

Славко М. Габер
Вероника М. Ташнер
Павел Ф. Згага
Универзитет у Љубљани
Педагошки факултет

УДК: 37.014(497.4)"1990/..."
ИД БРОЈ: 192072972
Оригинални научни рад
Примљен: 1. март 2012.
Прихваћен: 21. април 2012.

ОСИГУРАЊЕ КВАЛИТЕТА ИЗМЕЂУ БИРОКРАТИЗАЦИЈЕ И АУТОНОМИЈЕ

Резиме: Предмет рада је трансформација наставничке професије у Словенији од професије централно контролисаних јавних радника до аутономних јавних радника. Разматраће се улога централне бирократске педагошке контроле у социјализму и елементи осмишљавања аутономије пост-социјалистичких наставника током старог режима. Даље, представићемо уклањање инспекције из учионоце у раним годинама представничке демократије и процеса који је пратио крај државне контроле у настави и учењу. Завршавамо наша преиспитивања промене диспозитивне контроле у диспозитивну сигурност презентујући податке који наглашавају присуство административног оптерећења: чак и увођење благог система гаранције квалитета у образовању мора да размотри могућу акумулацију додатног бирократског оптерећења.

Кључне речи: Осигурање квалитета, аутономија, бирократија, сигурност, оптерећење радом

1. У овом раду представљамо трансформацију наставничке професије у Словенији од професије централноконтролисаних јавних радника до аутономних јавних радника који се самоевалуирају полазећи од Веберовог концепта рационализације и улоге бирократије у модерним демократским друштвима (Вебер 1978), као и Фукоове концептуализације норми, норматива и нормализације и његовог концепта сигурности и популације као појмовне позадине (Фуко 2001, Фуко 2009, Фуко 2010).

Разматрајући неке од кључних момената и елемената ове трансформације, у раду:

- говоримо о улози централне, бирократске педагошке контроле у социјализму, унутрашњим тензијама у перцепцији наставничког посла, и елементима концептуализације аутономије наставника у постсоцијалистичко доба током старог режима;
- приказујемо уклањање инспекције из учионоце у раним годинама представничке демократије и процес који је пратио крај државне (бирократске) контроле наставе, као и увођење матурских испита на крају основног и општег средњег образовања;
- закључујемо разматрања поменутих промена које су се кретале од (диспозитивних) механизма контроле до (диспозитивних) механизма *сијурности* (Фуко 2009) презентујући податке који наглашавају присуство административног (документације) оптерећења и упозоравајући да чак и недавно испланирано увођење благог система гаранције квалитета образовања у Словенији мора да размотри могућу акумулацију додатног бирократског оптерећења.

1.1. Сучелићемо Бурдијеов и Крозијеов аргумент стављања образовног система под државну бирократију (Бурдије 1990: 189), посматрајући наставничку професију као посебан тип јавне услуге која по свом позиву, позицији и снази не треба да буде дефинисана као део бирократије. Стога желимо да избегнемо честу заблуду уопштавања: „губљење диференцијалних функција различитих система који раде у релацији са различитим социјалним класама у неиздиференцираности“ (Исто: 191). На основу ове позадине, класификујемо као *образовну бирократију* само оне функционере који „управљају“ образовањем од споља, као што су инспекције, локална администрација, функционери министарства образовања итд., а не наставници или њихови надређени у школама.

2. Код покушаја да се представе елементи промене у вези између аутономије, бирократске контроле и административног оптерећења у образовању у Словенији у последњих неколико деценија, треба бити свестан да је *аутономија образовних институција и наставника* била једно од основних очекивања и захтева после периода социјализма. Ту су жељу изразиле бројне и утицајне професионалне групе које су желеле аутономију изван аутономије других јавних радника; желеле су, наиме, „педагошку аутономију наслеђену од средњевијековне `корпорације`“ (Исто). Са тог становишта, *Бела књига* о образовању у Републици Словенији (Крек 1996), написана након промене система, констатује да „школе треба да буду аутономне у односу на државу и власти“ и у „односу на `ваннаставне` форме и врсте знања или уверења“ (Исто: 43). Даље, аутономија вртића и школа би требало да буде загарантована „од стране система финансирања, у начину одабира наставника, образовних професионалаца и администратора“ (Ис-

то). Критеријуми селекције би требало да буду „јавни и контролисани од стране јавности“ (Исто). Концептуализација аутономије је очигледно била повезана са потражњом за компетентним наставницима који су способни да сами изаберу наставне методе и чак и са аутономијом свих појединаца укључених у образовање „подједнако и наставника у целом образовном систему, и ученика, и студената“(Исто: 44; Раздевшек-Пучко 1992; Згага 1992).

2.1. Један од централних и непосредних подстицаја за тако храбру формулацију значаја аутономије произилази из конфликта старог две деценије – око прописа, структуре и наставних метода у социјалистичкој Словенији. Регуларне и „ванредне“ инспекције *Завода за школство* постале су тема о којој се пуно дискутовало током последњег покушаја социјалистичке владе да сачува легитимитет социјализма у земљи. Након конфликта у раним 1970-им између продемократских (и такође националистичких) републичких влада и централних власти у Београду, власти су појачале већ строгу контролу у образовању – изнад свега идеолошку контролу. Само пар година раније, Завод за школство је утврђен као „педагошка служба која контролише, даје савете и професионално испитује поље образовања и инструкција“(ZPS 1974/1989, чл. 1). Ако је његова првобитна намера и била да централизује превише подељена и неефикасна стручна тела који покушавају да подрже постизање „социјално образовних циљева и нивоа образовних активности у свим образовним институцијама“ (LP ZŠ 1970,1), јасно је да је, на крају, ипак ојачао *идеолошку инспекцију*.

Након пада продемократске републичке владе (Кавчићеве владе) на јесен 1972, извештај Завода из 1973. нагласио је да је „педагошка служба издала 611 инструкција у вези са применом општих прописа“ и „2.445 инструкција у вези са педагошким и садржајним недостацима који су били виђени као занемаривање социјалних образовних циљева, права и дужности самоуправе, и растућих технократских тенденција (LP ZŠ 1969-1973, 6). Такозвана „свесна социјалистичка морална и вредносна оријентација, марксистички поглед на свет“ и пажљиво избегавање „различитих идејних оријентација образовања“ (као идеја идеолошки неутралног образовања, „позитивизма и функционализма“) дошли су на чело контроле образовне бирократије (Исто: 4,5). Поменуте „вредносно рационалне“ активности супротставиле су се идеји „инструменталне рационалности“ (Вебер 1978: 24–26), циљајући на формирање савремене јавне службе која би омогућила стручну помоћ наставницима и обезбедила националним и локалним властима аналитичке увиде у стање образовања нације. Иако су се структура и квалификације институција развијале у смеру потенцијално ефикасне (инструментално рационалне) педагошке подршке (LP ZŠ 1982: 2), током одређеног периода преовладали су конзервативци у Савезу комуниста и „соци-

јалистичке снаге“, које су покушавале да поново успоставе контролу над образовањем, успориле су промене које су већ биле започете. Уместо да се настави смена *правних* и *дисциплинских* механизма у управљању образовањем механизмима *сијурносџи* или *био-снаје*, одлучено је да се устукне и да се ојачају директне интервенције, контрола, дисциплина и казна (Фуко 2009: 4–27). Због тога је *Завод за Школсџиво* (са новим замеником директора) са нестрпљењем изјавио: „Педагошка служба је предложила дисциплинске мере против 26 наставника, 3 директора и предложила уклањање 7 наставника и 10 директора школа“ (LP ZŠ 1969–1973).

Комбиновањем идеолошког притиска са (штетном) оријентацијом образовања према стручном и научном образовању (такозвано усмерено образовање), након унутрашњих политичких сукоба и светске економске кризе у 1970-им, образовне власти у Словенији су отишле далеко у супротстављању интелектуалцима и другим грађанима (Михларчич, Шуштершић 1986). Укидањем гимназије (средње школе са дугом традицијом и високом репутацијом) у првој половини 1980-их и увођењем нове терминологије као деноминатора за школе (*орјанизација удруженој рада*) и наставника (*радника који раде у образовању*), произведена је структурирана опозиција у пољу образовања (Исто; Згага 2007: 68–77). Сумње и отпор су се јавиле и у *Заводу за Школсџиво*. Зато и у његовом извештају из 1982. године не можемо пронаћи идеолошку жељу која је тако очигледна у извештају из 1973. (в. LP ZŠ 1969–1973. и LP ZŠ 1982). Пар година касније, у извештају из 1987, већ се налази предлог Завода за нову дефиницију сопственог рада:

„Унутар Завода покушавамо да развијемо [...] такав концепт рада који би на првом месту био усмерен на развој образовања, на подршку наставнику у његовом раду и на информисање наставника и његово квалификовање ради коришћења новина у образовању. Функција контроле која је додељена Заводу за Школство би првенствено требало да се фокусира на заштиту права ученика и најпре на заштиту њихових права на квалитетно образовање“ (LP ZŠ 1987: 1). Овај извештај је у складу са виђењем државне педагошке бирократије о својој будућој улози, и такође је у складу са инструменталном рационалношћу. На прагу тржишне економије, независности и представничке демократије, *Завод за Школсџиво* је већ увелико био укључен у саветовање, информисање и организовање додатног образовања за наставнике (Исто: 25–33). Поред тога, Завод је био укључен у истраживање образовне политике. Вероватно је његов рад у овим областима тај који још јасније показује конфликт између улоге квалификоване саветодавне националне образовне бирократије намењене да подржи развој могућности наставника и директора да унапреде квалитет образовног процеса на једној страни, и – на другој страни – њихове улоге да наставнике и директоре контролишу и, уколико је потребно, да их казне.

2.2. Општа дискусија током друге половине девете деценије XX века (в. Лешник 1987; Валентинчић 1987) показала је да би било тешко постићи консензус о будућој улози највеће националне педагошке бирократске машинерије (LP 1987). Било је још теже док је Словенија била на путу до радикалне промене – до „пробоја“. Строг надзор наставе, као што су провере наставникових припрема за час, провера самог часа итд., био је превише блиско повезан са идејом старомодне контроле. Уместо *сијурности*, која је дошла са саветима, информацијама и демонстрацијама нових метода од стране саветника, *контрола* наставника је вратила *иришњу* – још један *ризик* у наставничком позиву. Дакле, вратио се исти стари ризик који је био присутан седамдесетих година. Завод за школство се борио за имиџ стручне институције али је завршио са имиџом бирократске инспекције. Честе контроле инспектора Завода уништиле су важан део пажљиво успостављаног поверења између наставника и саветника Завода. Штета је била још већа када би се иста особа која је „куцала на врата наставника“ претходно у својству *саветника* сада враћала као *инспектор*. Оваква унутрашња тензија и сукоб у „двоглавој“ институцији, и у најгорем случају, у двоструким стручњацима, захтевала је решење.

3. Нови систем наступа са реформом образовања у 1990-им годинама (в. Ресман 1991; Габер 1992а; Габер 1992б). Две промене су биле пресудне; прва је била одвајање педагошке подршке од инспекције. Друга промена је дошла са смањењем инспекција због „гаранције поштовања закона и – кроз њу – заштите права“ популације уписане у институције разних нивоа, од предшколског образовања до образовања одраслих (ZSOLL 1996, чл. 1). Од 1996. надаље, инспекторима у Словенији је било забрањено законом да „дају савете или сугестије“ наставницима „или да на било који начин ометају образовни процес“ (Исто, чл. 13). У том тренутку, наставници у Словенији су имали висок ниво аутономије у настави. Са оваквом уредбом, *Завод за Школство* је престао да буде бирократска организација која је у позицији да интервенише у образовном процесу. Ипак, да би се разумело шта се заиста догодило, треба напоменути да је Словенија, током процеса образовне реформе, и паралелно са повлачењем инспекција из учионица, увела матурске испите. Први корак је начињен пред сам крај *стараој режими* увођењем испита на крају основног образовања (осмог разреда). Затим је матура уведена у гимназије, и матурски испити су након сваког циклуса у основном образовању (три циклуса по три разреда) имали нову логику и нову функцију.

3.1. Као што можемо видети, комплекснија рационалност, а не само аутономија постала је *нова норма*. Комбинација наставничке аутономије и увида у основне стандарде образовања у свакој школи је постала водећи принцип. Резултати образовног достигнућа сваке генерације – на распола-

гању наставницима и управи школе – требало је да представљају подстицај за преиспитивање квалитета процеса наставе и учења на нивоу учионице и на нивоу школе.

Уместо да национална образовна бирократија контролише процес наставе и учења, систем матурских испита требало је да обезбеди валидне податке, који омогућавају наставницима и школама да разматрају сопствена постигнућа и постигнућа ученика. Идеје заступљене у *Белој књизи* које се тичу „захтева за постизањем међународно признатих стандарда знања“ (Крек 1996: 34) биле су блиско повезане са жељом за образовањем које пружа сигурне исходе и на личном и националном нивоу. Наводно *неолиберални* механизам (Епл 2006; Штронах 2010), матурски испит, схваћен је и тестиран у Словенији као механизам који омогућава наставницима аутономију и који осигурава постизање и одржавање „међународно упоредивих стандарда“.

3.2. Жестока стручна расправа довела је до комбинације интерног оцењивања (пошто је најпре усвојен тест знања) са матурским испитом из одабраних предмета који је био спољни индикатор националне валидности унутрашњег суда и упоредних међународних студија. Требало је да то буду крајњи тестови сигурности за, у крајњој линији, улагање у образовање. Покушавајући да избегну очигледне опасности злоупотребе матурских испита (рангирне табеле, програм плата повезан са ефикасношћу, контрола наставника путем матурских испита, итд.), уведени су прописи који су осигуравали да ниједан од наведених параметара не утиче на позицију наставника у школи, нити у погледу посла, нити у погледу личних доходака. Резултати су служили само као информација за наставнике, родитеље и школе да подрже одговарајући (висок) квалитет образовања. Компаративне студије (TIMSS од 1991; PIRLS, и касније PISA) требало је да служе као индикатори нивоа достигнућа, као оријентација за креаторе образовне политике, стручњаке и грађане, која ће им омогућити да формирају мишљења о стандарду који су стекле државне школе.

Позиције наставника су се промениле захваљујући представљеним механизмима. Промена контроле у процесу наставе и учења резултирала је новом структуром наставног плана и програма. Уместо наставног плана и програма који је прописивао садржај, реформа наставних планова и програма током периода од 1996. до 1999. године успоставила је програм који је одређен стандардима. Оваква промена оријентације донела је много више слободе за наставнике. У односу на *сџари режим* обавезних и одређених форми писаних припрема за часове, обавезног садржаја и уџбеника, и сл., нови стандардима одређени наставни план и програм, без инспекција које би потврдиле да ли се поштује прописано и контролисале садржај и форму наставничких припрема и часова, донео је ослобађање од бирократског терета.

3.3. Ипак, и овде је уклањање бирократске контроле и одређених прописаних процесних наставних програма било само део слике. Са слободом избора дошла је и одговорност за оно што је изабрано. У временима неолибералног, конкурентског друштва само су „најбољи“ садржај, уџбеници, наставне методе, ритам наставе итд., били довољно добри при преузимању одговорности за квалитетно образовање ученика. Процес промене донео је нелагодност пошто су се постављала питања о томе где ће одвести тако недефинисан наставни план програм и јавили су се захтеви за детаљнијим описом циљева и стандарда, као и примера успешне праксе (Ноли-мал 2006: 103–106). Док је комбинација аутономије, боље квалификованих наставника (са студијама продуженим од 2 на 4 године, и данас на 5 година, тј. 4+1) и матурских испита коначно превагнула, тај процес се носио са две супротне стране перцепције и концептуализације. Јављали су се гласови против матурских испита, док су се, исто тако, други оглашавали са виђењем матурских испита као једине поуздане и поштене мере достигнућа школе (в. Пицига 1992, Шетинц 1992).

Тако, у расправи која се тичала аутономије, ризика, сигурности и матурских испита, суочили смо се са формирањем нових односа снага и нових појединости борбе за превласт у Словенији (Габер 2007). У Словенији, важан део нове средње класе (која се формирала у социјалистичкој и пост-социјалистичкој држави благостања) противио се матурским испитима и видео је осигурање квалитета као мешање државе у образовање (Бернштајн 2009). Ситуација је иста и данас. Делимично продуктивно упозорење на опасности евентуалног подвођења резултата процеса учења под резултате матурских испита (Епл 2006) развило се насупрот било којој врсти квалитетног спољног оцењивања као знак наметања економски конкурентског размишљања у образовању.

3.4. Као „компромис“ (тренутни *победник*), појавило се треће виђење матурских испита у светлу међународне компаративне анализе. Његова основна идеја била је да интерно оцењивање наставника треба да остане централно у образовању. Матурски испити су само додати као систем „огледала“ за наставнике, ученике и родитеље, као могућност да упореде своје резултате и закључке са оним који долазе „споља“. Према прописима, овај систем је интегрисао матурске оцене тек на крају основног образовања. На крају општег средњег образовања, велика матура постала је битан фактор – и као средњошколски завршни испит и као пријемни испит за упис на високе школе. Као што је већ поменуто, употреба резултата матурских испита за рангирање школа, прилагођавање плата или неких других финансијских прилива – била је забрањена законом.

Тај „трећи пут“ је, дакле, преживео, док је осигурање квалитета постало један од главних захтева друштва које је рачунало на образовање.

Осигурање квалитета је свакако помогло да се одрже високи стандарди, пошто је број ученика који су уписали средње образовање нагло порастао: део популације која је уписивала гимназију скочио је од 21% на 41%, док се број ученика у земљи попео од 33.000 у 1992. години на 100.000 у 2010. години. Захтеви су стизали са три стране. Иако звучи чудно (због већ поменутог односа према матурским испитима), наставници су први тражили очување стандарда. Други захтев за обезбеђење квалитета изразили су руководиоци у индустрији, који су желели способне дипломце (јер дотадашњи наводно нису били довољно усмерени на праксу). Њихов захтев се такође може схватити као притисак за ефикаснијом употребом државног новца или за нижим порезима. Трећи захтев дошао је од државе и грађана. Држава је осетила такав притисак индустрије за ефикаснијом употребом државног новца на једној страни, и била је свесна искрено изражене потребе за високим квалитетом и сигурношћу у образовању, на другој. На крају, захтев за високим квалитетом у образовању је био – а и даље је – лично очекивање родитеља и ученика.

Као резултат, први систематски прилаз обезбеђењу квалитета у образовању појавио се са пројектом *Огледало* (*Mirror*, 1996). Следећи је био национално координисано *Могро око* из 2000. године (Зорман 2001). Неколико година касније, у 2006. години, на снагу је ступила законска обавеза да свака школа спроведе процедуре обезбеђења квалитета. Са описаним напретком Словенија је у великој мери део неолибералног а и ширег покушаја да се избори са пост-1973. друштвом ризика (Бек 1992). Оно што смо видели у Европи и Северној Америци током последње две деценије јесте смена „у организационим обрасцима школовања“: или конзервативним неолибералним стратегијама тржишности „или преосталим покушајима да се децентрализује бирократија и да се крене ка локалном укључивању и укључивању заједнице“; све промене, укључујући и оне о самооцењивању, обједињују „нови смисао премештања и нови прорачун посредовања“ (Попкјевич 2002: 123). Одговорности наставника су порасле паралелно са повлачењем државне образовне бирократије и учествовањем наставника у доношењу одлука. Са својим инклузивним реформама наставног плана и програма (Светлик, Барле 2000), Словенија је један од примера таквог напретка. Нова рационалност ефикасног образовања високог квалитета, која комбинује матурске испите и самооцењивање, истакла је у први план „наставнике са осећајем за аутономију и одговорност у препознавању одговарајућих стратегија за унапређивање наставе“ (Попкјевич 1998: 553).

3.5. Очигледно је да су наставници много постигли разматрајући фундаментално питање у вези са односом између аутономије, бирократије и транзиције. Обуустава инспекција у учioniцама, прелаз од прописаног наставног плана и програма на онај који је базиран на стандардима, и укључивање

наставника у припрему националног наставног плана и програма, главни су елементи који показују битне промене у позицији наставника у погледу њихове снаге, посебно ако схватамо односе снага не само као опресивне већ и продуктивне (Фуко 2001: 418–428). Ипак, постоји и *ишрећи елементи* у нашем разматрању: *административно оишерећење* наставника. Да ли је и Словенија успела да смањи *административно оишерећење* наставника?

У покушају да на ово питање одговоримо, можемо пронаћи мешовите поруке (доказе и мишљења). Прво, аутономија и административно оптерећење нису директно повезани. Ако схватамо аутономију као право појединца да утврди своје циљеве (дужности) и правила путем којих постиже те циљеве, онда професионална заједница наставника и стручњака у професионалним телима, као што је *Стручно веће за оишше образовање*, одлучује о стандардима знања и вештинама које образовање треба да постигне у Словенији. Стручна тела која припремају стандарде консултују се са наставницима око селекције. Након што Веће одобри наставни план и програм, наставници одлучују како и са колико „папирологије“ ће постићи најбоље резултате, а са директорима школа одлучују, на пример, и о томе колико ће састанака организовати у циљу постизања најбољих резултата.

5. Аутономија не значи да постоји школа без администрације наставе и учења. Од почетка државног образовања може се видети доказ о:

- ученицима у свакој групи;
- њиховом (не)присуствовању часовима;
- евалуацији напретка ученика; и
- посебној пажњи посвећеној онима који имају тешкоћа са правилима образовања итд.

Са свом могућом аутономијом, наставници обављају „папирологију“ која је повезана са доказима о процесу наставе и учења. Што је друштво комплексније, то је више вероватно да ће докази о процесу образовања бити бројнији и поузданији. Чини се да је легитимно користити, у прилагођеном значењу, Веберову стару тврдњу да постоји само један избор у сложеном систему као што је модерно образовање. Наиме, избор „између бирократије и дилетантизма на пољу администрације“ (Вебер 1978: 223). Данас има много разлога за пораст обима административног рада. Пре свега, потребни су докази за информисано доношење одлука у процесу образовања, на пример:

- успешна интеграција ученика са посебним потребама у заједнички рад на часу захтева стручно планирање садржаја и стратегија, додатну и посебну евалуацију напретка итд.;
- друштвено и етничко инклузивно образовање би такође требало да буде додатно испланирано и оцењено; и

- нове методе би требало да буду оцењене док „наставник као стручњак“ постаје нека врста истраживача са споственим истраживачким плановима (Вогринц, Валенчич, Зулјан 2009).

Друго, паралелно са растом образовног сектора, јавни трошак се повећава, тако да има и више доказа о ефикасној употреби новчаних средстава. Још један занимљив пример о администрацији која се шири јесте појачан елемент заштите права деце и грађана у образовању и подизање свести популације о таквим правима. Штавише, наставници и школе су све више део међународне кооперације, која је такође оптерећена планирањем, доказима и извештајима.

5.1. Заједно са представљеном растућом комплексношћу у образовању у Словенији, легитимно је тврдити да се административни захтеви повећавају, упркос дерегулацији и смањењу бирократске контроле од стране власти. Захтеви за обезбеђењем квалитета, за стандардима, за инклузивним образовањем, за поштовањем и омогућавањем остваривања права ученика, за интернализацијом образовања итд, заједно формирају нову рационалност са којом се суочавају наставници као нормативним оквиром за наставу.

Захтеви за педагошком документацијом у Словенији у 1996. години и захтеви данас показују неке од горепомнутих тврдњи. Као што *Табела 1* показује, наставници се сусрећу са повећаним бројем административних обавеза. Поред тога, сложеност тих обавеза се такође повећава. На пример, *Пројиси о документацији у основном образовању* (PDOŠ 1996, 2008) садржали су 17 одредби о томе како да се школе и наставници баве школском документацијом у 1996, док су у 2004. години садржали 24 такве одредбе. Министарство образовања употребило је 6.568 писама да објасни правила у 1996. години и скоро дупло више (12.640 писама) у 2008.години. У покушају да утврдимо извор ових нових обавеза, нашли смо следеће области у којима је одлучено да се додатно „документује“: образовни план, права и дужности деце, посебне потребе и додатна диференцијација наставе и учења.

Табела 1: Педагошка документација у цифрама

<i>Година</i>	<i>1996</i>	<i>2008</i>
Број одредби	17	24
Број употребљених писама	6.568	12.640
Број регулисаних докумената	40	53
Број докумената прописаних од стране министра	21	25

Почевши са *образовним планом*, као новом прописаном обавезом школе (одредба 60.д *Акџа о основном образовању* – (ЗОСн 2007) која наглашава да је обавеза школе да утврди начине за постизање *циљева и вред-*

носџи наведених у Одредби 2 истог Акта), суочени смо са примером растућих и политички структурираних захтева друштва у односу на школу. Осим тога, ови прописи садрже опречне идеје. Док с једне стране траже од наставника да помогну у образовању деце чије породице имају тешкоћа да их адекватно образују, и при том исказују недостатак поверења у наставнике и школе, они у исто време сугеришу да наставници нису довољно добри. Уз општу нелагодност повезану са образовним (вредносним) проблемима, постоји изразито незадовољство међу десничарским партијама које су гласале за такве експлицитне прописе са надмоћном, наводно превише либералном, вредносном оријентацијом у народу, а нарочито међу млађом популацијом.¹ „Комбинована потреба“ за образовањем произвела је додатно административно оптерећење, а израчунати трошкови таквог рада су приближно 3,5 милиона евра годишње, што је пораст од 6% у укупним трошковима административног оптерећења насталог из примене педагошке документације (OAS 2010, 43).

5.2. Још једно битно административно оптерећење произилази из унапређене *заштитае љрава ученика* у процесу образовања. Ригорозне процедуре у односу на образовне мере резултирале су новим правилима и захтевима, на пример писмени позиви родитељима и ученицима за присуство на консултацијама. Записници са састанака се чувају у посебним фолдерима да би се документовала свака мера коју је школа преузела против неког ученика, наставника итд. Има више жалби родитеља на одлуке школе и коришћење правних стручњака који представљају родитеље. Што је прекршај озбиљнији, строже процедуре се обављају и више документације мора да се заврши. Чини се да је ова ситуација делом настала због осетљивости у вези права ученика а у комбинацији са већом формализацијом односа између школе и породице.

Инклузивно образовање је следећи процес у образовању који проузрокује додатно административно оптерећење. Од све горепоменуте додатне документације, пет докумената (не рачунајући оне за ученике који похађају школу у болницама) су експлицитно повезана са укључивањем популације са посебним потребама у стандардне школе, као што су на пример лични фолдери за ученике којима је потребна помоћ или савет, посебан годишњи и дневни наставни план и два типа завршних сертификата за оне који нису испунили прописане стандарде школе. Док је очигледно да је инклузивно образовање позитиван развој у последње две деценије у Словенији, такође је јасно да оно доноси нове административне обавезе за наставнике и школе.

¹ О вредносној оријентацији в. Лаврич и др. 2011, а за образовни нацрт Ковач, Шенбарт, Крек 2010.

Последња велика област увећане администрације је структурирање (диференцирање) и обogaћивање образовања. Изборни предмети (други страни језик, глума, астрономија итд.); необавезни нивои где ученици уче матерњи језик, математику, или страни језик; јутарњи и поподневни додатни часови; добровољни и обавезни матурски испити; школовање код куће итд., су сви повезани са додатним листама присуства, плана активности, и извештаја – једном речју, са додатном бирократијом и администрацијом.

5.3. Коначно, скорашња одлука да се процени оптерећење наставника које није у вези са наставом, да се израчунају трошкови, и да се припреме предлози за смањењем оба (Јошевски 2009) један је од многих сигнала о увећаном административном оптерећењу образовања у Словенији. Група стручњака која је процењивала административно оптерећење и трошкове (КРМГ 2010) тврди да је само један акт произвео „57 информативних захтева правних или физичких лица и 5 информативних захтева за јавни сектор” (Исто: 5). Укупни трошкови административног оптерећења су износили 57 милиона евра годишње. У истом документу, аутори предлажу могуће смањење оптерећења и укупних трошкова у области основног образовања у Словенији. Иако они не одговарају на питање која документација или скуп и доток информација су заиста потребни, они предлажу смањење трошкова за 26% – 8.5 милиона евра годишње (Исто: 53). Њихова идеја је да се смањи административно оптерећење углавном путем уједињене електронске подршке за прикупљање података и располагање подацима (Исто: 52).

6. Опроштај Словеније са бирократским посредовањем у образовању на крају социјалистичког доба променио је поља моћи и, пре свега, односе снага. Наставници су били ослобођени од директног бирократског посредовања у својој настави. Поред тога, демократија са јаком улогом наставничких синдиката (и нови концепти у вези са улогом наставника) омогућила је наставницима да учествују у преуређивању наставног програма за своје области. На тај начин реализовали су се битни елементи аутономије, која је била њихов сан у доба социјализма. Међутим, поље образовања се није ослободило административног оптерећења. Након пар покушаја да се укине педагошка инспекција и да се смањи педагошка документација, прецизна правила и број докумената забележених у Словенији наставили су да расту од 1996. године до данас.

У времену конкурентског друштва ризика, врши се притисак на образовање у смислу преузимања нових обавеза у областима наставе и образовања. Штавише, инклузивније и ефикасније практично образовање у први план доноси захтеве за транспарентним, стручним и праведним процедурама. Поред уобичајених изазова, школе и наставници се константно срећу са и са новим. Уредна и транспарентна разматрања етничких и друштвених једнакости и једнакости полова, као и образовања оних са по-

себним потребама, доносе додатне захтеве за наставнике и додатни административни рад. Образовање оних са посебним потребама, образовни план, заштита права ученика, диференцијација наставе и учења, међународна размена, кооперација, обезбеђење квалитета итд. – такође су административно захтевни. Постоји релативно јасна претпоставка да су, заједно са солидним јавним инвестицијама, матурским испитима итд., правилна документација и администрација важан елемент бриге за квалитет образовања у Словенији.

Квалитет образовања је главни нормативни корпус – главна нормативна рационалност – која означава *сйрах и нагу* родитеља, наставника, друштва и економије да образовање треба да обезбеди сигурност за сваког од нас али да то не чини. Уколико је контразахтев за сигурност још администрације – још „папирологије“ – онда се понекад чини да нисмо заинтересовани на прави начин. Унутар модерних концепата аутономних наставника и школа интернализују се бирократска експертиза и строгост у спровођењу планираног. Та интернализација са собом носи извештаје (документоване), и виђена је као битан сегмент механизма сигурности.

ЛИТЕРАТУРА

- Епл 2006: Apple, M. W., *Educating the Right Way: Markets, Standards, God, and Inequality*. New York, London.
- Бек 1992: Beck, U., *Risk Society*. London.
- Бернштајн 2009: Bernstein, B., *Class and Pedagogies: Visible and Invisible*. In: *Class, Codes and Control (Vol. III)*. London.
- Бурдије, Пасерон 1990: Bourdieu, P., Passeron, J-C., *Reproduction in Education, Society and Culture*. London.
- Фуко 2001: Foucault, M. *Pouvoirs et strategies*. In: *Dits et écrits II (1976–1988)*. Paris.
- Фуко 2009: Foucault, M., *Security, Territory, Population*. New York.
- Фуко 2010: Foucault, M., *The Government of Self and Others*. New York.
- Габер 1992а: Gaber, S., *Po vročem poletju mirna jesen*, ŠR, Vol. XLIII, No. 13.
- Габер 1992б: Gaber, S., *Javne šole in učiteljeva avtonomija*, ŠR, Vol. XLIII, No. 19.
- Габер 2007: Gaber, S., *Spoprijem za hegemonijo ali vaje iz praktične teorije?* In: *Sodobna pedagogika*, 58(2), 62–80.
- Габер, Кецојевић-Кос и др. 2011: Gaber, S., Кецојевић-Кос, Ж. et al., *Zagotavljanje kakovosti kot del dispozitiva varnosti*. Working Paper. Ljubljana.
- Јошевски 2009: Josevski, D., *Program vlade RS za odpravo administrativnih over in zmanjšanje administrativnih bremen za 25% do leta 2012*.
http://www.mju.gov.si/si/boljsi_predpisi_in_odprava_administrativnih_ovir_oao/ (10. 2.2011).
- Ковач Шебарт, Крек 2010: Kovač Šebart, M. / Krek, J., *The Public School, Values and Educational Discourse*. Pardubice.

(KPMG 2010). Ocena administrativnih stroškov – Zakon o osnovni šoli – KPMG poslovno svetovanje d.o.o, Ljubljana.

Крек 1996: Krek, J. (Ed.), White Paper on Education in the Republic of Slovenia. Ljubljana.

Лаврич и др. 2011: Lavrič, M. et al., Mladina 2010.

http://www.ursm.gov.si/fileadmin/ursm.gov.si/pageuploads/pdf/Mladina_2010_Koncno_porocilo.pdf (10. 2.2011).

Лешник 1987: Lešnik, L., Nepričakovan razplet? PD 11, of May, No. 9.

LP ZŠ (1970): Letno poročilo ZŠ SRS za leto 1970. Ljubljana.

LP ZŠ (1969-1973): Letno poročilo ZŠ SRS za leto 1973. Ljubljana.

LP ZŠ (1982): Letno poročilo ZŠ SRS za leto 1982. Ljubljana.

LP ZŠ (1987): Letno poročilo o delu ZŠ SRS za leto 1987. Ljubljana.

Милхарич-Хладник, Шуптершич 1986: Milharčič-Hladnik, M/Šušteršič, J., Šolska reforma je papirnati tiger. Ljubljana.

Нолимал 2006: Nolimal, F. Osnovna šola. U: Gaber S., Tašner V. (ur.): Zakaj Finci letijo dlje? Nova Gorica.

PDOŠ (1996, 2008): Pravilnik o šolski dokumentaciji.

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_PRAV759.html;

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_PRAV8851.html (10.02.2011).

Пицига 1992: Piciga, D., Osnovno in srednje izobraževanje v razvitem svetu: stanje in razvojne perspektive. Ljubljana.

Попкјевич 1998: Popkewitz, T.S., Dewey, Vygotsky, and the Social Administration of the individual: Constructivist Pedagogy as Systems of Ideas in Historical Spaces. In: American Educational Research Journal, 35(4).

Попкјевич 2002: Popkewitz, T.S., Pacts/Partnerships and Governing the Parent and Child. In: Current Issues in Comparative Education, III(2).

Раздевшек-Пучко 1992: Razdevšek Pučko, C., Izobraževanje učiteljev – od teorije k praksi ali od prakse k teoriji? U: Žagar, France (Ur.): Kaj hočemo in kaj zmoremo: zbornik s posveta o problemih in perspektivah izobraževanja učiteljev. Ljubljana.

Ресман 1991: Resman, M., Pedagoška služba nazaj k učiteljem. U: PD, 10.

Штронах 2010: Stronach, I., Globalizing Education, Educating the Local. New York, London.

Светлик, Барле 2000: Svetlik, I., Barle, A., Curricular Reforms: the Case of Slovenia. U: Gabršček, S./Dimc, N. (Ur.): Strategies of Educational Reform in South East Europe Countries. Ljubljana http://www.see-educoop.net/portal/id_slo.htm (10.02.2011).

Шетинц 1992: Šetinc, M., Izhodišča za rekonceptualizacijo šolskega izobraževanja v Sloveniji (ločeno mnenje). U: Didakta (1992): izredna številka.

Валентиич 1987: Valentičič, J., Zakon na eni življenje na drugi strani. In: PD, 23 of February (4).

Вогринц и др. 2009: Vogrinc, Valenčič, J., Zuljan, M., Action Research In Schools – An Important Factor In Teachers' Professional Development. In: Educ. Stud., 35(1) 53–63.

Вебер 1987: Weber, M., Economy and Society. Berkeley.

Zrara 1992: Zgaga, P., Poučevanje in avtonomija. U: Žagar, F. (ur.): Kaj hočemo in kaj zmoremo: zbornik s posveta o problemih in perspektivah izobraževanja učiteljev. Ljubljana.

Zrara 2007: Zgaga, P., Higher Education in Transition. Reconsiderations on Higher Education in Europe at the Turn of Millennium. Umeå: University of Umeå.

Zorman 2001: Zorman, M., Modro oko: spoznaj, analiziraj, izboljšaj. Ljubljana.

ZOSn (2007): Dopolnitve zakona o osnovni šoli. <http://www.uradnilist.si/1/objava.jsp?urlid=2007102&stevilka=5073> (10.02.2011).

ZPS (1974/1989): Zakon o pedagoški službi, Ur. l. SRS št. 16/1974.

ZSoll (1996): Zakon o šolski inšpekciji, Uradni list RS, št. 29/96

Slavko M. Gaber
Veronika M. Tašner
Pavel F. Zgaga
University of Ljubljana
Faculty of Education

QUALITY ASSURANCE BETWEEN BUREAUCRATISATION AND AUTONOMY

Summary: This paper deals with the transformation of the teacher profession in Slovenia from the central and controled public workers towards autonomy public workers who do the self-evaluation on thier own. We consider the role of the central and birocratic pedagogical controle in the socialistic period and the elements of creating authonomy of the post-socialistic teachers during the old regime (*ancien regime*). Next, we present the removing of the inspection from the classrooms in the early years of democracy and the end of the state control in teaching and learning. In the end, we point out the data that reveals the presence of the administrative burden: even if we introduce of the flexible system of quality guarantee in education we must consider the possible bureaucratic burden.

Key words: teacher profession, self-evaluation, quality guarantee, inspection.