbe neučinkovito izkoriščeni. Pri obravnavi tega vprašanja so poročevalci menili, da so demografske posledice upadanja števila mladih problem, ki ga ne bi smeli naprtiti samo MŠŠ. Skupina meni, da je to naloga celotne vlade in bi o njej morala razpravljati vse ministrstva skupaj. Vsekakor lahko trdimo, da bi se ohranjanje šol v odročnih krajih delno iz vzrokov, ki niso povezani z izobraževanjem, moralo odražati na načinu financiranja, tako da bi del stroškov pokrivali iz nekega drugega vladnega vira.

Bolj splošno pa poročevalci menijo, da bi se morala vlada na temeljih Bele knjige lotiti strategije za reševanje posledic demografskih sprememb. Osnovno šolstvo je že prizadeto zaradi zmanjšane vpisa, učinki pa se bodo v naslednjih 10 do 15 letih prenašali na druge ravni sistema vzgoje in izobraževanja. Razmisliti je treba o višini sredstev za vzgojo in izobraževanje in njihovi porazdelitvi med različne dele sistema. Seveda bi lahko demografske težnje omogočile dosego nekaterih zaželenih ciljev, na primer večjo kakovost sistema in znižanje deleža osipa, kar bi ohranilo število učencev oz. dijakov na višji ravni kot sicer. Nadvse pomembna pa je potreba po strateškem mišljenju, tako kot je potreben dober in zanesljiv sistem za spremljanje števila učencev, stroškov in izhodnih rezultatov v celotnem sistemu.

## **Spremljanje sistema**

Glavni cilj MŠŠ pri izvajanju reform je doseči viden napredek. Vsi prizadeti - načrtovalci politike, učitelji, starši in drugi udeleženci - morajo imeti možnost, da vidijo, kako dobro sistem deluje in kako uspešen je. Kot je razvidno iz razprav v prejšnjih poglavjih, se poročevalci popolnoma strinjajo s tem ciljem. Bistven je pregleden sistem merjenja rezultatov, ne le zato da vidimo, kaj se je zgodilo, ampak zato ker omogoča določanje prihodnjih smotrov in ciljev in pomaga utemeljiti ustrezno raven državne porabe za izobraževanje in usposabljanje. Sistem mora torej vplivati na obnašanje, s tem da tistim, ki vstopajo v izobraževanje ali usposabljanje, in tistim, ki so vanj že vključeni, omogoča boljšo izbiro zaradi boljše informiranosti.

V državah članicah OECD in EU, ki imajo veliko statističnega znanja, je zbranega veliko znanja o teh področjih. Kaj potrebuje Slovenija, je povsem odvisno od prioritete države same,

na podlagi mednarodnih izkušenj pa lahko zapišemo nekaj pripomb. Prvič, podatki, ki jih je treba zbirati posebej, so običajno dragi in nadležni za tiste, ki jih morajo dostavljati. Zato je treba zagotoviti, da bodo imele informacije visoko uporabno vrednost in da je to njihovim dostavljavcem jasno in se s tem strinjajo. Drugič, iz tega sledi, da je treba čim bolj uporabiti obstoječe podatke. To so lahko administrativni podatki (npr. iz dokumentov zavoda za zaposlovanje) ali pa bolj zapletene analize podatkov iz obstoječih pregledov. Anketa o delovni sili EU je zelo bogat vir podatkov, ki jih OECD veliko uporablja za svoj Employment Outlook. Tretjič, velik del informacij, vključno z večino podatkov, zbranih s spremljanjem in ocenjevanjem, pa bo treba zbrati posebej. Zato je treba opredeliti najpomembnejša področja delovanja in doseči jasen dogovor o tem, kaj je potrebno na različnih ravneh, na državni ravni za ocenjevanje in oblikovanje politike ter na regionalni ali lokalni ravni.

Poročevalci menijo, da bi bilo koristno premisliti o hierarhiji informacij o delovanju sistema izobraževanja in usposabljanja. Nekatere države imajo na najvišji ravni nacionalne cilje, ki opredeljujejo cilje izboljšav. Ti pokrivajo cilje temeljnega izobraževanja - delovanje osnovnošolskega in srednješolskega sektorja - in cilje vseživljenjskega učenja, določene z deležem delovne sile (ali morda podjetij), ki dosega določen standard. V Sloveniji šolski sistem hitro napreduje v smeri proti merjenju uspešnosti, ki bo omogočala oblikovanje prej omenjene vrste standarda, toda zaradi cilja vseživljenjskega izobraževanja so potrebni ukrepi v zvezi z nacionalnimi poklicnimi kvalifikacijami, ki jih 3. poglavje omenja kot prioriteto. Po mnenju poročevalcev je zelo zaželeno imeti nacionalne cilje. Poudarjajo pomen pojma izobraževanja in usposabljanja, pritegnejo k sodelovanju vse udeležence, kar je tudi pravilno, ter nedvoumno merijo napredek na nacionalni ravni.

Podrobnost, ki je vseeno pomembna, je, kako je treba oblikovati nacionalne cilje. Jasno je, da se morajo z njimi strinjati in jih sprejeti vsi deli sistema, poleg tega pa se je treba dogovoriti o pooblastilih in prihodnjih ukrepih za doseganje ciljev. V nekaterih državah so cilje opredelili kot položaj, ki ga želi država doseči v nekem trenutku v prihodnosti, na primer po 4 ali 5 letih. To kaže na dolgoročnost večine sprememb v sistemu vzgoje in izobraževanja, vendar pa bi bila priprava učinkovitih delovnih načrtov za različne udeležence morda težka. Druga možnost, ki jo je vredno upoštevati, so cilji, ki se nadaljujejo iz leta v leto. Prednost teh je, da so bolj približani tistim v sistemu in jih je morda lažje razdružiti na nižjih ravneh.

3. poglavje govori o bistvenem pomenu razvoja izhodnih kazalcev šolskega sistema in opisuje, kako nameravajo MŠŠ in z njim povezana telesa to izvesti. Eno od vprašanj, o katerem lahko tu na hitro spregovorimo, je objava kazalcev. V nekaterih državah objavljajo tabele z "ligami" šol, ki kažejo, na katerem mestu so posamezne šole glede na ostale. To je lahko prednost, ker pomeni pritisk na šole s slabimi rezultati, da se popravijo, lahko pa tudi povzroči probleme, ker razmere niso enake na vseh šolah, tabele lig pa težijo k polarizaciji šol na dobre in slabe. V Sloveniji zakonodaja trenutno ne dovoljuje objave takih tabel. Na voljo so rezultati mature, in sicer dobijo vsaka šola ter dijaki in starši rezultate za svojo šolo, državno povprečje ter za najboljšo in najslabšo šolo v državi. Poročevalci menijo, da je to učinkovit način zagotavljanja informacij šolam, učiteljem in staršem. Če se bo Slovenija v neki fazi odločila, da gre dalje in začne objavljati tabele lig, imajo v državah OECD in EU veliko izkušenj s tem, kako čim bolj zmanjšati probleme.

Tudi za področje poklicnega in strokovnega izobraževanja ter visokega šolstva so potrebna takšna merila uspešnosti na podlagi rezultatov. Pomembno, čeprav ne edino merilo je uspešnost študentov pri iskanju zaposlitve ali vpisu v nadaljnje usposabljanje po zaključku študija. To kaže, v kolikšni meri je študij prilagojen potrebam trga dela, in je lahko dragocena

usmeritev za študente pri izbiranju študijske smeri ali ustanove. Da bi lahko s takšnimi merili uspešnosti učinkovito usmerjali odločanje, jih je treba redno objavljati brez nepotrebnih zastojev, tako da so informacije aktualne. Morale bi biti čim bolj razčlenjene, tako da bi imeli študentje izhodne podatke ne le za posamezne ustanove ampak tudi za posamezne smeri ali fakultete. Samo tako je možno izbirati na podlagi informacij. Tovrstne informacije bi seveda morale imeti veliko vrednost tudi za upravne strukture v vzgoji in izobraževanju, zlasti poklicnem in strokovnem izobraževanju. To bi jim omogočalo, da sčasoma prerazporedijo sredstva v prid študijev, ki se zdijo bolj uspešni in stroškovno učinkoviti.

## **Priporočila**

Vlada bi morala razmisliti, ali bi bilo treba uvesti medministrske mehanizme za zagotovitev doslednega pristopa k razvoju delovne sile v vseh sektorjih.

Sedanje delo pri informiranju o trgu dela in poklicnem usmerjanju bi bilo treba okrepiti, tako da bi podjetja, posamezniki in vlada lahko sprejemali odločitve na podlagi zanesljivih in pravočasnih informacij.

Vlada bi morala preveriti učinek demografskih teženj v Sloveniji na prihodnjo obliko in strukturo sistema vzgoje in izobraževanja v daljšem obdobju in zlasti takojšen učinek na osnovne šole (posebej v odročnih krajih), posledice za politiko in sredstva pa bi morale biti jasno prikazane kot zadeva, ki jo mora proučiti vlada.

MŠŠ bi moralo preudariti, ali pred kratkim sprejeta zakonodaja o visokem šolstvu omogoča univerzam, da bodo prilagodile svojo upravo novim razmeram, s katerimi se srečuje Slovenija.

Cilj trenutnega razvoja bi moral biti pregleden sistem, temelječ na rezultatih, v katerem bi izhodne elemente vseh delov sistema vzgoje in izobraževanja redno merili. Obstajati bi morala hierarhija meritev na državni, regionalni, lokalni in institucionalni ravni, ki bi prispevala k splošni presoji učinkovitosti sistema in primernosti glede na vložena sredstva.

## **SEDMO POGlavJE**

### **NA POTI K STRATEŠKI REFORMI**

To zaključno poglavje se začne s pregledom ključnih priporočil poročevalcev, ki so povzetek podrobnih priporočil v posameznih poglavjih in jim poročevalci dajejo prioriteto. Vsa se nanašajo na že potekajoče delo v procesu reforme. Poročevalci nameravajo poudariti pomen teh področij in priporočiti okrepitev sedanjih naporov.

Prvič, kurikularno reformo je treba aktivno izvajati in obenem ohranjati njeno stalno smer, da bi se izognili zmedi in pomanjkanju razumevanja med udeleženci, zlasti učitelji. Za šole to pomeni zmanjševanje števila maturitetnih predmetov ter hitrejši premik od faktografskega pomnjenja k učenju in razumevanju. Za poklicna področja srednjih in višjih šol pomeni to razvoj kurikulumov v sodelovanju z drugimi pristojnimi nosilci, ki bodo boljše ustrezali spreminjajoči se gospodarski strukturi Slovenije in prevladujoči potrebi po prožni in usposobljeni delovni sili.

Drugič, priprava celovitega sistema standardov znanj za celoten sistem vzgoje in izobraževanja je temelj za zagotavljanje preglednosti in učinkovitosti, kar je glavni cilj slovenskih reform, ter za resnično možnost izbire v sistemu. V neki fazi v prihodnosti bi to lahko zahtevalo razvoj novih instrumentov za merjenje, trenutna prioriteta pa je potrditev načela merjenja rezultatov in uvedba enostavnih, toda uveljavljenih instrumentov, ki jih bo sčasoma možno izboljšati.

Tretjič, pohiteti je treba z decentralizacijo odločanja in obenem z močnejšim vključevanjem raznih nosilcev, ki so zainteresirani za delovanje in učinkovitost sistema vzgoje in izobraževanja. Poročevalci so že opazili, da je bila posvetovalna narava procesa reforme ena od njenih velikih prednosti, toda med izvajanjem reform morajo glavni nosilci postati resnični udeleženci v procesu. To je nemara še zlasti pomembno za poklicno in strokovno izobraževanje, pri katerem bi morala decentralizacija ali regionalizacija pripomoči k temu, da postane sistem ustrežnejši za trge dela, ki jim služi, in za katero je polno vključevanje nosilcev, zlasti socialnih partnerjev, bistveno pomembno. Poročevalci menijo, da bi k temu lahko pripomogel nov formalni ustroj na regionalni ravni.

Četrto, pri nekaterih vprašanjih, obravnavanih v prejšnjih poglavjih, bi se obrestoval bolj usklajen vladni pristop. Ta vključujejo zagotavljanje informacij in raziskav gospodarskih tržišč in trga dela, morda najpomembnejše pa je, da vlada prouči posledice upadanja rodnosti v Sloveniji za sistem vzgoje in izobraževanja in tudi širše. To je primer za široko strateško vladno stališče na tem področju.

Za konec predstavljajo poročevalci nekaj splošnih razmislekov o sistemu kot celoti, ki bi jih morda želela proučiti slovenska vlada, pri čemer upoštevajo dejstvo, da reforma ni opravljena enkrat za vselej. S spreminjanjem gospodarstva in družbe se bo moral spreminjati tudi sistem vzgoje in izobraževanja. Vsekakor je malo verjetno, da bodo prihodnje spremembe tako velike kot sedanja reforma, toda sistem vzgoje in izobraževanja bo moral biti prilagodljiv in

prožen ter se hitro odzivati na nove izzive. Kako je to mogoče doseči, je do neke mere stvar inovativnosti v vzgoji in izobraževanju.

## **Narava sistema**

Poročevalcem sta padla v oči dva vidika sistema vzgoje in izobraževanja, in sicer z dveh stališč. Prvič, obstaja zapletena mreža teles, ki se ukvarjajo z različnimi vidiki reforme, ni pa bilo vedno jasno, za kaj so odgovorna. Drugič, mreža poti, po katerih lahko gredo študentje in od katerih jih je nekaj povsem novih, bi lahko človeka zmedla. Vzrok za oboje je lahko v fazi, v kateri se trenutno nahaja reforma, ali pa rezultat želje, da bi se vsi ljudje v sistemu v polni meri vključili v reformo in jo vzeli za svojo. Potrebna bo veliko dela, da bodo kurikulum in strukturo sistema posodobili. Polna vključenost vseh nosilcev bi lahko neizogibno privedla do neurejene organizacijske strukture, celovito izvajanje načela možnosti izbire v položaju, ko ne vemo, kaj je uspešno in kaj ne, pa lahko služi kot opravičilo za več različnih poti skozi sistem. Da bi zagotovili večjo učinkovitost in obenem omogočili izbiro, bi moral biti dolgoročni cilj reforme poenostavljena administrativna struktura z jasnimi odgovornostmi, rezultat standardov znanja in njihovega merjenja pa poenostavljene poti.

Ena od zadev, ki bi jo slovenska vlada morda želela proučiti enkrat v prihodnosti, je, ali bi sistem lahko naredili manj "zakonodajen". Povsem razumljivo je, da je v začetnih fazah reforme potrebna trdna nova zakonodajna osnova. Potrditev reforme v parlamentu kot najvišjem demokratičnem telesu v državi ji daje polno legitimnost. Obenem pa nekatera upravna področja v vzgoji in izobraževanju, ki jih v Sloveniji urejajo zakoni, v nekaterih drugih državah urejajo uredbe ministrstev. To ni poglobljen problem in Slovenija v svojem pristopu k tem problemom ni osamljena. Vendar pa lahko pride do pomanjkanja fleksibilnosti, če morajo odločitve čakati na sprejem po neizogibno prenatrpanem urniku parlamenta.

## **Sodelovanje staršev in drugih nosilcev**

V demokratičnem sistemu vzgoje in izobraževanja morajo imeti starši pomembno vlogo, s tem da soodločajo v postopkih načrtovanja in odločanja v zvezi z življenjem njihovih otrok v šoli. V Sloveniji imajo starši prek svetov šole več besede glede organizacije šol, a tako kot v mnogih državah OECD je sodelovanje staršev še vedno šibko. To ne preseneča, če upoštevamo šele nedaven premik od nadzorovanega sistema, v katerem starši niso imeli besede, tudi če bi želeli, k novi demokraciji. Ena od prioriteta MŠŠ je spodbujanje in poglobljanje vključevanja staršev. Poročevalci se strinjajo, da je to zelo pomembno. Jasno je, da bi morali biti starši življenjsko zainteresirani za vzgojo in izobraževanje svojih otrok. Vse večje možnosti v okviru šolskega programa in pričakovano močnejše usmerjanje bo pred otroke postavilo nove možnosti izbire, ki bodo zahtevale visoko stopnjo zainteresiranosti staršev. Poleg tega bo tesnejše sodelovanje staršev potrebno tudi zaradi verjetno vse večje diferenciacije med šolami in tesnejšega sodelovanja med šolami in lokalnimi skupnostmi. Zaradi tega bo spet potrebnih več informacij o šolah in sistemu vzgoje in izobraževanja ter boljša preglednost strukture.

Poročevalci nasploh menijo, da si je treba zavestno prizadevati za večje in poglobljeno vključenost vseh bistvenih nosilcev. V igri sodelujejo pravi igralci, ki pa v nekaterih primerih še niso dojeli narave svoje vloge, ki bi jo morali odigrati. Vzrok za to bi deloma lahko ležal v organizaciji, ker nekateri niso pravilno vključeni v ustrezen del sistema. Bolj verjetno pa je,

da ne morejo odigrati pričakovane vloge zaradi pomanjkanja sredstev, torej zaradi drugih zadolžitev, ki jim jemljejo čas in angažirajo zaposlene. Možno pa je tudi, da vloge, ki bi jo morali odigrati, ne razumejo in zato niso dovolj učinkoviti. Bistveno je, da reforme potekajo ob soglasju, sodelovanju in razumevanju nosilcev ter da se bo sedanje delo pri seznanjanju s procesom reforme in vlogami različnih udeležencev s pomočjo izgrajevanja kapacitet, publicitete, financiranja svetov šol in podobnega aktivno nadaljevalo.

V tej točki lahko razmišljamo o dolgoročni naravi sistema in reforme. Slovenija je morala stlačiti v zelo kratko obdobje reforme, ki bi se v drugačnih razmerah morda razpotegnile čez dve ali več desetletij. To je storila presenetljivo uspešno. Toda jasno je, da se bo sistem vzgoje in izobraževanja v Sloveniji, tako kot v vseh državah, postopno in nenehno spreminjal, včasih radikalno, včasih pa bodo spremembe le majhne. To bodo najbolj obvladale tiste države, ki bodo imele razne elemente sistema povsem jasno strukturirane, kar bo podpiralo in omogočalo inovacije.

Na ta "inovacijski sistem" lahko gledamo kot na sistem s štirimi elementi: načrtovanje politike, temeljne in uporabne raziskave, avtorji inovacij ter končni uporabniki, učitelji in drugi v sistemu vzgoje in izobraževanja. V Sloveniji je načrtovanje politike v rokah MŠŠ. Kot kaže to poročilo, proces uspešno poteka ob široki javni razpravi ter skladno z vrednotami in načeli, naštetimi v Beli knjigi.

Raziskovalna dejavnost je bolj problematična. V mnogih državah obstaja razkorak med temeljnimi in uporabnimi raziskavami, tako da raziskave na področju vzgoje in izobraževanja morda niso uporabne za probleme in delo učiteljev in šol. V Sloveniji je potrebna strategija raziskovalnega dela v zvezi z reformami in nastalimi spremembami, kar bo MŠŠ in ostalim v pomoč pri ugotavljanju, v kateri meri so predlagane spremembe v izobraževalnih ustanovah v resnici nastopile, in pri nakazovanju prihodnjega razvoja.

Viri inovacij v vzgoji in izobraževanju so zelo široki. V Sloveniji izvira mnogo idej, ki se kasneje izvajajo kot inovacije, iz razvojnih centrov in svetov, ki so bili ustanovljeni kot del reforme. Mnoge praktične in konkretne ideje pa prihajajo od strokovnjakov iz prakse, ki se svojega dela lotevajo na inovativen način. Za učinkovito delo in zagotovitev razširjanja inovacij po vsem sistemu je potrebno učinkovito komuniciranje in povezovanje v sistemu. Študijske skupine učiteljev, ki so bile ustanovljene, bodo to omogočale. V mnogih državah so ugotovili, da ni tako lahko ustvariti tovrstne mreže za izmenjavo informacij, vendar pa je bistveno, da se ta infrastruktura postavi in usposobi za delo tako, da se načrtovalci politike, raziskovalci in uporabniki povežejo v skupnih prizadevanjih za pospešitev reforme s pomočjo inovacij.

Seveda so ključ do vsega tega učitelji v sistemu. Njihovo obnašanje je med drugim odvisno od kulture v ustanovah, ravni strokovne usposobljenosti, motiviranosti in načina upravljanja. Prej omenjene razvojne mreže bi pripomogle h komuniciranju med učitelji in drugimi udeleženci v sistemu, ki v Sloveniji - tako kot v drugih državah - ni tako dobro, kot bi moralo biti, ter bi poleg tega omogočile komuniciranje v stroki. Usposabljanje ravnateljev in razvejano stalno strokovno spopolnjevanje učiteljev bi moralo omogočiti boljšo seznanjenost s tekočo politiko, težnjami v raziskovanju in procesom reforme nasploh. Udeleženci v sektorjih izven šol bi prav tako imeli korist od medsebojno povezanih elementov v sistemu in boljšega dialoga med različnimi stranmi.