

Naslov članka/Article:

Od nove javne uprave do privatizacije: vodenje in reforma šolstva v Angliji

**From New Public Management to Privatisation:
Leadership and the Reform of Education in England**

Avtor/Author:

David Hall

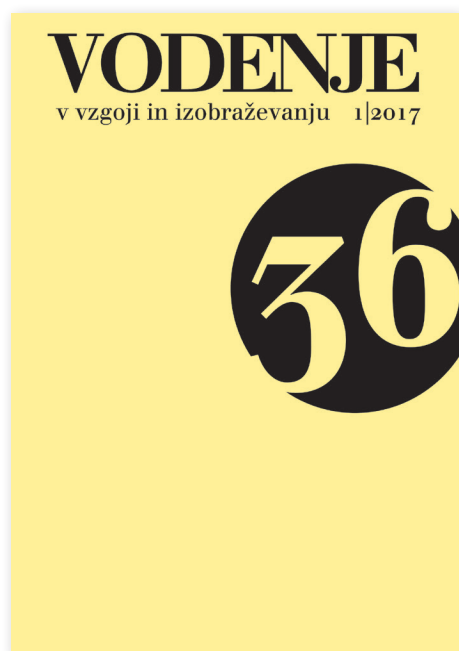
DOI

<https://doi.org/10.59132/vviz/2017/1/9-23>

CC licenca



Priznanje avtorstva-Nekomercialno-Brez predelav



Vodenje v vzgoji in izobraževanju 36, 1/2017, letnik 15

ISSN 1581-8225 (tiskana izdaja)

ISSN 2630-421x (spletna izdaja)

Izdal in založil: Zavod Republike Slovenije za šolstvo

Kraj in leto izdaje: Ljubljana, 2017

Spletna stran revije:

<https://www.zrss.si/strokovne-revije/vodenje-v-vzgoji-in-izobrazevanju/>

Od nove javne uprave do privatizacije: vodenje in reforma šolstva v Angliji

David Hall

Univerza v Manchestru, Velika Britanija

V tem prispevku analiziramo prenavo angleškega šolskega sistema med njegovo preobrazbo iz blaginjskega v poblaginjno naravnanege, v katerem je glavni položaj zavzela privatizacija. Posledice teh reform za izobraževalni sektor proučimo v analizi, v kateri namenjamó posebno pozornost prevladi nove javne uprave in pojmu vodenja. Članek opisuje širjenje neoliberalne in neokonservativne miselnosti o izobraževanju v vseh glavnih političnih strankah v Veliki Britaniji, z začetkom v sedemdesetih letih 20. stoletja, ko je nova desnica »iznašla« krizo izobraževanja, do vznika političnega zblíževanja v zvezi s prenavo šolstva, ki zdaj traja že več kot trideset let. V njem utemeljujemo stališče, da je v šolski reformi to dolgotrajno zblíževanje zdaj privedlo do faze »post-NJU«, v kateri so ostanki blaginjskosti krhki in potisnjeni ob rob in v kateri čedalje bolj prevladujejo zasebni interesi. Izoblikujemo sklep, da so izkušnje izobraževalnih vodij, strokovnjakov in ustanov iz tega obdobja globoko vpete v nasprotja in napetosti, ki so neposredno povezani s samim procesom prenave, kar ustvarja trajno nestabilen sistem, ki hudo omejuje tako učitelje kot mlade.

Ključne besede: nova javna uprava, vodenje, neoliberalizem, privatizacija

Uvod

Že več kot trideset let je preteklo od začetka odločnih prizadevanj za prenavo izobraževanja v Angliji, s katerimi naj bi nadomestili blaginjski šolski sistem, ki so ga sestavili iz povojne rešitve, sprva vzpostavljene v štiridesetih letih 20. stoletja. V središču tega procesa je oblikovanje nove javne uprave (NJU) in vrste s tem povezanih prizadevanj, za katera zatrjujejo, da izboljšujejo izobraževalne ustanove in delo tistih, ki v njih poučujejo in se učijo. Z današnjega vidika je pomembno poudariti, da lahko videz na področju reform NJU vara. Kot sta pred več kot desetletjem opozorila že Hood in Peters (2004), je NJU pojav, ki ni nov in za katerega bi bil izraz »v srednjih letih« zdaj nemara ustrežnejše poimenovanje. Nadaljnje znamenje zorenja šolske reforme v tem kontekstu je, da se nenehno razvija in utrjuje že z vrsto vlad, začeniši z administracijo,

ki jo je v letih 1979–1990 vodila Thatcherjeva, nato s konservativno administracijo v letih 1990–1997, z novo laburistično administracijo v letih 1997–2010, s konservativno/liberalno-demokratsko koalicijo v letih 2010–2015 in nazadnje še s konservativno administracijo, izvoljeno leta 2015. In čeprav so reforme NJU že ves čas usmerjene v javne službe, nenehno vsaj delno deluje kot prenašalka praks, izpeljanih iz zasebnega sektorja (Clarke in Newman 1997). V povezavi s tem se je kot glavna značilnost šolskih reform v Angliji močno izrazila privatizacija šolstva (Ball 2007), in sicer tako zelo, da je izraz po(st)-NJU (Christensen in Lægreid 2011; Dunleavy 2005; Hall in Gunter 2016) zdaj postal točnejši. Zato nas izraz »javen« iz »nove javne uprave« ne sme odvrniti od opažanja, da se v izobraževalnem prostoru, ki ga je predhodno, čeprav s sedanjega vidika le začasno, zasedalo »javno«, znova uveljavlja »zasebno«. Poleg tega je v sodobnih izobraževalnih ustanovah v Angliji uporaba izraza »vodenje« izpodrinila pojem »upravljanje« (Hall, Gunter in Bragg 2013). Toda v tem primeru uporaba izraza »vodenje« ne sme odvracati pozornosti od nenehnega naraščanja upravljanja in menedžerstva v organizaciji izobraževalnih ustanov (Hall 2013). Poleg tega v članku utemeljujemo, da so trajnost, nepretrganost in gola trdoživost šolskih reform v Angliji protislovno prispevale k precejšnji nestabilnosti za izobraževalne ustanove in vodje.

V šolstvu v Angliji torej ni vse, kot se zdi. V članku predstavljamo zgodbo tako o glavnih kot bolj skritih temah in kompleksnosti teh reform ter o podlagi za napetosti in negotovosti, ki jih povzročajo zavodom, mladim ljudem, vodjem izobraževanja in strokovnim delavcem, ki jih proces prenove najbolj neposredno zadeva.

Pojav trenutnega procesa prenove v Veliki Britaniji

Bistvena za to, da se je v Združenem kraljestvu pojavila NJU,¹ je bila leta 1979 volilna zmaga konservativne stranke pod vodstvom Margaret Thatcher, ki se je do takrat že uveljavila kot ključna vodilna figura nove desnice. Čeprav je bila usmerjenost k splošni blaginji, ki je prevladovala po 2. svetovni vojni, v sedemdesetih letih v Veliki Britaniji pod čedalje večjim pritiskom (Gamble 1988),

¹ V Združenem kraljestvu imajo Severna Irska, Škotska in Wales poverjeno oblast nad lastnim šolstvom, zato pri omenjanju šolske prenove govorimo o Angliji, pri omembah prenove javnih služb nasploh pa o Združenem kraljestvu Velike Britanije in Severne Irske.

se je pod nenehnim udarom znašla šele po oblikovanju vlade pod vodstvom Thatcherjeve. Med letoma 1945 in 1979 je v britanski politiki prevladovala laburistična stranka, naklonjena načelu splošne blaginje, konservativci »enega naroda« (angl. *one-nation conservatism*), ki so zagovarjali gospodarske in socialne posege države za odpravljanje revščine in vzdrževanje skupnosti, pa so imeli premoč pri konservativcih. Konservativci »enega naroda« so širše podpirali povojno soglasje o splošni blaginji in so lahko delovali znotraj njega. Njihova naknadna marginalizacija v konservativni stranki pod vodstvom Margaret Thatcher je zato povzročila radikalno spremembo smeri za Veliko Britanijo.

Za tem poskusom izpodrivanja povojne naravnosti k blaginji v Veliki Britaniji sta stali dve glavni miselni struji nove desnice. Prva je bila pojav neoliberalizma. Čeprav gre za izrazito odstopanje od butskellizma² keynesovsko navdihnjenega povojnega blaginjskega soglasja v petdesetih in šestdesetih letih 20. stoletja, lahko v neoliberalizmu vidimo diskurzivno obuditev globoko zakoreninjenega in ekonomsko liberalnega pristopa k reševanju socialnih in gospodarskih težav v Združenem kraljestvu (Briggs 1961), in to tako, da lahko s sodobnega gledišča, po zdaj že več kot petintridesetih letih neoliberalno navdihnjene diskurzivne prevlade gospodarstva in politike (Harvey 2005), kot tisto obdobje, ki odstopa, vidimo čas pojava države blaginje, in ne časa obuditve liberalne države pod neoliberalizmom. Zato je mogoče na hiter vzpon neoliberalizma v Veliki Britaniji v osemdesetih letih 20. stoletja gledati v javnih zadevah nasploh kot na obuditev predhodno dolge tradicije gospodarskega liberalizma, ki daje, ko zaživi predelan v svojo »neo« obliko, bogato in rodovitno podlago za naglo širjenje v razne vidike britanske politike, družbe, gospodarstva in kulture. In drugič, razmere, kakršne so z volitvami v Veliki Britaniji na oblast pripeljale vlado v duhu nove desnice, so doživljali v vseh t.i. naprednih industrijskih gospodarstvih na zahodu in drugod. Optimizem visokega modernizma, z njim povezane obljube o »razbeljeni tehnološki revoluciji« (Wilson 1964) in zmožnost racionalnega strateškega načrtovanja, ki so bili povezani z državno vodenimi posegi zaradi obetov o hitrem napredku v znanosti in tehnologiji za državljane, je po obdobjih gospodarskih pretresov, npr. v zvezi z naftno krizo OPEC leta 1973, zamenjal zelo drugačen

² Izraz se nanaša na blaginjski konsenz med konservativno in laburistično stranko ter združuje imeni R. A. Butlerja in Hughga Gaitskella; oba sta bila finančna ministra.

diskurz. Ta novi diskurz je poudarjal vidike neučinkovitosti in neuspešnosti vlad in pretirane stroške za vzdrževanje države blaginje ter je bil neposredno povezan z obsežnimi programi javne reforme v vrsti držav, v Evropi med drugim na Nizozemskem, Švedskem in v Veliki Britaniji, drugod pa v Avstraliji, Kanadi, Novi Zelandiji in ZDA (Pollitt in Bouckaert 2000). Ti programi prenove so pozneje dobili skupni opis in oznako nova javna uprava, njihova najbolj prepoznavna značilnost pa so bili poskusi, ki jih zdaj razumemo kot jedro NJU (Clarke in Newman 1997), da s presaditvijo menedžerskih tehnik in poslovnih vrednot iz zasebnega sektorja naredijo vladno dejavnost bolj podobno poslovanju. Pojav neoliberalnih diskurzov znotraj NJU torej ni bil britanska posebnost. Toda vse raznolike značilnosti britanskih razmer skupaj – zlasti politični poraz konservatizma enega naroda znotraj konservativne stranke, z njim povezan vzpon nove desnice, starejši običaji liberalne države in kriza socialne demokracije, ki so jo bolj v splošnem občutili v Združenem kraljestvu, vsaj deloma kot razočaranje nad državnimi posegi po gospodarskih krizah v sedemdesetih letih 20. stoletja – so se prepletle in ustvarile nekaj, v čemer lahko za nazaj prepoznamo splet okoliščin, izredno obetavnih za širjenje ostre in neizprosne oblike neoliberalizma, ki je zelo po meri agresivne različice NJU.

Diskurzivna »kriza« šolstva v Angliji

To širše dogajanje, opisano v prejšnjih odstavkih, je našlo izraz v diskurzivni »krizi«, ki je – glede na prej povedano ne presenettljivo – prav tako vzniknila v sedemdesetih letih 20. stoletja. »Krizo« je slonela na bojznih v zvezi s slabljenjem izobraževalnih standardov v državnih šolah, bojznih, ki jih je razpihovala vrsta »črnih dokumentov« (angl. *black papers*), ki so izšli iz konservativne stranke in so zagovarjali starševski nadzor nad šolami, vavčersko izobraževanje, izbiro staršev in tekmovalnost med šolami (Cox in Dyson 1969; Cox in Boyson 1975). Bojazni, izražene v črnih dokumentih, so se v glavnem vrtele okoli »progresivnih« metod poučevanja, okoli premika k skupnim oziroma splošnim srednjim šolam, ki se je začel konec petdesetih let 20. stoletja, ter okrog vtisa, da imajo učitelji neprimerno veliko avtonomije in da jim primanjkuje odgovornosti. Progresivnost v šolstvu so krivili za pomanjkanje discipline v šolah in celo za študentske nemire na univerzah. Te bojazni so dobile totemski izraz v dogodkih, povezanih s skrajnimi pedagoškimi spremembami na Osnovni šoli Wil-

liama Tyndala v letih 1974–1976, o katerih so na široko poročali (Davis 2002). Seveda so tako črni dokumenti kot primer šole Williama Tyndala vodili do obsežnega polemiziranja in domnev v pretežno desničarskih tiskanih medijih (Wallace 1993), na način, ki je dejavno poskušal širiti paniko in strah glede javnega izobraževanja. Ta diskurzivna kriza je dosegla vrhunec, ko je kvazipravna preiskava dogodkov na šoli Williama Tyndala dala veljavnost pomisleku, da imajo učitelji ne samo preveč avtonomije, ampak da celo stremijo k prevratniškim ciljem (Whitty in Menter 1988). Precej širše se je uveljavila oktobra 1976, ko je takratni laburistični premier James Callaghan v zdaj znamenitem govoru na Ruskinovem kolidžu podprl stališče, ki je izšlo iz krize, o primanjkljaju v zvezi s šolstvom, financiranim iz javnih sredstev, in se spustil še dlje, ko je navidezno slabljenje izobraževalnih standardov povezal z zmanjšanjem britanske mednarodne gospodarske konkurenčnosti (Callaghan 1976). To je nakazovalo nekaj, kar je v Angliji vsaj za naslednjih trideset let postalo prisposoba, ki so jo ustvarjalci elitnih politik ponavljali v neskončnost: prikazovanje neuspešnosti izobraževanja kot neločljivo povezane z gospodarsko neuspešnostjo države.⁵ Torej lahko menimo, da je moč diskurzivne krize, izražena v privlačnosti za vse politične stranke, prinesla precejšen zagon poznejšemu osupljivo trdovratnemu političnemu strinjanju z reformo šolstva, v kateri so v središču pozornosti pozivi k izboljšanju izobraževalnih standardov, izpeljani iz diskurza nove desnice. To diskurzivno pozivanje je postalo stična točka vrste prizadevanj za posodobitev tako pod konservativno kot laburistično in koalicijsko državno administracijo.

Zakon o šolski prenovi iz leta 1988

Leta 1988 so pod takratnim ministrom za šolstvo Kennethom Bakerjem izdali nov Zakon o šolski prenovi. Kot v predhodnih šolskih reformah v osemdesetih letih 20. stoletja tudi v zakonu iz leta 1988 vidimo neposreden odziv na diskurzivno »krizo« v javnem izobraževanju, ki se je začela v sedemdesetih letih 20. stoletja in je večidel izvirala iz nove desnice, vendar pa se je do tega časa, kot smo že omenili, zakoreninila širše, vsaj v smislu podpore tako med konservativci kot laburisti. Glavne odločbe zakona so se nanašale na bojzani, ki so jih izražali črni dokumenti, in so tako močno od-

⁵ V Veliki Britaniji se le redko zgodi nasprotno, in sicer da bi za gospodarsko uspešna obdobja pripisovali elitno ali širše diskurzivno priznanje vzdrževanim (državnim) šolam.

mevale v tiskanih občilih. Prinašal je izjemno široko osnovo za sklop reform, ki so se zapisale v generacije šolarjev in sprožile naknadno »trajno revolucijo« (Pollitt 2007) šolske reforme in posodabljanja izobraževanja. Šlo je za poskus rekultiviranja in prestrukturiranja izobraževalnih ustanov in ljudi, ki delajo v njih, in pozneje v tem poglavju bomo videli, da je bil bistvena podlaga za poznejše valove šolske reforme.

Med ključnimi določbami, ki izhajajo iz zakona iz leta 1988, so bile:

- Centralizacija učnih načrtov in ocenjevanja na šolah z državnim kurikulumom, predvsem na osnovi tradicionalnih akademskih predmetov, ki se ocenjujejo z državnimi preizkusi znanja na štirih točkah med starostjo 6 in 16 let.
- Tržna naravnost šol, zaradi česar so šole začele tekmovati za učence glede na izbiro staršev. Velik del tega tekmovanja je temeljil na lestvicah šolskih rezultatov, sestavljenih iz državnih sklopov podatkov, povezanih z uvrstitvijo po preverjanjih znanja učencev.
- Ustvarjanje šol kot lokalnih poslovnih enot na podlagi finančnega upravljanja na institucionalni ravni ter spodbujanje in utrjevanje elitnega kadra šolskih vodij, ki je iz tega izšlo.
- Podpora zasebnim interesom v šolanju z ustanovitvijo šol, ki niso pod lokalno, demokratično izvoljeno oblastjo, in s finančno podporo zasebnega sponzorstva.

V tem zakonu vidimo utelešenje idej nove desnice o izobraževanju, ki se v mnogo pogledih tesno ujemajo z NJU in razkrivajo napetosti med neoliberalnimi in neokonservativnimi strujami tega gibanja. V poudarku na izbiri, trgih in konkurenci ter v poskusih oblikovanja šol, neodvisnih od državnega sistema, vidimo odraz neoliberalnih prednostnih želja in ambicij reformatorjev, v centralnem nadzoru kurikula in ocenjevanja znanja, zasnovanem zoper naprednost v izobraževanju in za spodbujanje izobraževalnih standardov, pa vidimo bolj neokonservativne zahteve reformatorjev. Skupaj s širšimi reformami javnih služb tistega časa in v skladu z njimi je šlo pri tem zakonu za poskus izpodrivanja blaginjskih pristopov, prevladujočih v povojnem obdobju, z novimi strukturnimi ureditvami, za katere je bilo mišljeno, da bodo imele na šole, učitelje in mlade korenit učinek.

Čeprav so bile na tej stopnji snovanja znotraj konservativne stranke med neoliberalci in neokonservativci napetosti (Whitty in

Menter 1988), ne nazadnje v smislu razpona in obsega državnega kurikula, se je v zvezi z napetostmi v tistem času med tema skupinama glede šolske reforme morda nekoliko pretiravalo. Medtem ko so se neokonservativci zavzemali za ponovno obuditev avtoritarnosti in vzpostavitev družbene discipline namesto permisivnosti, za katero so menili, da se je uveljavila v šestdesetih letih 20. stoletja, in so neoliberalci poudarjali pomen trgov kot glavnega mehanizma, s katerim je moč doseči napredek, so se oboji zavezali, da bodo zožili doseg države na strožje omejen sklop funkcij. V skladu s tem je zakon iz leta 1988 s svojimi neoliberalnimi določbami dal podlago za zelo drugačen izobraževalni sistem, v katerem je bilo mogoče vlogo države močno skržiti.

Za vodje šol, mlade in učitelje je imel zakon iz leta 1988 nato dramatične posledice. Uvedba državnega kurikula in z njim povezanih državnih preizkusov znanja je omogočila preglednejši (Scott 1998) šolski sistem, v katerem so velike količine merjenih podatkov postale na voljo različnim deležnikom. Ti podatki so se pretežno nanašali na uspeh učencev glede na ravni uspešnosti, vzpostavljene v državnem kurikulu. V povezavi s tržno naravnanim sistemom, ki črpa iz konkurence znotraj izobraževalnih ustanov in med njimi, je postal statistična osnova, na kateri so bili omogočeni izobraževalni kvazitrgi, in osnova za zelo odločne in lokalno upravljane menedžerske poskuse povečevanja uspešnosti učencev, učiteljev in šole. V tem novem režimu uspešnosti je bilo učenecem dano vedeti, kakšno raven uspešnosti dosegajo glede na cilje, zastavljene po državnih normah, in na to so jih pogosto opomnili (William, Bartholomew in Reay 2004). Učitelje so po podatkih razredne ravni lokalno upravljali šolski vodje, šole kot ustanove pa so, kljub dobro znanim odnosom med njihovo institucionalno uspešnostjo in relativno družbeno-ekonomsko prednostjo učencev (Ozga 2009; Perryman idr. 2011), sodili po surovih podatkih o uspešnosti, objavljenih v lestvicah šolskih rezultatov. Učitelji so ne samo izgubili precej avtonomije, temveč so, kot so zatrjevali, doživljali tudi oblike ustrahovanja (Ball 2003), ki so se izrazile v tesnobnosti, stresu in samopoškodbenem vedenju. To se je čedalje bolj razkrivalo v naravnosti k rezultatom, povezani z nevarnostjo inšpekcij državnega inšpekcijskega organa (OFSTED), in v upravljanju na podlagi metrik rezultatov uspešnosti, ki je vodilo do bolj omejenih (Evetts 2009) oblik strokovnosti. Učinka, ki so ga te spremembe imele na mlade ljudi, podvržene režimu uspešnosti, ki je vzniknil iz teh reform (Reay in William 1999), verjetno ne bomo popolnoma poznali še več generacij, navsezadnje tudi zato,

ker so bili mladi temu režimu izpostavljeni že v zelo rosni mladosti,⁴ čeprav so zgodnje posledice že evidentirane. Kljub vsemu pa se v Angliji kopičijo dokazi o tesnobnosti, samopoškodbenem vedenju in drugih težavah mladostnikov, ki se nanašajo na duševno zdravje in jih neposredno povezujejo s temi reformami (Gilbert idr. 2009; Simm, Roen in Daiches 2010).

Pospešene reforme

Po osemnajstih letih administracij pod vodstvom konservativcev, ki so se posvečale neoliberalni in neokonservativni šolski reformi, se je široko pričakovalo, da bo izvolitev nove laburistične vlade poskrbela za preklic predhodnih reformnih prizadevanj ali jih zadržala. Toda tako imenovane in zelo razglaševane »tretje poti« nove laburistične preнове na področju šolstva ni bilo vseskozi preprosto razložiti. To pa zato, ker je večji del procesa reform pod novimi laburisti temeljil na vzdrževanju glavnih reformnih načel iz osemdesetih let 20. stoletja. Vseeno pa lahko pri vladah novih laburistov vidimo potrjevanje njihove zavezanosti javno financiranemu šolstvu zaradi vrste naložb, ki so vodile tudi na primer do občutnega povišanja učiteljskih plač in do obširnih programov gradnje šol, s čimer so skušali popraviti zapuščino predhodnih konservativnih vlad, ki so v šolstvo vlagale zelo malo in so izdatke močno omejevale.

Toda njihov prevladujoči pristop je temeljil na zakonu iz leta 1988. To je pomenilo, da so temeljna načela tega zakona, ki so združevala tržno naravnost in centralizacijo kurikula, preverjanja in ocenjevanja znanja, ves čas vlade novih laburistov ne samo ohranjali, ampak so jih celo okrepili in pospešili z vrsto ključnih političnih pobud. Posebej omembe vredna je bila ustanovitev programa akademij skupaj z drugimi poskusi, da bi z obogatitvijo raznolikosti šol in izbire podprli tržno naravnost. Ključni vidik diskurza novih laburistov, ki je ponujal neposredno primerjavo s starejšimi reformami iz osemdesetih let in okrepil občutek kontinuitete z nedavno preteklostjo, je bila v tem obdobju vseskozi izrazita raba diskurza o »standardih izobraževanja«. To je ne samo pričalo o pripravljenosti laburističnih politikov, da nadaljujejo prakso uporabe diskurzov, izhajajočih iz neokonservativne miselnosti, ampak je tudi poudarjalo nezmanjšano moč tiskanih medijev, če upoštevamo silna prizadevanja, ki so jih bili novi la-

⁴ Preverjanja znanja 1. ključne faze so vključevala šest- in sedemletnike.

buristi sposobni pri poskusih izogibanja miselnim povezavam s krizo sedemdesetih let 20. stoletja, ki so jih videli kot zastrupljajoče (Campbell 2011).

Torej lahko pristop novih laburistov k šolski reformi na neki ravni vidimo kot pristop, v katerem se je diskurz o obnovljeni veri v javno šolstvo spet uveljavil tako zaradi precejšnjih vlaganj javnega denarja kot zaradi obsežnih poskusov, da bi z državnimi strategijami, povezanimi z disciplinarnim sklicevanjem na standarde, izboljšali kakovost in učinkovitost šol. Že ta dimenzija programa reforme novih laburistov bi bila sama po sebi podjeten poseg, saj se je pritisk na šole, učitelje in učence še povečal, ko so jih pregovorili k delu znotraj čedalje ožjih parametrov na čedalje višjih ravneh v zvezi rezultati na državnih preverjanjih znanja. Ta izraziti storilnostni obrat v izobraževanju konec devetdesetih let 20. in na začetku 21. stoletja, ki sicer ni bil nova poteza šolske reforme, so pod novimi laburisti vsekakor navili v dotlej neslutene višave, ko so uvedli pristop »dostave rezultatov«, angl. *deliverology* (Barber 2007), skozi šolstvo, bogato s podatki, v katerem so cilji izboljšanja uspešnosti glede na državne ravni rezultatov postali prevladujoča značilnost šolskega življenja na ravni zavoda, razreda in učenca posameznika. Seveda pa je bil ta poskus zviševanja standardov z mehanizmi zagotavljanja storilnosti javnih služb samo eden od vidikov, s katerimi so se novi laburisti lotili šolske reforme. Prav tako so ohranjali vztrajen neoliberalni poudarek na trgih, konkurenci in izbiri v šolstvu, novi laburisti pa so ga še precej razširili z uvedbo akademij kot neodvisnih državnih šol z zasebnimi sponzorji, na katere lokalna skupnost ni imela vpliva.⁵ Poleg tega je poziv vsem srednjim šolam, naj postanejo specializirane ustanove, pomenil nadaljnji in še odločnejši poskus, da bi sistem skupnih oziroma splošnih srednjih šol, ki se je razvijal od konca petdesetih let 20. stoletja, razbili. Predvsem program akademij, na primer, je bil veliko obširnejši kot predhodni program »mestnih tehničnih strokovnih šol« (angl. *city technology colleges*), v okviru katerega so pod konservativnimi upravami ustanovili le petnajst šol. Direktivno, centralizirano in meritveno usmerjeni pristop k »višanju standardov« v šolah so pod vladavino novih laburistov potemtakem dopolnili z nadaljnjo nepretrgano zavezanostjo tržni naravnosti in razvijanju izbire. Tako so novi laburisti navdušeno nadaljevali odmikanje od državljanskega šolstva, temelječega na

⁵ Določbe zakona o šolstvu iz leta 1944 so glavno odgovornost za šole nalagale lokalnim oblastem.

splošni blaginji, odmikanje, ki se je začelo v osemdesetih letih 20. stoletja.

Tudi za konservativno/liberalno-demokratsko koalicijsko vlado v Angliji (2010–2015) je bilo v glavnem značilno ujemanje s prejšnjimi administracijami od leta 1979 naprej. Zanimivo je, da je skoraj štirideset let od pojava »krize« v šolstvu v sedemdesetih letih 20. stoletja v tej fazi prenove vseskozi ostal prevladujoč diskurz o standardih. In res je neokonservativna reforma, povezana z družbeno avtoritarnimi idejami o odobrenem znanju in vrednotah, v tem obdobju znova oživila celo tako, da je minister za šolstvo skušal osebno vplivati na to, katere knjige berejo otroci pri angleški književnosti in zgodovini, in da so – ironija, medtem ko so se zahteve po neodvisnosti Škotske krepile – poskušali učencem, ki so obiskovali šole v Angliji, vcepiti britanske vrednote (Muir 2014). V skladu s tem so se neoliberalne razsežnosti NJU v tem kontekstu tako zelo pospešile, da je v letih 2010–2014 več kot polovica vseh srednjih šol, skoraj tri tisoč, prevzela status akademije. Skupaj z ustanovitvijo tako imenovanih »svobodnih šol« (angl. *free schools*), ki so prav tako ostale zunaj nadzora demokratično izvoljene lokalne oblasti, je to pomenilo, da so javno upravljano šolstvo razbili tako zelo, da NJU ni bila več uporabna oznaka za procese v igri. Torej se je na tej stopnji razločno začelo obdobje post-NJU kot pri drugih delih javnega sektorja v Združenem kraljestvu. Šolstvo je postalo sistem, ki ga sicer še vedno večidel financira država, vendar je pretežno v zasebnem upravljanju in je zmožno hitro prestopiti k zasebnim sredstvom ter širšemu zasebnemu financiranju. Ta proces se je naknadno okrepil z izvolitvijo konservativne administracije leta 2015, saj je že kmalu po začetku mandata predlagala, da bi za vse šole, osnovne in srednje, predpisali, da postanejo akademije.

Razumeti trajno nestabilnost angleškega šolstva

Iz povedanega je moč razbrati, da v Angliji vlada »trajna revolucija« (Pollitt in Bouckaert 2000) šolske reforme, povezana z NJU. Začelo se je, ko se je nova desnica odločila za poskus reorganizirati izobraževalni sektor v okviru vrste širših reform NJU, nato pa je prerasel v zblíževanje pogledov med strankami, kar je vključevalo tudi levosredinsko strujo. Po tridesetih letih reformnih prizadevanj se je gibanje prevesilo v obdobje post-NJU, v katerem zagotavljanje šolanja v javni lasti in upravi hitro prehaja pod zasebne interese. Ta proces reforme teče neprekinjeno in se kljub ne-

katerim razlikam med zaporednimi političnimi administracijami opira na neverjetno podobne politične predpise, ki zagovarjajo poglobljanje, razvijanje in pospeševanje procesov, ki so se začeli v osemdesetih letih 20. stoletja. Toda prenova kljub stičnim točkam v pristopih ni pripeljala do trdnega dogovora o šolstvu; nestabilnost nastalega dogovora doživljajo učitelji in mladi kot reorganizacijo (Pollitt 2007). Delno je nestabilnost mogoče preprosto pojasniti s trajnostjo samega procesa reform, v katerem šole, učitelji in učenci doživljajo nenehne in včasih moteče spremembe. Vendar pa je vire za nestabilnost šolstva v Angliji mogoče najti tudi v globljih napetostih, ki so bile vzrok za reforme kot take. Napetosti med neokonservativnimi in neoliberalnimi pristopi k šolski prenovi v Angliji, ki smo jih omenili v prejšnjih odstavkih prispevka, so eden takih virov.

Napetosti pa ne vladajo samo med neoliberalno in neokonservativno miselnostjo; najdemo jih lahko tudi med širšimi napetostmi v diskurzu same NJU. Ker je bil v NJU poudarek na storilnosti javnega sektorja (Pollitt in Bouckaert 2000), je v reformi to vodilo do oblikovanja novih metrik, modelov zbiranja meritev. Te metrike so zasnovali zato, da bi z merjenjem in naknadnim nagrajevanjem ali kaznovanjem tistih, ki so izpolnjevali oziroma kršili predpisana merila uspešnosti, nadzorovali dejavnost javnega sektorja. Hkrati je bilo mišljeno, da bo NJU prinesla nov in inovativen način zagotavljanja preskrbe s storitvami, po katerem naj bi državljani, v svojem novem položaju strank, postali prejemniki izboljšanih ravni storitev.

V prvi različici NJU, opisani kot »trdi« (Ferlie in Geraghty 2005), je diskurzivni poudarek na obvladovanju institucij javne uprave in njihovih uslužbencev v okolju, kjer je zaupanja malo in imajo zaposleni manj avtonomije. V drugi, »mehkejši« različici NJU (Ferlie in Geraghty 2005) je poudarek bolj na omogočanju porajanja sprememb v javnem sektorju, in sicer z ustvarjalnostjo, inoviranjem in podjetnostjo ter hkratnim večjim zaupanjem. NJU je torej vsebovala nasprotujoče si diskurze o velikem in majhnem zaupanju, avtonomiji in nadzoru, ustvarjalnosti in predpisanosti. Zanimivo je, da je bila mehkejša različica NJU tista, ki je NJU postavljala najdlje od na novo zastaranega diskurza o javni administraciji in birokraciji, ki ga je skušala nadomestiti, vendar je bila trša različica NJU tista, ki je še naprej gospodovala življenju mladih, učiteljev in staršev.

Pomemben primer načina, kako je v Angliji izražanje teh napetosti podpihovalo trajno nestabilnost, je bilo uveljavljanje »vo-

denja« v angleških šolah. Kot smo v prispevku že razložili, je bil eden od izrazov večjega omejevanja strokovnosti učiteljev v NJU močno povezan z režimi uspešnosti, ki so se na šolah razvili, kot je bilo predpisano s programom prenove (Hall 2013). To je vodilo do novega vala menedžerstva (Gewirtz 2002) v šolah, v katerih so se krepile odrejene spremembe, povezane neposredno z agendo prenove, in v katerih je avtonomija učiteljev slabela. Ta razvoj dogodkov je posprenilo hkratno uveljavljanje diskurza o vodenju v šolah, ki se je najizraziteje pokazal z ustanovitvijo državnega kolegija za vodenje v šoli (National College of School Leadership) pod novimi laburisti (Hall, Gunter in Bragg 2013). Sprva se je ta diskurzivni premik od upravljanja k vodenju posvečal neki vrsti transformacijskega vodenja z ravnateljki kot umišljenimi samotnimi vršilci (Spillane in Diamond 2007) ali samostojnimi vodjami v šolah. Ta diskurzivni premik k vodenju, ki je poudarjal delovanje ljudi, ki so dobili nalogo poskrbeti, da se reforme v šolah kot posamičnih ustanovah izvajajo, se lahko v okoliščinah prizadevanja za prenovo, ki je bilo strogo upravljano, centralno usmerjano in gnano na podlagi meritev, zdi čuden. Čeprav je zaradi zgodovinskega in pravnega položaja ravnateljev, ki so jim v njihovi vlogi podeljene precejšnje pristojnosti, postal model enega samega vodje bolj samoumeven, so bili pritiski, da je treba zagotoviti prenovo na lokalni ravni, tolikšni, da to niso bili idealni časi, da bi se v šolah pojavilo te vrste umišljeno vodenje, ki ga ženejo moralne vrednote (Harris 2003; Leithwood, Jantzi in Steinbach 1999). Če je bil v teh razmerah premik k vodenju nenavaden, je bil še bolj nenavaden poznejši pojav distribuiranega vodenja kot prevladujočega diskurza (Hall, Gunter in Bragg 2013) v šolah. S tem modelom vodenja so čedalje širše skupine ljudi, ki delajo na šolah, vabili, da se vidijo kot vodje, in tako širili protislovja diskurzivnega premika k vodenju na še širšo skupino učiteljev. V tem premiku je trdo, manj prebavljivo različico NJU tanko zakrivala mehkejša in v razmerah neizprosne, centralno usmerjane reforme komaj izvedljiva različica NJU (Hall 2013).

Zatorej je NJU mladim, učiteljem in šolam podelila protislovni sklop reform, ki jih v angleških razmerah trenutno razrešujejo z razdiranjem javnega šolstva v post-NJU in z njegovo zamenjavo z zasebnim izobraževalnim sistemom, v katerem šole srdito tekmujejo na trgu izobraževanja, kjer je namen izobrazbe redukcijsko poenostavljen v rezultate preverjanja znanja. V tem, na novo privatiziranem izobraževalnem sistemu najdemo ustvarjalnost, inovativnost in avtonomijo v novih »svoboščinah«, ki jih uživajo šolski

upravljalci, ki poskušajo svoje ustanove ugodno umestiti na lokaliziranih izobraževalnih trgih in lokalno upravljati omejene vidike finančnih zadev šole. Nadzor in predpisovanje sta predvsem povezana s poučevanjem in učenjem, ki mlade in učitelje podrejata pedagoškemu prisilnemu jopiču rezultatov o uspešnosti. V tem smislu se osvobajajoči učinki neoliberalizma, kot so jih razglašali, v šolskem sektorju v Angliji še naprej izmikajo. Starši lahko te učinke izkusijo, če sploh, v bežnem izvajanju izbire pri odločanju za šole. Vodje šol jih lahko izkusijo kot svobodo pri upravljanju trženja in finančnega menedžmenta svojih zavodov. Za mlade in učitelje v Angliji pa je najverjetneje, da neoliberalno »osvobajanje« izkusijo kot nadzor, omejevanje avtonomije in okleščanje izobraževalnih procesov in izidov na poenostavljene kvantitativne podatke.

Literatura

- Ball, S. J. 2003. »The Teacher's Soul and the Terrors of Performativity.« *Journal of Education Policy* 18: 215–228.
- Ball, S. J. 2007. *Education PLC: Understanding Private Sector Participation in Public Sector Education*. London: Routledge.
- Barber, M. 2007. *Instruction to Deliver: Tony Blair, Public Services and the Challenge of Achieving Targets*. London: Politico's.
- Briggs, A. 1961. »The Welfare State in Historical Perspective.« *European Journal of Sociology* 2: 221–258.
- Callaghan, J. 1976. »A Rational Debate Based on the Facts.« Govor na Ruskin College, Oxford, 18. oktober. <http://www.educationengland.org.uk/documents/speeches/1976ruskin.html>
- Campbell, A. 2011. *The Alastair Campbell Diaries Volume One: Prelude to Power 1994–1997*. London: Arrow Books.
- Christensen, T., in P. Lægreid. 2011. »Democracy and Administrative Policy: Contrasting Elements of New Public Management (NPM) and Post-NPM.« *European Political Science Review* 3: 125–146.
- Clarke, J., in J. Newman. 1997. *The Managerial State, Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage.
- Cox, A., in R. Boyson. 1975. *The Fight for Education: A Black Paper*. London: Dent.
- Cox, A., in C. Dyson. 1999. *Right for Education: A Black Paper*. London: Critical Quarterly Society.
- Davis, J. 2002. »The Inner London Education Authority and the William Tyndale Junior School Affair, 1974–1976.« *Oxford Review of Education* 28 (2): 275–298.
- Dunleavy, P. 2005. »New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance.« *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3): 467–494.

- Evetts, J. 2009. »New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences.« *Comparative Sociology* 8 (2): 247–266.
- Ferlie, E., in J. Geraghty. 2005. »Professionals in Public Service Organisations: Implications for Public Sector Reforming.« V *The Oxford Handbook of Public Management*, ur. E. Ferlie, L. Lynn ml., in C. Pollitt, 422–425. Oxford: Oxford University Press.
- Gamble, A. 1988. »Privatization, Thatcherism, and the British State.« *Journal of Law and Society* 16 (1): 1–20.
- Gewirtz, S. 2002. *The Managerial School: Post-Welfarism and Social Justice in Education*. London: Routledge.
- Gilbert, P., K. McEwan, R. Bellew, A. Mills in C. Gale, 2009. »The Dark Side of Competition: How Competitive Behaviour and Striving to Avoid Inferiority Are Linked to Depression, Anxiety, Stress and Self-Harm.« *Psychology and Psychotherapy: Theory, Research and Practice* 82: 123–136.
- Hall, D. 2013. »Drawing a Veil over Managerialism: Leadership and the Discursive Disguise of the New Public Management.« *Journal of Educational Administration and History* 45 (3): 267–282.
- Hall, D., H. Gunter in J. Bragg. 2013. »The Strange Case of the Emergence of Distributed Leadership in Schools in England.« *Educational Review* 65 (4): 467–487.
- Hall, D., in H. Gunter. 2016. »England: The European Educational NPM Laboratory.« V *New Public Management and the Reform of Education: European Lessons for Policy and Practice*, ur. H. Gunter, E. Grimaldi, D. Hall in R. Serpieri, 21–35. London: Routledge.
- Harris, A. 2003. »Introduction: Challenging the Orthodoxy of School Leadership; Towards Alternative Theoretical Perspectives.« *School Leadership and Management* 23 (2): 125–128.
- Harvey, D. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C., in G. Peters. 2004. »The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?« *Journal of Public Administration Research and Theory* 14: 267–282.
- Leithwood, K., D. Jantzi in R. Steinbach. 1999. *Changing Leadership for Changing Times*. New York in London: Taylor and Francis.
- Muir, H. 2014. »Behold, Michael Gove, the Caesar of the Schooling System.« *The Guardian*, 20. junij.
- Ozga, J. 2009. »Governing Education through Data in England: From Regulation to Self-Evaluation.« *Journal of Education Policy* 24 (2): 149–162.
- Perryman, J., S. Ball, M. Maguire in A. Braun. 2011. »Life in the Pressure Cooker – School League Tables and English and Mathematics Teachers’ Responses to Accountability in a Results-Driven Era.« *British Journal of Educational Studies* 59 (2): 179–195.
- Pollitt, C. 2007. »New Labour’s Re-Disorganization: Hyper-Modernism

- and the Costs of Reform, a Cautionary Tale.« *Public Management Review* 9 (4): 529–543.
- Pollitt, C., in G. Bouckaert. 2000. *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Reay, D., in D. William. 1999. »'I'll be a Nothing:' Structure, Agency and the Construction of Identity through Assessment.« *British Educational Research Journal* 25 (3): 343–354.
- Scott, J. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Simm, R., K. Roen in A. Daiches. 2010. »Primary School Children and Self Harm: The Emotional Impact upon Education Professionals, and Their Understanding of Why Children Self-Harm and How This is Managed.« *Oxford Review of Education* 36 (6): 677–692.
- Spillane, J., in J. Diamond. 2007. *Distributed Leadership in Practice*. New York: Teachers College Press.
- Whitty, G. 1989. »The New Right and the National Curriculum: State Control or Market Forces?« *Journal of Education Policy* 4 (4): 329–341.
- Whitty, G., in I. Menter. 1988. »Lessons of Thatcherism: Education Policy in England and Wales 1979–1988.« *Journal of Law and Society* 16 (1): 42–64.
- Wallace, M. 1995. *Discourse of Derision: The Role of Mass Media within the Education Policy Process*. *Journal of Education Policy* 8 (4): 321–337.
- William, D., H. Bartholomew in D. Reay. 2004. »Researching the Socio-Political Dimensions of Mathematics Education.« *Mathematics Education Library* 35: 43–61.
- Wilson, H. 1964. *Purpose in Politics: Selected Speeches*. London: Wiedenfeld and Nicolson.
- David Hall je profesor izobraževalne politike in predstojnik Inštituta za izobraževanje na Univerzi v Manchestru, Velika Britanija. dave.hall@manchester.ac.uk