

Novi model financiranja šolstva v Sloveniji

Brane Kumer¹

mag. Maja Kotnik²

1 Uvod

Mnoge uspešne organizacije so že v preteklosti spoznale pomembnost lastnega razvoja, inovativnosti, odprtosti in predvsem spretnosti pri spremljanju in sprotne odzivanju tako na potrebe okolja, v katerem delujejo, kot na potrebe vseh vanje vključenih. Težnja, da bi bila vsaka šola uspešna organizacija, je ne samo smiselna ali celo smela, vendar tudi pričakovana tako na strani njenih »uporabnikov« (dijakov, učencev, študentov, drugih udeležencev izobraževanja..., staršev), kot tudi na strani njenih »soustvarjalcev« (učiteljev oziroma strokovnih sodelavcev, vodstva šole, socialnih partnerjev, predstavnikov šolske politike³). Je odziv na odpor proti spremembam, ki je – po nekaterih teorijah in raziskavah – immanenten tako posameznikom kot skupinam, in hkrati klic po ublažitvi potencialnih stresov, ki jih lahko sprožijo (vsakršne) spremembe.

275

Šola je nedvomno tudi zelo subtilen socialni sistem, v katerem se vsaka sprememba izrazi »večnivojsko« ali »večrazsežnostno«: dotakne se dijakov, učencev, študentov, učiteljev, ravnateljev, tudi staršev in socialnih partnerjev... Zato je tehten premislek ob vsakem (velikem) koraku, tesno sodelovanje in predvsem izgradnja in ohranjanje odnosov zaupanja na vseh nivojih oziroma »med nivoji« ne samo pomemben, ampak kar temeljni gradnik njene uspešnosti.

¹ Šolski center Ptuj

² Ministrstvo za šolstvo in šport

³ Ang. policy.

Kaj je uspešna šola? Kako spodbujati njeno uspešnost? Kako ohranjati zaupanje in sodelovanje kot temeljna gradnika uspešnosti? Kako ohranjati ravnovesje ob/med prehodi iz ene »spremembe« v »drugo«?⁴ Nenazadnje, kako tem spremembam slediti na normativno-pravnem področju?

1.1 Uspešna šola

Po Drukerju (1990) je ena najpomembnejših nalog upravljanja v neprofitnih organizacijah – kamor šola zagotovi sodi – opredelitev **poslanstva** kot *funkcije zavoda*, ki dela družbo drugačno in prispeva k njeni večji kakovosti. Operacionalizacija poslanstva, nadalje, zagotavlja, da se vodstvo ne zadovolji le z dobrimi namerami, ampak da definira naloge, ki jih mora organizacija izpeljati, da uresniči poslanstvo. Povedano drugače, uspešna organizacija se ne meri po količini (storitev), ampak s stopnjo zadovoljitve potreb/zadovoljstva uporabnika.

276

Za uresničitev poslanstva tako Druker opredeljuje tri strategije, ki naj se upoštevajo pri oblikovanju in ohranjanju organizacijske strukture izobraževalne organizacije⁵:

- **strategijo trženja**, ki se začne z ugotavljanjem in opredeljevanjem potencialnega uporabnika in njegovih potreb, konča pa se šele z zadovoljitvijo njegovih potreb (*iščemo storitve, ki zadovoljujejo trenutne in morebitne uporabnike*);
- **strategijo inovativnosti**, ki narekuje nenehno spodbujanje k inovativnemu razmišljanju vseh v organizaciji, s ciljem iskanja novega, primernejšega trenutni situaciji in zagotavljanju poslanstva;
- **strategijo razvijanja skladov**.

Ob tem je treba poudariti, da nobene od strategij ne gre razumeti v smislu tržno-profitnih ekonomskih teorij.

Na kratko, uspešna šola ima tako opredeljeno in operacionalizirano **poslanstvo**, smernice **razvoja**, **vizijo** in (samo)evalvacijske **mehanizme**. Vzpostavljena in »negovana« je mreža odnosov, ki bolj kot hierarhično spodbujajo sodelovanje in partnerstvo, ob zavedanju in prevzemanju odgovornosti. Uspešnost je tako posledica/rezultat notranjega (*organizacijskega*) procesa in ne – morda proti pričakovanjem – zunanjih mehanizmov.

⁴ Znana, »priljubljena« misel sodobne sociologije je, da je edina stalnica sprememba.

⁵ Vodstvo naj upošteva opisane strategije, zakonodajalec pa v normativnem delu predvidi njihovo legalizacijo.

1.2 Spodbujanje uspešnosti

Pred dobrim desetletjem je Žnidaršič (1996) tako povzegal stanje v slovenskih šolah:

- šole se ne soočajo s konkurenco;
- ni finančnih sredstev za eksperimentiranje (*tudi če so, se sproti trošijo*);
- odsotnost podjetniškega razmišljanja vodstvenih in vodilnih delavcev v šolah;
- izobraževanje je nujno potrebno, zato ni potrebno razmišljati o zniževanju stroškov, iskanju novih prihodkov, marketing je neprimeren;
- težko izmerljivi cilji;
- odsotnost nagrajevanja za uspešno podjetništvo.

Da bi lahko šola našla ravnotežje med vselej omejenimi sredstvi in nenehno naraščajočimi stroški poslovanja, je nujno potrebno poznavanje ekonomije tudi v šolah. Posledično, naj bi šola oziroma njeno vodstvo privzelo tudi »podjetniški duh«, in sicer kot:

- definiranje razumljivih ciljev in vrednot;
- usmerjanje energije v primerjalne prednosti;
- uporabljanje več intuicije pri odločanju;
- vzgajanje in razvijanje dobrih kadrov;
- razvijanje lastnih priložnosti;
- nenehno spremljanje stroškov poslovanja in njihovo zmanjševanje na enoto *outputa* oziroma sledenje težnji, da se z isto količino sredstev poveča kakovost;
- spretno »ravljanje« z različnimi institucijami in okoljem, v katerem deluje, ipd.

Danes so šole, bolj kot v preteklosti⁶, »soočene« druga z drugo in z drugimi nepridobitnimi organizacijami, ne le, ko gre za finančna sredstva in plačilo storitev, temveč in predvsem ko gre za ugled, pozornost in podporo javnosti. Šole se pričenjajo zavedati svojih primerjalnih prednosti in oblikovati nove priložnosti, tudi ko gre za pridobivanje dodatnih virov. Dodatni viri in hkratno zmanjševanje stroškov delovanja šole (*ob hkratni skrbi za ohranjanje kakovosti*) tako lahko pomembno prispevajo k dvigu kakovosti (*storitev*) šole oziroma uresničevanju njenega poslanstva. **Finančni mehanizmi (podrobneje v nadaljevanju) tako poleg drugih mehanizmov prav gotovo pomenijo pomemben dejavnik spodbude uspešnosti.**

⁶ Zmanjševanje števila otrok...

Nenazadnje velja poudariti, da čeprav je v šolskem polju, kot se zdi, še vedno pogosto prisotno razmišljanje, da je »komercializacija«⁷ storitev, ki jih šola lahko ponudi okolju, nezdružljiva s poslanstvom šole, je finančna neodvisnost tista, ki zagotovo **omogoča** šoli **dvigovanje kakovosti**, skozi dvigovanje kakovosti pa tudi ugodnejše finančne rezultate.

Šola lahko pridobi dodatna sredstva neposredno od donatorjev, staršev in lokalne skupnosti, s kandidaturo na različne sofinancirane projekte (*razpisi ministrstev, fondacij ipd.*), lahko pa z nudenjem dodatnih storitev v okolju delovanja, tudi sama prispeva k pridobivanju sredstev. Pridobljena sredstva praviloma usmerja v dvigovanje kvalitete dela, izobraževanje izvajalcev, posodabljanje učne tehnologije in manjša vzdrževalna dela.

2 Modeli financiranja kot mehanizmi spodbude

Decentralizacija in **povečanje avtonomije** šol zahtevata transparentno metodo določitve cene izobraževanja in stalen razvoj relacije uporabnik/izvajalec storitve. Cilj tovrstnega merjenja je utemeljiti dejanski strošek, prikazati ga transparentno in izboljšati finančno spremljavo s ciljem povečati učinkovitost in kakovost izvajalca (*povečati konkurenčnost*). Hitro povečevanje dejanskega stroška izobraževanja in hkratno majhno povečevanje proračuna vodita v iskanje rešitev, ki povečujejo učinkovitost in uspešnost. Spremembe regulativnih podlag in načina financiranja so nujne.

Najpomembnejša sprememba za šole je težnja k decentralizaciji nadzora in financiranja. Cilj je **povečati vlogo šole** (zavoda), **povečati odgovornost do zahtev okolja**, **prenesti odgovornost** za razporejanje sredstev in nenazadnje, **prenesti odločitve** na akterje, odgovorne za lokalno okolje. Decentralizacija zahteva:

- **prenos moči** na regionalni in lokalni nivo;
- **delegatski princip odločitev in odgovornosti** med socialnimi partnerji;
- **pooblastilo odgovornosti** za izobraževanje zavodu.

⁷ CEDEFOP: Training and learning for competence, Second report, 2001

V preglednici je nekaj modelov financiranja, z opredeljenimi značilnostmi in kritično oceno:

Kriterij-model	Značilnosti	Ocena
Število vključenih Model INPUT	Kriterij financiranja temelji na številu vključenih in ceni programa. Plače učiteljev (80% in več) niso v pristojnosti institucije (zavoda). Delež finančnih pooblastil je majhen. Trenutno najpogosteje uporabljen model.	Želja po razvoju bolj "občutljivega" vrednotenja <i>INPUT</i> -a, kot pa upoštevovanje rezultatov preteklega leta, sili izvajalce k zniževanju stroška, promovira racionalnost na lokalnem nivoju. Model povečuje umestitev zavoda, predvsem če ima monopol, ne povečuje kakovosti.
Kombinacija števila vključenih in števila diplomantov Model INPUT- OUTPUT	Vsa sredstva so predana instituciji. Financiranje institucije temelji na kriteriju vključenih (vpisani v tekočem letu, večinski vpliv) in številu diplomantov (tekoče šolsko leto minus xxx, manjšinski vpliv). Model je speljan in evalviran v nekaterih deželah, ni še uporabljen na širokem polju.	V začetku je tipični <i>INPUT</i> model, ki bo zagotovil kakovost šole po nekaj letih. Uspeh je odvisen od uravnoteženja vpliva med <i>INPUT</i> -om in <i>OUTPUT</i> -om. Zavod teži k povečanju kakovosti.
Pogodbeni model	Podoben modelu <i>INPUT/OUTPUT</i> , le da je večji poudarek na <i>OUTPUT</i> . Vključuje pogajanja o vsebini pogodbe za konkreten program. Uporabljen v UK in USA	Temelji na kompetenci diplomanta. Evalvacija je pokazala, da prevelik poudarek na <i>OUTPUT</i> -u lahko povzroči veliko škodo.
VOUCHER model	Udeleženci izobraževanja prejmejo "VOUCHER", ki ga lahko uporabijo za "nakup" izobraževanja. Cilj je povečati osebno odgovornost posameznika (staršev, udeleženca). Realna vrednost voucherja je znesek, ki ga dobi institucija za izvedbo programa. Preizkušen le v UK 1990.	Evalvacija je pokazala, da model ne povečuje večjega vključevanja v izobraževanje, ne povečuje zahtev izobraževanja. Model je cilj, temelječ na trgu dela, trenutno bolj uporaben za izobraževanje odraslih.

NOVI MODEL
FINANCIRANJA
ŠOLSTVA
V SLOVENIJI

279

Vir: Green A., Financing vocational education and training, 2000

Kljub različnosti značilnosti in, posledično, učinkih ter ocenah modelov financiranja vsi temeljijo na istih predpostavkah:

- Izobraževanje je **investiranje**, ne **trošenje**: temeljni koncept priprave državnega proračuna za izobraževanje in razporejanje proračunskih sredstev.

- Izobraževanje je **kulturno investiranje** pred **ekonomskim investiranjem**; izobraževanje predstavlja investiranje, kar preprosto pomeni, usposobiti udeležence za trg dela. Kot je pokazala raziskava OECD, je investiranje v izobraževanje ključno ekonomsko investiranje, saj le-to zagotavlja pomemben dejavnik v gospodarski rasti države.
- Izobraževanje je **dolgoročno** in ne **kratkoročno investiranje**; pogled temelji na dejstvu, da je učinek investiranja v izobraževanje viden po določenem času in ne trenutno.

3 Dileme in hkrati izzivi financiranja izobraževanja⁸

3.3 Financiranje in kakovost izobraževanja

Trendi financiranja izobraževanja temeljijo na rezultatih z mislijo, da bodo omogočili optimiranje izobraževanja. Cilj je povezati **financiranje** in **kakovost** na nacionalnem in šolskem nivoju. Pri tem se zastavljata dve vprašanji/problema:

- opredelitev **koncepta kakovosti** in **metode merjenja**
- opredelitev **ekonomskega učinka** v razumevanju povečevanja **kakovosti izobraževanja**.

Ob tem je vredno poudariti, da je postal faktor dijakov/učitelja neuporaben pri ugotavljanju **kakovosti izobraževanja** v razvitih deželah. Pogosteje je uporabljen kot argument za povečevanje proračuna za izobraževanje ali pa, nasprotno, kot argument za njegovo zmanjševanje, sorazmerno s povečevanjem števila dijakov v oddelku. Nadalje, raziskave (OECD) kažejo, da zmanjševanje števila dijakov/učitelja ne zagotavlja vselej večje kakovosti. Nekaj zaključkov omenjene raziskave lahko strnemo v:

- ni dokazane korelacije med velikostjo oddelka (*številom dijakov v oddelku*) in kakovostjo znanja;
- metode poučevanja in organizacija dela v oddelku imajo močnejši vpliv na učenje kot število dijakov/učitelja;
- zmanjšanje števila dijakov/učitelja se odraža na kakovosti le v naslednjih primerih: delo z otroci med 5-im in 7-im letom starosti, učenci/dijaki s posebnimi potrebami, učenci/dijaki s težavami.

⁸ OECD: Decentralisation and the Financing of Educational Facilities, 2002

3.4 Financiranje in pravica do izobraževanja: enakost možnosti

- Temeljni dilemi, ki se porajata ob zagotavljanju enakih možnosti v kontekstu financiranja, sta:
- Kako izdelati model financiranja, ki bo ščitil izobraževanje pred poslabšanjem položaja (*spreminjanje ekonomskega stanja države*)?
- Kako financirati izobraževanje, da zaščitimo pravico enakih možnosti?

V drugi polovici 1990-ih let je Svetovna banka predlagala vrsto prioritet, ki naj jim nacionalna politika izobraževanja nameni posebno pozornost. Večina prioritet se dotika financiranja izobraževanja:

- Izobraževanju naj se da visoko prioriteto, saj izobraževanje samo po sebi ne more postati učinkovito brez vpliva ostalih makroekonomskih dejavnikov;
- Posebno pozornost naj se nameni investiranju v temeljno izobraževanje;
- Posebno pozornost naj se nameni enakosti možnosti (*promovirati pravico do izobraževanja*);
- V izobraževalni proces naj se vključi družine/starše (*v upravne odbore, v procese izborov itd.*)
- Velike šole naj se obravnava kot institucionalno avtonomne.

3.5 Financiranje in privatizacija

Raziskave (OECD) (npr. 1998) kažejo, da prihaja do povečevanja privatizacije izobraževanja na račun javnega šolstva. Analiza trendov izobraževalnih sistemov držav EU denimo kaže, da vlade povečujejo stopnjo soglasja k povečevanju privatizacije skozi sledeče elemente:

- prenos lastništva javnih šol na privatni sektor (*prehod iz neprofitnega v profitni status*);
- preusmerjanje obstoječega ravnovesja med javnim in privatnim v korist privatnega (*povečevanje vključenih v privatnem sektorju, spodbujanje ustanavljanja novih, zaviranje širjenja javnega sektorja*);
- povečevanje financiranja privatnega sektorja (*direktno šolam ali posredno družinam za financiranje izobraževanja otrok - »Voucher«*);
- povečanje sofinanciranja in nadzora javnih šol s privatnim sektorjem, kar vodi k novim oblikam privatizacije javnega sektorja (*trenutno je lastnik javne šole država, kjer ima večji vpliv javnost in nevladna telesa*).

Pomembno vprašanje, ki se zastavlja je, kakšen vpliv bodo te spremembe imele na zagotavljanje kakovosti izobraževanja za trenutne in prihajajoče generacije, oziroma, kako bo privatizacija vplivala na socialno šibke sloje.

3.6 Financiranje in svoboda izbire

Trdimo lahko, da »priznavanje« navidezno-tržne ekonomijo v izobraževanju z namenom dati staršem večjo svobodo izbire šole in spodbujanje tekmovalnosti med šolami, denimo, skozi sistem »voucherjev«, spregleda ali celo »zamolči« zmanjšanje javnega financiranja izobraževanja in premik izobraževanja k zasebnemu sektorju. V tem modelu so starši »obravnavani« kot stranke in kot odgovorni za izobraževanje njihovih otrok. Rečeno drugače, odgovornost za izobraževanje je prenešana nanje. Raziskave kažejo, da taki modeli v izobraževanju povečujejo neenakosti med šolami in večajo polarizacijo med socialnimi in etničnimi skupinami znotraj skupnosti.

3.7 Financiranje in plačilo po rezultatih

Model financiranja po rezultatih so, denimo, preizkusili na nekaterih šolah v angleško govorečih deželah. Predlog je doživel pomembno konstruktivno razpravo, ne le kot bojazen zaposlitve in dejanskega rezultata učitelja temveč tudi kot zadosten ali škodljiv element financiranja. (*Primer: V Hartford-u (Connecticut, US) so učitelji v javni šoli dobili dodatnih 1500 USD, če so njihovi študentje dosegli kot minimum 3% nad povprečno oceno v zadnjem letniku s standardnimi testi*).

Zanimivi so pogledi učiteljev na predlagani model:

- Žaljiva je predpostavka, da bo učitelj delal bolje zaradi te spodbude (*dodatno plačilo*)
- Učitelj ne more vplivati na nekatere dejavnike, ki so zelo pomembni (*vpliv drog, družinski problemi*)
- Denar bi bil koristnejše uporabljen za nove resurse in usposabljanje učiteljev.
- Nasprotna stran predlog zagovarja s predpostavkami:
- Prava pot za povečevanje dosežka študenta, saj le ta temelji na spodbujanju učitelja
- Je dobra strategija za ugotovitev, katere prednosti šole so povezane z odličnostjo izobraževanja
- Pomaga šoli premagati probleme nastale zaradi težavnega okolja (*revščina, razdrte družine, itd*)

- Na osnovi raziskav v različnih delih US, A. Odden (profesor na University of Wisconsin) predlaga nekaj ključnih aktivnosti za uspešno vpeljavo omenjenega kriterija:
- Vključiti vse akterje, ki vplivajo na izobraževanje (*zveze, učitelje, javnost*)
- Več vlagati v izobraževanje: *zahteva po dodatnem denarju, denar (dodatno plačilo) ne more biti strategija zmanjševanja izobraževalnega proračuna*
- Poskrbeti za dodatno izobraževanje in usposabljanje učiteljev, pomagati jim, da bo cilj uresničljiv: *predlog vložiti med 2% in 3% proračuna v usposabljanje učiteljev*
- Ne določati kvot (*predpostavljene rezultate*): vsaka šola, ki dokaže rezultate mora biti nagrajena
- Biti vztrajen: *vsak projekt ima temeljno napako, da je ironično neuporaben*

3.8 Zaključek izzivom

- V ozadju vsake finančne strategije je ideološka opcija; *izobraževanje mora biti prioriteta države, prioriteta vlade in prioriteta izobraževalne institucije.*
- Model financiranja mora upoštevati značilnosti dežele. (*upoštevati izkušnje in modele drugih vendar razviti lasten model*)
- Nekatere metode reševanja problemov financiranja v izobraževanju vztrajajo kljub spremembam.
- Model mora biti kriterij za izobraževalni proračun, ki bo omogočal ravnotežje med "dobitnikom izobraževanja" in "plačnikom izobraževanja"; *je eno ključnih vprašanj, tesno povezano z enakostjo možnosti, socialnim ravnesjem ter učinkovitostjo in optimiranjem sistema.*
- Financiranje mora omogočiti izvajanje programov "druga priložnost".
- Financiranje izobraževanja in avtonomija šole sta močno povezana, zato eno brez drugega ni dosegljivo; *če ni zagotovljen primeren način financiranja, potem bo avtonomija šole bolj teoretično kot praktično dejstvo tako dolgo, dokler ne bo šola samostojno peljala lasten izobraževalni proces in poročala, kaj je s pridobljenimi resursi dosegla. Eden izmed zaključkov simpozija 1997 (Izrael, Shapira, Cookson) o avtonomiji šole poudarja, da je odgovornost ključ avtonomije šole, vendar preden lahko šola prevzame odgovornost mora pridobiti resurse, da lahko implementira lasten izobraževalni proces.*
- Državno financiranje mora kompenzirati težave na izobraževalnem trgu; *financiranje izobraževanja je močno orožje države proti neenakosti, ki lahko nastane s popolno ekonomizacijo izobraževanja kot so privatizacija, prosta izbira, financiranje po rezultatih.*
- Odgovornost za financiranje izobraževanja ni le problem države, potrebno je spodbuditi zavedanje odgovornosti v celotni skupnosti in družini.

4 Slovenske šole

4.9 Vpliv veljavne slovenske zakonodaje

Veljavna šolska zakonodaja (1996 in 2007) je sodobno oblikovana in v normativnih delih oblikovanja izobraževalnih organizacij upošteva izsledke raziskav organizacijskih teorij neprofitnih sistemov. Kljub sodobnosti pa organizacijsko strukturo in hierarhijo v šoli še vedno predpiše ustanovitelj (*država*).

Temeljni zakoni skupaj s podzakonskimi predpisi predpisujejo organizacijsko obliko, ravnateljem daje določena pooblastila, učiteljskemu zboru, programskemu učiteljskemu zboru, strokovnemu aktivu in razredniku poverja naloge, ki jih v preteklosti niso imeli.

Kljub na videz napredni zakonodaji, pa je še vedno sistem administrativen, saj so ravnatelju onemogočeni vplivi na normativni del (*standardi in normativi, šolski koledar, raznotera soglasja ustanovitelja, sistemizacija, zaposlovanje ipd*). Ob šolski zakonodaji je dodatno velik omejevalni faktor tudi zakonodaja s področja zaposlovanja, plač, varnosti, finančna zakonodaja, varstva osebnih podatkov ipd.

Upoštevanje vse zakonodaje močno oži maneverski prostor šole, zato se znotraj administrativne regulacije težko odziva na spremembe v okolju. Sledenje spremembam in željam okolja zahteva od vseh zaposlenih, da razumejo osnovno poslanstvo šole, aktivno sodelujejo pri iskanju novih priložnosti, se stalno strokovno spopolnjujejo in vpeljujejo nove oblike in metode dela, vse s ciljem zadovoljitve učenca, staršev, ustanovitelja in makro okolja.

4.10 Vpliv na finančna sredstva

Kljub dejstvu, da morajo tudi šole pokrivati stroške poslovanja, pa te organizacije ne delujejo vselej kot »podjetniške organizacije«. Razlog takšnega razmišljanja je možno iskati v dejstvu, da so šole financirane iz zagotovljenega vira (*državnega proračuna*) in so nagnjene k temu, da potrošijo vse, kar pridobijo, ker bi v nasprotnem primeru (*ostanek dobička*) lahko del sredstev celo izgubile.

V šolah se lahko iz leta v leto obseg dela (*izobraževanja*) spreminja (*niha število oddelkov*), vendar financer (*ustanovitelj*) zagotavlja sredstva za delovanje skladno s predpisanimi normativi. Normativi so neposredno vezani na število oddelkov in vrsto izobraževalnega programa. Ker je višina sredstev za opravljanje dejavnosti pogojena z normativi (*število pedagoških delavcev, strokovnih sodelavcev, plačilo materialnih stroškov, izvajanje programa itd*),

mora vodja šole (*ravnatelj*) vsako šolsko leto pripraviti, skladno z normativi, sistemizacijo delovnih mest na podlagi normativnega obsega dela. Tako pripravljeno (*z zakonom določeno*) sistemizacijo ustanovitelj potrdi, oziroma zahteva njen popravek, in s tem prizna sredstva za plačilo opravljanja dejavnosti. Ravnatelj *ne more* vplivati na višino pridobljenih sredstev (*inputov*) za plačilo opravljenega dela v zavodu, ker mu višino sredstev predpiše ustanovitelj na osnovi različnih zakonskih in podzakonskih predpisov (*Zakon o razmerju plač, Kolektivna pogodba, Standardi in normativi za oblikovanje učno vzgojnih skupin, predmetniki ipd*).

Obstoječi model datira v leto 1982, v času določanja elementov je bila tehnologija v šolah relativno revna, nekateri elementi, ki danes v šolah predstavljajo močan vpliv, niso upoštevani.

Ker veljavni sistem financiranja šol (*morda danes ni toliko v ospredju, saj so dane zakonske podlage za spremembe ter nov mode že vpeljujemo in spremljamo*) temelji na potrjeni sistemizaciji in priznanem številu oddelkov (skupin), je šola spodbujana k oblikovanju čim večjega števila oddelkov oziroma skupin s soglasjem ministrstva, saj le na ta način pridobi sredstva z naslova materialnih stroškov, ki jih nameni izvajanju pedagoškega procesa, vzdrževanju in razvoju.

5 Razvoj novega pogleda na financiranje izobraževanja

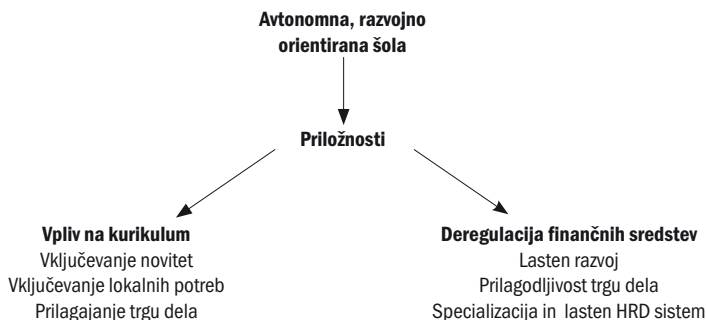
5.1 Deregulacija, decentralizacija: kam, kako in kaj?

Srednješolski izobraževalni sistem je po letu 1996 (*sprejetje zakonodaje*) v izvedbenem delu (*pravilniki, uredbe*) postajal iz leta v leto centraliziran, birokratiziran, rigiden. Z današnjega zornega kota je vredno omenjene trditve interpretirati zelo subtilno in jim v mnogih točka izkazati vso priznanje. Na področju investicij se je centralizacija aktivnosti pokazala kot dobra, saj smo uspeli v preteklih 15-ih letih mnogo sredstev usmeriti v novogradnje in posodabljanje opreme (*nove šole, Ro, telovadne površine, opremljanje šol, oprema za maturo ipd*). Omenjeni uspešni centralizaciji je potrebno ob bok postaviti tudi centralizacijo na področjih, za katera je težko trditi tolikšno uspešnost, v nekaterih primerih pa tudi sploh njeno primernost ali uporabnost. Posledica tolikšnega predpisovanja in reguliranja je šole potisnila v polje prevelike administracije (*upravni postopek, zakon o javnih naročilih, varstvo osebnih podatkov, šolski red, hišni red, sistemizacija, normativi ...*). Večina omenjenih regulativov ne stimulira kreativnega in inovativnega okolje, prej bežanje pred novitetami, želja po nadaljnjem predpisovanju (*regulaciji*) postopkov, normativov ipd.

Leta 2003 je spoznanje, da je potrebno pristopiti k postopni decentralizaciji in deregulaciji aktivnosti in odločitev

5.2 Kam razvijati?

Prihodnost šolstva, predvsem sledenje ciljem skupnega evropskega prostora, temelji na veliki stopnji odgovornosti izvajalca, to je šole. Na šolo se prenašajo naloge razvoja, naloge povezovanja sfere dela in sfere izobraževanja, naloge hitrega prilagajanja potrebam okolja in tehnološkega razvoja, naloge avtorstva vseživljenjskega učenja, naloge profesionalne odgovornosti za opravljeno storitev.



Če se strinjamo z omenjenimi trditvami, če verjamemo v uspeh tovrstne organizacije, potem je nujno potrebno graditi večjo stopnjo avtonomije izvajalca, na nacionalnem nivoju pa obdržati tiste aktivnosti in regulative, ki so nacionalnega interesa. Dolgoročno gledano, so nacionalne naloge (vrednote) kakovost, izobraženost, standard znanj, zaposljivost, odzivnost... Te naloge pa zahtevajo korenito spremembo interpretacije izvedbenega dela trenutno veljavne zakonodaje, v nekaterih primerih pa bo potrebno poseči tudi v samo zakonodajo.

Odgovori strinjanja z omenjenim zahtevajo:

- Povečati **avtonomijo** šole (*razporejanja sredstva po lastnih prioritetah, sledi lastnim razvojnim smernicam, prilagaja potrebam okolja, stalno uvaja novitete, nenehno skrbi za lastno kakovost dela*)
- Povečati **odgovornost** šole (*odgovorna za razporejanje sredstev, odgovorna za programski razvoj, odgovorna za kakovost diplomantov, odgovorna za osip*)

- Vzpostaviti nacionalni sistem ugotavljanja in zagotavljanja **kakovosti** (*ne zunanje evalvatorski temveč **samoevalvacijski** in javna objava rezultatov*)
- **Stimulirati sfero dela**, da prevzame aktivno vlogo v izobraževanju
- **Odpraviti** mnoge predpise na nacionalnem nivoju
- **Spremeniti vloge** nacionalnih zavodov (ZRSŠ, CPI, ACS, DIC ...)

5.3 Kako razvijati?

Spremeniti tradicionalno uveljavljen sistem pomeni spremeniti kulturo, navade in vloge vseh akterjev, ki so kakorkoli povezani z izobraževanjem (*Strokovni svet, uradi ministrstva, nacionalni zavodi, regionalna skupnost, šole*). Prehod iz obstoječega v novo stanje je možen v nekaj zaporednih letih (*bolje desetletju*), je pa na pot vredno stopiti (*primeri dobre prakse v skandinavskih deželah, morda tudi analiza sprememb v sosednji Avstriji*). Uspeh uvajanja sprememb bo močno odvisen od **stopnje sodelovalnosti** in **zaupanja** med vsemi, ki bodo omenjeni razvoj sooblikovali. Pri tem je potrebno poudariti, da se morajo vsi, ki so vključeni v sistem, spreminjanja zavedati, da iskanje novega zahteva od posameznika spremembo mišljenja, velikokrat tudi tipanje v temi.

5.4 Kaj razvijati?

- Iz sistema mesečnih najav preiti na pogodbeno letno razmerje. S pogodbo o zagotavljanju finančnih sredstev zgraditi sistem zaupanja upravljanja z javnimi financami. V pogodbi je vredno navesti vse obveznosti med naročnikom in izvajalcem, kriterij določitve cene pa razviti v polje sprejemljivosti naročnika (MŠŠ) in izvajalca (šola).
- Razmisliti o obstoječih sistemih zbiranja podatkov, njenem namenu in učinku. Nujno je potrebno vzpostaviti sistem kvalitetnih agregatnih podatkov o udeležencih in zaposlenih na nacionalnem nivoju (*nepomembne podatke izločiti*).
- Prenesti odgovornost za zaupane nepremičnine in premičnine na šolo ter vpeljati sistem zagotavljanja sredstev za ohranjanje vitalnosti nepremičnin in premičnin. Učinkovitost bo povečana, če bo šola dobila obvestilo o zagotovljenih sredstvih v poslovnem letu pred izdelavo finančnega načrta šole.
- Sistem usposabljanja vodstvenih in vodilnih delavcev dopolniti z znanji s področja ekonomije in marketinga, strateškega managementa, managementa razvoja človeških virov. Mogoče je tudi za to področje zagotoviti le dovolj sredstev.

5.5 Popotnica

Nekaj iztočnic in dejstev za spremembo sistema financiranja, ki dolgoročno pogojuje tudi ostala polja v izobraževalnem sistemu (*kurikul, razpisi, oprti kurikul, vpliv lokalnega okolja, upoštevanje potreb trga dela itd*).

- skoraj v vseh EU državah so se pričele večje spremembe v začetku 1990 (*razmišljanja so se pričela nekaj let prej, v vseh idejah so bile iste iztočnice*)
- skupno utemeljevanje vsem rešitvam je:
 - povečati avtonomijo šole
 - spodbuditi notranje resurse v šoli
 - povečati priložnosti za izobraževanje
 - z nacionalnega vidika odgovoriti na »skladen regionalni razvoj«
 - decentralizirati odločitve (*decision-making process*)
 - povečati vpliv lokalnega okolja
 - prilagoditi izobraževanje potrebam lokalnega okolja
 - zmanjšati nacionalno birokracijo
- skupne značilnosti
 - prenos celotne(*večine*) odgovornosti na lokalni nivo oz. šolo (*zgradbe, plače, razvoj, izvedba programa*)
 - nacionalni nadzor kakovosti (*poročanje, javno publiciranje, Bench Marking*)
 - pogodba med državo in šolo o financiranju (*obseg dogovorjenega dela*)
 - v nekaterih primerih je za zgradbe odgovorna lokalna skupnost, nakazujejo pa prenos lastništva na šole
- pogoji uvajanja–trajanje procesa decentralizacije in posledično deregulacije
 - postopno (*7 ali več let*)
 - usposabljanje šolskega managementa
 - v začetni fazi prostovoljno odločanje šole (*volonterstvo*)
 - sprotna evalvacija in spreminjanje/korigiranje metodologije
- pogoji/zahteve pred izvedbo
 - oblikovanje upravnega odbora (*gospodarstvo, lokalna politika, šola*), odbor sprejema strateške poslovne odločitve
 - izenačitev materialnih pogojev javnim šolam (*primer Irska in Nizozemska*) (*starost zgradb, opremljenost*) oziroma določiti prehodno obdobje z intenzivnejšim financiranjem za vzpostavitev primerne stanja
 - pasti

- združevanje v večje/prevelike zavode
- bojazen pred upadanjem kakovosti (*če ni predhodno nastavljen sistem spremljanja-obvezen*)
- nestimulativno okolje, majhna izobrazbena raven okolja

Uspešnost celotnega »projekta« decentralizacije in deregulacije je odvisna od pripravljenosti in zavezanosti spremembam vseh, ki so kakorkoli povezani s šolstvom. Na razvojni poti bo potrebnih veliko ovinkov, postankov, včasih pa tudi smelih odločitev. Vsega tega se je potrebno zavedati, vendar, če smo prepričani, da je cilj pravi, da so usmeritve prave, potem je vredno vanje vlagati.