

David Raffe

Nacionalna ogrodja kvalifikacij: kaj se lahko naučimo iz mednarodnih izkušenj?

Povzetek: Članek obravnava vprašanja, kako lahko države, ki premišljujejo o uvedbi nacionalnega ogrodja kvalifikacij (NOK), za strokovno podporo svojim razpravam izkoristijo mednarodne raziskave o NOK. Namesto neposrednega privzemanja politik (*policy borrowing*), pri katerem se v izkušnjah drugih iščejo posamični prenosljivi modeli najboljših praks, predlagamo model učenja politike (*policy learning*), pri katerem mednarodne izkušnje na različne načine navdihujejo razprave o politiki, specifični za posamezno državo. Ob tem ko vse več držav uvaja NOK, se znanje o njihovi zasnovi, uveljavljanju in vplivih počasi izboljšuje, čeprav je še zmeraj nezadostno, vzročni procesi v njih pa so zapleteni in pogosto težko razvozljivi. V članku predstavljamo šest »stiliziranih dejstev« oziroma širokih posplošitev iz mednarodnih izkušenj, obravnavamo pa tudi nekatere implikacije in vprašanja, ki se ob njih odpirajo. Ta dejstva so: da so kvalifikacije, torej tudi NOK, družbeni in politični konstrukti; da so NOK večnamenska orodja; da se NOK razlikujejo; da so najcelovitejši NOK sestavljeni iz več ravni; da lahko NOK obsegajo več različnih reformnih procesov; in da NOK niso edini instrument politike.

Ključne besede: nacionalno ogrodje kvalifikacij, primerjalna raziskava, učenje politike, izobraževalna politika, izobraževalna reforma, institucionalna logika.

UDK: 37.013.74:377

Izvirni znanstveni prispevek

Dr. David Raffe, Univerza Edinburgh, Center za pedagoško sociologijo, St John's Land Holyrood Road, Edinburgh EH8 8AQ, Škotska, Velika Britanija; e-naslov: david.raffe@ed.ac.uk

Uvod: privzemanje politik in učenje politike

V mednarodnem družboslovnem raziskovanju naletimo na eno od osrednjih razhajanj med metodami in pristopi, ki poudarjajo podobnosti med državami, in tistimi, ki poudarjajo razlike med njimi (Kohn 1987; Øyen 1990; Ragin 1987). Na eni strani so raziskave, ki si prizadevajo »države nadomestiti s spremenljivkami« ter odkriti univerzalne zakone in vzorce, neodvisne od specifičnih nacionalnih kontekstov; na drugi strani so raziskave, ki skušajo osvetliti nacionalne posebnosti in uporabljajo različne primerjave za pojasnjevanje kultur, procesov in institucionalnih logik, značilnih za posamezne države. Prva stran poudarja izomorfizem in konvergenco, druga nacionalne specifičnosti in odvisnost od zgodovinskih tokov. Številni raziskovalci na področju primerjalne pedagogike, posebno tisti s sociološkim ozadjem, zavračajo univerzalizem prvega pristopa in se držijo teze, da ima vsaka država svojo posebno logiko. Pri tem se navadno držijo sredinskega pristopa in se izogibajo lažni dihotomiji med »nomotetičnimi« in »idiografskimi« pristopi (Schriewer 1999, str. 61). Tako iščejo mednarodne posplošitve in nacionalne posebnosti obenem; obojega ne vidijo kot vzajemno izključujočega.

Na podobno ločnico naletimo tudi med strokovnjaki, ki za zbiranje podlag za državno politiko uporabljajo mednarodne primerjave. Na eni strani mnogi mednarodne izkušnje vidijo kot vir, ki omogoča *privzemanje politik* (*policy borrowing*); primerjalno raziskovanje je zanje iskanje enkratnih modelov najboljših praks, ki jih je mogoče iztrgati iz njihovih kontekstov in prenesti oziroma vsaj prilagoditi domačemu kontekstu (Philips in Ochs 2003). Na drugi strani so raziskovalci politik, ki mednarodne raziskave uporabljajo za *učenje politike* (*policy learning*). To je prikladno za mnogo širši razpon namenov kot privzemanje politik: pomaga pri boljšem razumevanju lastnega nacionalnega sistema, prepoznavanju skupnih trendov in pritiskov, razjasnjevanju alternativnih strategij in proučevanju praktičnih vprašanj, ki se utegnejo pojaviti ob vsaki od strategij. Namesto uporabe tujih izkušenj za skrajšanje domačih razprav, saj je mogoče rešitve preprosto uvoziti iz tujine, ta pristop uporablja za povečanje informiranosti udeležencev in obogatitev razprave s ponujanjem novih spoznanj, perspektiv in konceptov, pa tudi empiričnih izkušenj (Alexander idr. 1999; Chakroun 2010; Crossley in Watson 2003; Raffé in

Spours 2007). Tudi pristop, ki temelji na učenju politike, pa – podobno kot se večina primerjalnih raziskovalcev drži srednje poti med nomotetičnim in idiografskim pristopom – ne zanika povsem, da so tudi mednarodne posplošitve vselej mogoče in da je tudi prenos politik načelno mogoč. Trdi pa, da mora biti uvoz politike iz ene države v drugo (in odločitev, v kolikšni meri ter kako) *rezultat* primerjalne raziskave, ne pa njena izhodiščna premisa.

V članku si bomo ogledali, kako lahko mednarodne izkušnje prispevajo k razpravi o izobraževalni politiki v Sloveniji in nasploh v državah, ki načrtujejo uvedbo nacionalnega ogrodja kvalifikacij (NOK). To bomo storili s predstavitvijo šestih »stiliziranih dejstev« oziroma posplošitev iz rastoče mednarodne baze podatkov, ki izhajajo iz družboslovnih raziskav NOK. Uporabili bomo perspektivo učenja politike, torej predpostavili, da lahko izkušnje drugih držav obogatijo slovensko razpravo o tem, ali uvesti NOK in kakšen tip ogrodja sprejeti: toda v končni fazi mora razprava potekati v Sloveniji – ne le v interesu demokracije, temveč tudi dobre prakse političnega odločanja. Ukvarjali se bomo z *znanostjo*, ne s *sociologijo* učenja politike. Znanost učenja politike je prizadevanje za prepoznanje političnih nauk, ki jih je mogoče legitimno potegniti iz mednarodnih izkušenj (npr. Alexander idr. 1999); sodi v tisto panogo raziskovanja politik, ki si prizadeva informirati snovalce ter vplivati na sprejemanje politike. Sociologija učenja politike je proučevanje učenja, ki že dejansko poteka, ko se snovalci politike in tisti, ki vplivajo nanje, opirajo na mednarodne izkušnje, ne glede na znanstveno legitimnost procesov ali sklepov tega učenja (npr. Steiner-Khamisi 2004); sociologija učenja politike torej sodi v tisto panogo raziskovanja politik, ki kot predmet svoje analize jemlje same politike in njihovo sprejemanje. Le v svetu popolnoma racionalnega snovanja politike, kjer bi politične odločitve temeljile zgolj na »znanosti«, bi znanost in sociologija učenja politike sovpadli. Zato moramo torej med njima razlikovati in se tako izogniti tihi predpostavki, da je sprejemanje politik vselej racionalno. Vendar pa med nekaterimi mednarodnimi političnimi organizacijami raste zanimanje za tako imenovano *akcijsko raziskovanje* učenja politike v zvezi z NOK. Akcijsko raziskovanje poseže v delovanje sociologije učenja politike, da ustvari prostor za znanost učenja politike. Odraža se v poskusih organizacij, kot je Evropska fundacija za usposabljanje (ETF), da bi v partnerskih državah razvile zmogljivosti, baze znanja in politične procese, ki bi slednjim omogočile razvoj nacionalno primernih politik, ne le sprejemanje tistih, ki jim jih vsiljujejo strokovnjaki ali darovalske organizacije (ETF Yearbook ... 2008; Chakroun 2010).

Baze znanja in podatkov za učenje politike pri NOK

Korpus literature o sociologiji učenja politike v zvezi z NOK je vse obsežnejši. Obsežno vzajemno učenje je potekalo med snovanjem anglofonskih ogrodij v Avstraliji, Angliji, Novi Zelandiji, Južni Afriki in na Škotskem, ta so nato vplivala na kasnejši razvoj NOK po vsem svetu (Allais 2010; Chisholm 2007; Philips 1998). Večinoma je šlo pri tem bolj za privzemanje politik kot učenje politike v smislu, kot smo ga opisali zgoraj; kot opaža Mukora (2006), so v Južni Afriki hitro posneli

modele, razvite v Avstraliji in Novi Zelandiji, mnogo počasneje pa so se učili iz izkušenj, ki so jih ti modeli prinesli v praksi. Karseth in Solbrekke (2010) opisujeta, kako je bil spremenjen in v različne nacionalne kontekste preveden globalni model bolonjskega ogrodja kvalifikacij. Vselej znova pojavljajoča se tema v literaturi o NOK je nacionalna raznolikost.

Nasprotno pa je baza znanja za podporo učenju politike na področju NOK razmeroma skromna. Obstaja precej literature o nacionalnih politikah, a ta je povečini opisna in navaja bolj namene politik kot pa njihov dejanski vpliv. Celo poročilo OECD »Sistemi kvalifikacij: mostovi do vseživljenjskega učenja« (Qualifications systems ... 2007), eden prvih sistematičnih poskusov pregleda razvoja kvalifikacij na mednarodni ravni, izpeljuje sklepe o politični vlogi NOK na osnovi zastavljenih ciljev, ne pa dokazov o tem, ali so ti doseženi. Da se jasno pokažejo vplivi NOK, mora preteči precej časa; le redki so obstajali že pred začetkom stoletja, in celo dandanes so redki v celoti uveljavljeni, torej je obseg potencialne baze podatkov skromen. Položaj pa se počasi izboljšuje zaradi najmanj štirih novejših procesov. Prvič, opravljene so bile bolj ali manj neodvisne evalvacije ali pregledi več starejših ogrodij, njihovi rezultati pa so v javni lasti (npr. Collins idr. 2009; Gallacher idr. 2005; Report of the study team ... 2002). Drugič, te preglede spremljajo teoretsko izpopolnjene analize družboslovcev, ki se opirajo na perspektive in spoznanja sociologije znanja, politične ekonomije, sociologije izobraževanja in trgov dela, novega institucionalizma in organizacijskih teorij. Čeprav se večina teh analiz osredotoča na konkretna ogrodja, imajo njihova spoznanja širši domet. Zglede najdemo v tematskih številkah revij pod uredništvom Younga (2003; npr. Ensor 2003; Granville 2003; Keating 2003) ter Younga in Gordona (2007; npr. Allais 2007a; Boudier in Kirsch 2007; Raffaele 2007). Tretjič, med evropskimi raziskovalci potekajo živahne razprave o predvidenih učinkih Evropskega ogrodja kvalifikacij (EOK) in NOK, ki bodo zasnovana v navezavi nanj. Ta razprava je ponovno obudila zanimanje za razlike med evropskimi sistemi izobraževanja in usposabljanja, zlasti med sistemi poklicnega izobraževanja in usposabljanja (PIU). Zglede za to najdemo v tematskih številkah revij (npr. Böhlinger 2007/08; Hanf in Rein 2007/08; Hozjan 2007/08; Boudier 2008; Rauner 2008; Sellin 2007/08) in v primerjalnih študijah (prim. Brockmann idr. 2011). In četrtič, raste tudi število sistematičnih primerjav NOK, ki pogosto sintetizirajo obstoječe nacionalne študije, včasih pa temeljijo tudi na namensko zasnovanih primerjalnih raziskavah. Organizacije kot CEDEFOP, ETF in Mednarodni urad za delo (ILO) naročajo mednarodne preglede (Young 2005; Coles 2006) in zbirajo podatke o NOK v okviru trajnega procesa spremljanja (The development of ... 2010; Inventory of recent NQF ... 2010); nedavna študija ILO, ki jo je podprl tudi ETF, je zbrala širok spekter podatkov o uveljavljanju in vplivu šestnajstih NOK z vseh celin sveta (Allais 2010).

Baza znanja za učenje politike torej raste. Še zmeraj je nepopolna; veliko več vemo o uvajanju NOK kot pa o njihovem vplivu. Močno se tudi opira na izkušnje manjšega števila dolgo uveljavljenih NOK iz Avstralije, Anglije, Francije, Irske, Malezije, Mauritiusa, Nove Zelandije, Škotske in Južne Afrike, ki obstajajo že dovolj dolgo, da je mogoče opazovati njihove učinke. Uvedena so bila še pred regionalnimi metaogrodji, kot je EOK, za razliko od kasnejših ogrodij, ki so bila uvedena

na njihovi osnovi; večina jih je bila uvedena v anglofonskih državah ali državah z močnim anglofonskim vplivom, pogosto za razrešitev tipičnih pomanjkljivosti v izobraževanju in usposabljanju v teh državah. Prav zato so še posebej zanimiva uveljavljena neanglofonska orodja, na primer francosko (Bouder in Kirsch 2007). Vendar pa je tudi med samimi anglofonskimi ogrodji, kot bomo videli spodaj, precej pestrosti, čeprav se bo moralo šele izkazati, kako široko je splošnejše politične lekcije na njihovi osnovi mogoče uporabiti tudi v novih kontekstih. Stilizirana dejstva oziroma posplošitve, utemeljene na njihovih izkušnjah, ki se jim bomo zdaj posvetili, se opirajo na to bazo podatkov. Kot vse raziskave NOK pa jih bo mogoče kasneje, ko se zberejo novi podatki, tudi popraviti ali sploh ovreči.

Šest posplošitev o NOK

Kvalifikacije, torej tudi NOK, so družbeni in politični konstrukti

Mnoge politične razprave o NOK potekajo v strokovnem izrazoslovju, ki obravnava ogrodja kot mehanske naprave, ki jih vtaknemo v vtičnico in prižgemo. Vendar pa so kvalifikacije, s tem pa tudi NOK, družbeni in politični konstrukti, ki temeljijo na globoko ukoreninjenih družbenih razmerjih in praksah ter političnih interesih. Njihova učinkovitost je odvisna od različnih družbenih dejavnikov, kot so:

- zaupanje v kvalifikacije ter standarde in procese, ki so njihova podlaga (Young 2002);
- splošno razširjeno razumevanje in tekoča raba »jezika« izobraževanja, ki je utelešen v NOK, ter različne kulture učenja in zaposlovanja, ki utegnejo biti implicitne v tem jeziku;
- usklajenost »notranje logike« NOK z »institucionalno logiko« izobraževanja in trga delovne sile (Raffe 2009); drugače povedano, logika, ki je v ozadju zasnove in uveljavljanja NOK, mora ustrezati načinom, kako izobraževalne ustanove, delodajalci in drugi kvalifikacije dejansko uporabljajo in vrednotijo;
- in končno, politična sprejemljivost. Kvalifikacije, s tem pa tudi NOK, morajo izpolnjevati in usklajevati zahteve ter pričakovanja močnih zainteresiranih strani – tudi tistih, ki so močne zato, ker prav njihove odločitve dajejo kvalifikacijam vrednost.

To ima vsaj dve neposredni implikaciji za uveljavljanje NOK. Prvič, zasnova ogrodja in umeščanje kvalifikacij vanj sta lahko posledica pragmatičnih kompromisov med družbenimi in političnimi pritiski na eni strani ter bolj tehničnimi oziri na drugi. To lahko povzroči anomalije, na primer umeščanje vajeništev različne zahtevnostne stopnje na isto raven v ogrodju (Collins idr. 2009) ali pa uvrščanje kvalifikacij iz terciarnega in sekundarnega izobraževanja na različne ravni tudi takrat, ko to ni jasno podprto z razlikami v rezultatih učenja (Report: Referencing the qualifications frameworks ... 2010). Te anomalije se najpogosteje dogajajo okoli ravni, ki ustrezajo 5. ravni v evropskem ogrodju kvalifikacij, saj je tu navadno

stičišče splošnega, poklicnega in visokega izobraževanja, od katerih ima vsako svoje interese in vplivne udeležence. Nekatere od teh anomalij je mogoče sčasoma zgladiti med kasnejšimi reformami kvalifikacij in revizijami samega NOK, a tudi tu gre za političen proces z negotovimi izidi, ki terja svoj čas.

Drugič, obstaja temeljna napetost med bolj ali manj radikalnimi cilji številnih NOK, ki si prizadevajo reformirati značilnosti svojih izobraževalnih sistemov in ob tem pogosto doseči družbeno in gospodarsko preobrazbo, ter potrebo po počasnem in postopnem procesu spreminjanja, da bi se ohranila razmerja, medsebojne prakse, skupna razumevanja in zaupanje, na katerih temeljijo učinkovite kvalifikacije. Številna politična vprašanja v tem članku so povezana z načini, kako razrešiti ali obvladovati te napetosti.

NOK so večnamenska orodja

Druga značilnost NOK je ta, da gre za orodja s številnimi možnimi nameni. Med njimi so: izboljšati razumljivost sistema izobraževanja in usposabljanja; povečati koherenco in usklajenost tega sistema ter njegovo »poenotenje«; spodbuditi vzajemno spoštovanje med poklicnim in splošnoizobraževalnim znanjem; spodbuditi vstopanje, prehajanje in napredovanje v izobraževalne programe, znotraj njih in med njimi; razviti instrument zagotavljanja odgovornosti in nadzora; posodobiti in razširiti standarde in doseči, da bodo bolje ustrezali potrebam današnjega časa; izboljšati kakovost poučevanja in učenja; spodbujati priznavanje in s tem izrabo obstoječih spretnosti, tudi tistih, ki so bile pridobljene v neformalnem izobraževanju ali med priložnostnim učenjem; doseči, da bo izobraževanje bolj osredotočeno na zahteve, s čimer bi se povečal vpliv učečih in drugih uporabnikov, kot so delodajalci, v razmerju do ponudnikov izobraževanja; spodbuditi mednarodno mobilnost delavcev in učečih; ter zagotoviti sredstva za povezovanje nacionalnih kvalifikacij s transnacionalnimi ogrodji, kot je EOK.

Dejanski nameni se od ogrodja do ogrodja razlikujejo, čeprav si nekatera ogrodja prizadevajo doseči več namenov izmed zgoraj naštetih (ne pa vseh). Vodniki za snovalce politike (npr. Tuck 2007) navadno vsebujejo nasvet, da je treba razjasniti potrebe in namene, preden se ti odločijo, ali in kako uvesti NOK. To je dober nasvet, a manj samoumeven, kot se morda zdi. NOK so nekoč primerjali s švicarskim vojaškim nožem: ima številne namene, vendar pa za nobenega od njih ni nujno najboljše možno orodje.¹ Torej je lahko precejšen izziv, da prepoznamo vrsto dopolnjujočih se namenov NOK, ki ustrezajo nacionalnim potrebam in prednostnim nalogam v danem obdobju, pa tudi ugotovimo, ali ne bi bilo teh ciljev mogoče lažje doseči s kakim drugim sredstvom. Mnoge evropske države poročajo, da je neposredni povod za uvajanje NOK navezava nacionalnih kvalifikacij na krovna metaogrodja, kot sta EOK in bolonjsko metaogrodje za visokošolsko izobraževanje (The development of ... 2010; National Qualifications Frameworks ... 2010). To je razumljeno kot imperativ globalizacije: kvalifikacije in s tem ogrodja kvalifikacij so razumljena kot pomembni sestavni deli regionalnih trgov izobraževanja, delovne

¹ Primera, ki jo je uporabil Jörg Markowitsch z Donavske univerze v Kremsu.

sile in kapitala, države pa jih uvajajo, da bi se izognile nevarnosti izključitve s teh trgov. Björnåvold (2010) poroča, da so mnoge evropske države uvedle ogrodja iz razlogov ne le evropskega vleka, temveč tudi domačega poriva: NOK so torej želele razviti ne le iz evropskih in mednarodnih motivov, temveč tudi kot orodje nacionalne reforme. Ko so se enkrat odločile, da si bodo ustvarile lastno večnamensko orodje, torej želijo izkoristiti njihove številne rabe.

NOK se med seboj razlikujejo

NOK se uvajajo v zelo različnih nacionalnih kontekstih in za različne namene, zato se že sama po sebi zelo razlikujejo. Razlikujejo se po razponu: pokrivajo lahko eno samo področje izobraževanja, na primer poklicno ali visokošolsko izobraževanje, ali pa vsa področja; če pokrivajo vse, lahko vsiljujejo enovito strukturo ali omogočajo, da se »podogrodja« med seboj razlikujejo. NOK se razlikujejo po značilnostih zasnove, kot so strogost, število ravni, dimenzije, za katere so opredeljeni opisniki, kako so določena področja in tipi kvalifikacij in tako dalje. Razlikujejo se po prostovoljnosti oziroma regulativnosti svojega značaja ter po smernicah oziroma pogojih, povezanih z njimi. Razlikujejo se po načinih, kako se upravljajo in uvajajo, ter po vlogah vladnih organov, osrednjih agencij, izobraževalnih ustanov in drugih zainteresiranih strani.

V širšem smislu lahko razlikujemo med različnimi tipi ogrodij na osnovi njihove spreminjevalne strategije, oziroma konkretnije, ali izhajajo iz obstoječega sistema kvalifikacij ali iz predlaganega prihodnjega sistema; ali naj bi bilo ogrodje zgolj orodje pri spreminjanju ali pa naj bi spremembo izvedlo samo, neposredno. Raffe (2009), opirajoč se na S. Allais (2007b), predlaga tri splošne tipe:

- *Razlagalno ogrodje* je predvsem opisno. Kot izhodišče uporabi obstoječi sistem in ponuja izrazje, s katerim ga naredi bolj preglednega, ter konceptualna orodja za njegovo racionalizacijo, s čimer izboljša njegovo koherenco in odpira poti za napredek. Običajno je zasnovano ohlapno, prostovoljno, vsaj deloma pa ga upravljajo izobraževalne ustanove. Ponuja orodje za uvajanje sprememb, ne skuša pa jih neposredno uvesti samo.
- *Transformacijsko ogrodje* kot izhodišče jemlje predlagani prihodnji sistem izobraževanja in usposabljanja ter opredeljuje kvalifikacije, ki jih predvideva v preobrazenem sistemu, ne da bi se izrecno opiralo na obstoječo ponudbo. Po zasnovi je strožje, ima močnejšo osrednjo usmeritev in si prizadeva neposredno načelovati spremembam.
- *Reformno ogrodje* je vmesna kategorija, ki združuje lastnosti obeh tipov. Tako kot razlagalno ogrodje za izhodišče jemlje obstoječi sistem in njegove ustanove. Toda medtem ko razlagalno ogrodje ponuja le orodje za olajševanje sprememb, vodenih od drugod, ima reformno ogrodje lastne, specifičnejše reformne cilje – na primer zapolniti vrzeli v ponudbi ali narediti standarde kakovosti poslednejše. Prizadeva si torej biti obvezujoče, ima strožje zahteve in skuša ob tem, ko pomaga drugim reformnim agansom, spremembe uvajati tudi samo.

Zgled razlagalnega ogrodja je škotsko ogrodje kreditov in kvalifikacij, zgled reformnega pa irsko nacionalno ogrodje kvalifikacij. Med zgledi transformacijskega ogrodja sta angleško nacionalno ogrodje poklicnih kvalifikacij in južnoafriško NOK, vsaj v svojih zgodnejših različicah. Evropska ogrodja se po poročanju S. Pevec Grm in Bjørnåvolda povečini »predstavljajo kot razlagalna ogrodja, ki si prizadevajo narediti sisteme izobraževanja, usposabljanja in kvalifikacij razvidnejše in razumljivejše za različne zainteresirane strani [...], ter razjasniti vertikalne in horizontalne povezave med različnimi tipi kvalifikacij.« (Pevec Grm in Bjørnåvold 2010, str. 7) Toda v številnih državah lahko snovalci politike pričakujejo, da se bodo ta razlagalna ogrodja postopoma razvila v reformna.

Na največ težav so naletela transformacijska ogrodja, čeprav o vzrokih za to ni pravega soglasja. Tako so na primer raziskovalci ponudili številne epistemološke, institucionalne in politične razlage za »neuspeh« zgodnjih različic južnoafriškega NOK (Allais 2007a; Ensor 2003; French 2009; Mukora 2006; Report of the study team ... 2002). Nasprotno pa je bilo škotsko ogrodje v Youngovem pregledu (Young 2005) predstavljeno kot ena od »zgodb o uspehu« uvažanja ogrodij in kot »najuspešnejše« od šestnajstih NOK, ki jih je pred nedavnim proučil Mednarodni urad za delo (Allais 2010). To je privedlo do stališča, da so razlagalna ogrodja, kot je škotsko, najuspešnejša. Toda uspeh je treba meriti v razmerju do ambicij. Če so razlagalna ogrodja pri doseganju svojih ambicij najuspešnejša, je to morda zato, ker je njihove ambicije najlažje doseči (McBride in Keevy 2010; Raffae 2011a). Še več, raziskava ILO ni vključevala irskega reformnega ogrodja, ki ga lahko s prav tolikšno pravico kot škotsko obravnavamo kot uspešno, pa je bolj ambiciozno (Collins idr. 2009; Granville 2003). Za razliko od transformacijskih ogrodij razlagalna in reformna ogrodja jemljejo kot izhodišče obstoječi sistem; zato lahko potencialno gradijo na že obstoječih razmerjih in medsebojnih praksah ter ohranijo zaupanje, potrebno za učinkovit sistem kvalifikacij.

Razlikovanje med tremi tipi NOK je dragocena hevrstika za razumevanje strategij sprememb, toda dejanska raznolikost NOK in njihovih vplivov na družbene spremembe je dosti bolj zapletena iz najmanj treh razlogov, ki jih obravnavamo spodaj.

Najbolj celovita NOK so sestavljena iz več ravni

Eno od vse očitnejših spoznanj raziskav NOK je, da so njihovi vplivi različni, procesi, ki pri tem sodelujejo, pa zapleteni. Eden od vzrokov za to je, da se NOK in konteksti, v katerih se uvažajo, zelo razlikujejo – že znotraj držav, pa tudi med njimi. Najbolj celovita ogrodja združujejo podogrodja, namenjena različnim področjem, kot sta poklicno ali visoko izobraževanje, včasih pa tudi po več podogrodij znotraj posameznega področja.

Mnoga najuspešnejša ogrodja so dovolila, da se njihova podogrodja razlikujejo, pri čemer spoštujejo različne institucionalne logike posameznih področij. In obratno: tista, ki so skušala raznolika področja stlačiti v en sam tog model – na primer v Novi Zelandiji in Južni Afriki, kjer so skušali uvesti »enotni standard« za akademsko oziroma visokošolsko ter poklicno področje –, so naletela na težave

(Ensor 2003; Strathdee 2009). Podobno se lahko krovna, celovita ogrodja razlikujejo od podogrodij, ki jih vsebujejo. Širši kot je razpon ogrodja, šibkejši je tipično njegov transformacijski vpliv, večji pa njegov potencial kot razlagalnega ogrodja. Učinkovito NOK je torej lahko sestavljeno iz več ravni, pri čemer se cilji in strategije med posameznimi podogrodji ter med podogrodji in krovnim ogrodjem razlikujejo. To je dinamičen proces; pri razvoju številnih NOK se je poudarek selil med razvoji različnih podogrodij, vse do postopne integracije med njimi. Škotsko razlagalno nacionalno ogrodje je bilo uspešno deloma tudi zato, ker je vključilo reformna ogrodja, razvita v obdobju dveh desetletij reform, in večina se jih je nazadnje razvila v podogrodja krovnega NOK (Raffé 2011a). V mnogih državah se utegne ustrezna strategija najprej lotiti posameznih sektorjev ali podsektorjev, ki se jim nato pusti, da se uveljavijo, preden se iz njih zgradi celovito ogrodje.

NOK lahko obsegajo več različnih reformnih procesov

Mnoge politične razprave okoli NOK in prispevki tako navdušencev kot kritikov v teh razpravah dajejo vtis, da si NOK prizadevajo doseči svoje cilje z razmeroma ozkim naborom procesov. Še posebej se v samo osrčje strategije NOK postavljajo rezultati učenja (Young in Allais 2009). Zagovorniki rezultatov učenja trdijo, da ti uvajajo novo paradigmo »na učečega se osredotočenega izobraževanja«, ki ima potencial, da transformira celotno pedagogiko in kulturo učenja, da naredi kvalifikacije preglednejše in da učečim ter uporabnikom kvalifikacij da več moči v razmerju do ponudnikov (Adam 2008; The shift to learning outcomes ... 2009). Kadar se zdi, da so reforme NOK propadle ali da rezultatov dolgo ni videti, to pogosto pripisujejo nepopolnemu ali počasnemu uvajanju pristopa rezultatov učenja oziroma nepripravljenosti izobraževalcev, da bi ga sploh uvedli (Bouder in Kirsch 2007; Response of the NQAI ... 2010; Sursock in Smidt 2010).

Toda rezultati učenja igrajo v številnih NOK razmeroma skromno vlogo. Lahko so koristen del arhitekture ogrodja; zlasti se lahko uporabljajo kot referenčno oziroma »prevajalsko« sredstvo, ki ogrodjem omogoča, da premostijo kurikularne, področne ali nacionalne meje; niso pa sami po sebi gonilna sila spremembe izobraževanja. Večina NOK, vsaj v Evropi, v tem smislu uporablja »rezultat kot referenco«. Taka ogrodja so naletela na manj težav pri uvajanju in zdi se, da imajo več uspešnih učinkov kot tista, ki se sklicujejo na »rezultat kot vodilo«, v katerih torej rezultati učenja igrajo bolj osrednjo vlogo (Raffé 2011b).

Obstaja širok spekter potencialnih mehanizmov oziroma reformnih procesov, s katerimi si lahko NOK prizadevajo doseči svoje cilje. Med njimi so:

- skupni »jezik« oziroma izrazje ravni, tipov spričeval, kreditov in tako dalje, ki ponuja konceptualna orodja za načrtovanje in usklajevanje učenja ter je podlaga preglednosti in koherence izobraževalnega sistema;
- angažiranje in usklajevanje zainteresiranih strani – ki ju lahko spodbudi že sam proces ustanavljanja NOK;
- regulacija – ki lahko kvalifikacijam predpisuje pogoje za vključitev v ogrodje;

- sistemi zagotavljanja kakovosti, povezani z ogrodjem, najsi so navezani na regulacijo ali ne;
- uvedba enot, torej razčlenitev programov in kvalifikacij v module ali enote, ki jih je mogoče prožno združevati in kopičiti ter uporabljati za prenos kreditov in napredovanje;
- večja preglednost posameznih kvalifikacij, kar olajšuje napredovanje, poenostavlja povezovanje kvalifikacij s trgom dela in povečuje moč potrošnikov na trgu usposabljanja; ter
- spremembe na področju kulture in pedagogike, na primer v prid bolj na učečega se osredotočenih pristopov.

Med evropskimi ogrodji se zdi, da je bil poudarek spočetka predvsem na uvedbi skupnega jezika, angažiranju zainteresiranih strani, zagotavljanju kakovosti in (včasih) regulaciji.

Zbrani podatki nam ne omogočajo, da bi jasno razlikovali med učinkovitimi in neučinkovitimi reformnimi procesi, toda zadnja dva procesa na seznamu – večja preglednost posameznih kvalifikacij in kulturne spremembe – sta se doslej izkazala kot razmeroma manj uspešna. Pri tem morda ni nepomembno, da sta prav ti dve postavki tisti, ki sta najtesneje povezani s pojmom rezultatov učenja.

NOK ni edini instrument politike

Večino nacionalnih ciljev NOK bi bilo mogoče doseči tudi z različnimi alternativnimi politikami; ali jih je učinkoviteje doseči z NOK ali pa s pomočjo kake od teh alternativ, je pretežno odvisno od nacionalnih razmer. Za številne države, zlasti tiste s šibkimi izobraževalnimi ustanovami, skromnimi sredstvi in malo strokovnega znanja utegne biti NOK (z izjemo morda najbolj rudimentarne vrste) slaba naložba. Poleg pozitivnih lahko ima tudi negativne učinke, prinese na primer dodatne stroške ter izobraževanje in usposabljanje še dodatno zaplete, zmoti obstoječa razmerja in dobre prakse ali pa preprosto odvrne sredstva in politično pozornost od produktivnejših reform.

Obenem pa se NOK, vsaj tista uspešnejša, ne uvajajo izolirano od drugih procesov. Navadno se razvijajo sočasno z drugimi ukrepi, pogosto kot del širšega reformnega programa. To so lahko ukrepi, ki se osredotočajo na izobraževalni sistem: reforme kurikulumov in didaktičnih pristopov, izboljševanje usposabljanja in razvoja učiteljev, restrukturiranje ustanov, krepitev zagotavljanja kakovosti in tako dalje. Lahko gre za spremembe načina upravljanja sistema in njegovega razmerja z delodajalci in drugimi zainteresiranimi stranmi. Med ukrepi pa so lahko tudi spremembe v širšem okolju, ki vplivajo na načine, kako se kvalifikacije uporabljajo in vrednotijo: na primer spremembe v kadrovanju v javnem sektorju, v licenciranju poklicev in v pravicah do priznanja obstoječega znanja.

To potrebo po »široki politiki« – da se NOK dopolnjuje z drugimi ukrepi, ki zagotavljajo njegovo dejansko uporabo in kar najbolj povečajo njegov učinek – natančneje obravnava literatura o politikah, ki se ob tem opira na zbrane podatke o vplivih NOK (npr. Allais 2010; Collins idr. 2009; Gallacher idr. 2005). Kot smo

argumentirali zgoraj, je za učinkovito NOK potrebno, da je njegova notranja logika usklajena z institucionalnimi logikami kontekstov, v katere je vgrajeno; in dodatni ukrepi utegnejo biti potrebni za spremembo teh institucionalnih logik. To pa še dodatno zaplete vsakršno sklepanje o vplivih NOK, zlasti pri mednarodnih primerjavah. Glede na to, da je torej učinkovitost NOK odvisna od dodatnih politik in da je narava potrebnih politik odvisna od nacionalnih potreb in okoliščin, je o učinkovitosti NOK zelo težko karkoli posploševati preprosto z opazovanjem njihovega vpliva v različnih državah. Vsak NOK je namreč najverjetneje sestavni del posebnega političnega programa s konkretno kombinacijo ukrepov. Tudi to govori v prid pristopu učenja politike, ki upošteva enkratne razmere v vsaki državi, za katerega smo se izrekli na začetku tega članka.

Sklepni komentar

Proučitev mednarodnih izkušenj z NOK lahko Sloveniji oziroma vsaki državi, ki premišljuje o uvedbi NOK, ponudi več stvari. Dopolni lahko izrazje in konceptualne okvire za prepoznavanje alternativnih možnosti pri razvoju in uveljavljanju ogrođa ter predlaga dejavnike, ki jih je treba upoštevati pri izbiranju med alternativami. Razkrije lahko nekatere procese, ki utegnejo biti potrebni pri uveljavljanju NOK in njegovem kasnejšem delovanju, ter praktične težave, ki se lahko pojavijo. Podobno lahko razkrije tiste značilnosti nacionalnega okolja – kot so sistem izobraževanja in usposabljanje ter demografski, gospodarski, družbeni in politični kontekst –, ki utegnejo te procese sooblikovati ali omejevati. In ob kopičenju vedno novih izkušenj z NOK lahko kljub vsem težavam s posploševanjem, ki smo jih obravnavali zgoraj, vse bolj razkriva tudi pristope, ki bodo za posamezne namene in v posameznih kontekstih bolj ali manj verjetno učinkoviti.

Obstajata pa dve stvari, ki jih mednarodne izkušnje ne morejo ponuditi. Ne morejo – in ne smejo – ponujati modelov najboljše prakse za privzemanje politik. Ponudijo lahko podatke in ideje, ki bodo v podporo postopkom pretehtavanja in odločanja, specifičnim za vsako državo; ne ponujajo pa bližnjic, po katerih bi se tem procesom lahko izognili s prevzemom konfekcijske rešitve. In čeprav lahko izboljšajo kakovost odločanja, kako zasnovati in uvesti NOK, je iz njih teže sklepati, ali bi ga bilo sploh smiselno uvesti. Vse zapletenosti NOK ter počasnost njihovega širjenja in vplivanja pomenijo, da bo moralo preteči še veliko časa (če bo to sploh kdaj mogoče), preden bomo lahko naredili dokončno bilanco NOK in dejansko ugotovili, ali je globalna naglica pri njihovem uvajanju upravičila vsa sredstva, politično pozornost in oportunitetne stroške, ki so bili za to potrebni. Ko bomo poznali odgovor, pa utegne biti že prepozno.

Literatura in viri

- Adam, S. (2008). *Learning outcomes: current developments in Europe*. Besedilo, predstavljeno na seminarju v Bologni: »Learning outcomes based higher education – the Scottish experience«. Edinburgh: Heriot-Watt University.
- Alexander, R., Broadfoot, P. in Phillips, D. (ur.). (1999). *Learning from Comparing*. Wallingford: Symposium.
- Allais, S. (2007a). Why the South African NQF failed: lessons for countries that want to introduce national qualifications frameworks. *European Journal of Education*, 42, št. 4, str. 523–547.
- Allais, S. (2007b). *The rise and fall of the NQF: A critical analysis of the South African National Qualifications Framework*. Doktorska disertacija. Witwatersrand: Univerza Witwatersrand.
- Allais, S. (2010). *The impact and implementation of NQFs: Report of a study in 16 countries*. Ženeva: ILO.
- Bjørnåvold, J. (2010). *The EQF as a catalyst for European NQF developments*. Besedilo, predstavljeno na srečanju International Peer Learning Activity on NQFs, 13.–14. decembra 2010 v Bruslju. Dostopno na: ec.europa.eu/education/eu-australia/doc2786_en.htm (pridobljeno 24. junija 2011).
- Bohlinger, S. (2007/08). Competences as the core element of the European Qualifications Framework. *European Journal of Vocational Training*, št. 42/43, str. 96–112.
- Bouder, A. (2008). European Qualifications Framework: weighing some pros and cons out of a French perspective. *Journal of European Industrial Training*, 32, št. 2/3, str. 114–126.
- Bouder, A. in Kirsch, J.-L. (2007). The French vocational education and training system: like an unrecognised prototype? *European Journal of Education*, 42, št. 4, str. 503–521.
- Brockmann, M., Clarke, L. in Winch, C. (2011). *Knowledge, skills and competence in the European labour market*. London: Routledge.
- Chakroun, B. (2010). National Qualifications Frameworks: from policy borrowing to policy learning. *European Journal of Education*, 45, št. 2, str. 199–216.
- Chisholm, L. (2007). Diffusion of the National Qualifications Framework and outcomes-based education in southern and eastern Africa. *Comparative Education*, 43, št. 2, str. 295–309.
- Coles, M. (2006). *A Review of International and National Developments in the use of Qualifications Frameworks*. Torino: ETF.
- Collins, T., Kelly, F., Murdoch, H., Raffae, D. in Murphy, A. (2009). *Framework Implementation and Impact Study: Report of Study Team*. Dublin: NQAI.
- Crossley, M. in Watson, K. (2003). *Comparative and international research in education*. London: Routledge.
- Ensor, P. (2003). The national qualifications framework and higher education in South Africa: some epistemological issues. *Journal of Education and Work*, 16, št. 3, str. 325–346.
- ETF Yearbook 2008: *Policy learning in action*. (2008). Torino: ETF.
- French, S. (2009). *The South African NQF and its worlds*. Pretoria: SAQA.

- Gallacher, J., Toman, N., Caldwell, J., Edwards, R. in Raffé, D. (2005). *Evaluation of the impact of the Scottish Credit and Qualifications Framework*. Edinburgh: Scottish Executive.
- Granville, G. (2003). »Stop making sense«: chaos and coherence in the formulation of the Irish qualifications framework. *Journal of Education and Work*, 16, št. 3, str. 259–270.
- Hanf, G. in Rein, V. (2007/08). European and National Qualifications Frameworks: a challenge for vocational education and training in Germany. *European Journal of Vocational Training*, št. 42/43, str. 113–128.
- Hozjan, D. (2007/08). Linking VET and higher education. Is the EQF contributing to this issue? *European Journal of Vocational Training*, št. 42/43, str. 143–155.
- Inventory of recent NQF developments in the ETF's partner countries*. (2010). Torino: ETF.
- Karseth, B. in Solbrekke, T. (2010). Qualifications Frameworks: the avenue towards the convergence of European higher education? *European Journal of Education*, 45, št. 4, str. 563–576.
- Keating, J. (2003). Qualifications Frameworks in Australia. *Journal of Education and Work*, 16, št. 3, str. 271–288.
- Kohn, M. (1987). Cross-national research as an analytic strategy. *American Sociological Review*, 52, str. 713–731.
- McBride, V. in Keevy, J. (2010). Is the National Qualifications Framework a broken promise? A dialogue. *Journal of Educational Change*, 11, str. 193–203.
- Mukora, J. (2006). *Social justice goals or economic rationality? The South African Qualifications Framework considered in the light of local and global experiences*. Doktorska disertacija. Edinburgh: Univerza v Edinburghu.
- National Qualifications Frameworks and the European Overarching Frameworks. A Report on the Bologna Expert Conference*. (2010). Dublin: NQAI.
- Øyen, E. (ur.). (1990). *Comparative methodology*. London: Sage.
- Pevec Grm, S. in Bjørnåvold, J. (2010). Development of National Qualifications Frameworks (NQFs) in Europe: CEDEFOP overview – June 2010. *EQF Newsletter*, julij 2010, str. 6–7.
- Philips, D. (1998). *The Switchmen of History: the development of a unitary qualifications framework*. Doktorska disertacija. Wellington: Univerza Victoria.
- Phillips, D. in Ochs, K. (2003). Processes of policy borrowing in education: some analytical and explanatory devices. *Comparative Education* 39, št. 4, str. 451–461.
- Qualifications systems: bridges to lifelong learning*. (2007). Paris: OECD.
- Raffé, D. (2007). Making haste slowly: the evolution of a unified qualifications framework in Scotland. *European Journal of Education*, 42, št. 4, str. 485–502.
- Raffé, D. (2009). Towards a dynamic model of National Qualifications Frameworks. V: *Researching NQFs: Some conceptual issues*. Employment Working Paper 44. Ženeva: ILO, str. 23–42.
- Raffé, D. (2011a, v tisku). Are »communications frameworks« more successful? Policy learning from the Scottish Credit and Qualifications Framework. *Journal of Education and Work*, 24, št. 3/4.
- Raffé, D. (2011b, v tisku). The role of learning outcomes in National Qualifications Frameworks. V: S. Bohlinger in G. Muenchausen (ur.). *Validierung von Lernergebnissen. Recognition and Validation of Prior Learning*. Bielefeld: Bertelsmann.

- Raffe, D. in Spours, K. (ur.). (2007). *Policy-making and Policy Learning in 14–19 Education*. Zbornik Bedford Way. London: University of London, Institute of Education.
- Ragin, C. (1987). *The comparative method*. Berkeley: California University Press.
- Rauner, F. (2008). European vocational education and training – a prerequisite for mobility? *Journal of European Industrial Training*, 32, št. 2/3, str. 85–98.
- Report of the study team on the implementation of the national qualifications framework*. (2002). Pretoria: Departments of Education and Labour.
- Report: Referencing the qualifications frameworks of the United Kingdom to the European Qualifications framework*. (2010). London: QFUK.
- Response of the NQAI to the Framework Implementation and Impact Study*. (2010). Dublin: NQAI.
- Schriewer, J. (1999). Coping with complexity in comparative methodology. V: R. Alexander, P. Broadfoot in D. Phillips (ur.). *Learning from Comparing*. Wallingford: Symposium, str. 33–72.
- Sellin, B. (ur.). (2007/08). *The European Qualifications Framework*. Thematic issue of *European Journal of Vocational Training*, št. 42/43.
- Steiner-Khamsi, G. (ur.). (2004). *Lessons from elsewhere: the politics of educational borrowing and lending*. New York: Teachers College Press.
- Strathdee, R. (2009). The implementation and impact of the New Zealand National Qualifications Framework. V: *Learning from the first five qualifications frameworks*. Employment Working Paper 45. Ženeva: ILO, str. 65–89.
- Sursock, A. in Smidt, H. (2010). *Trends 2010. A decade of change in European higher education*. Bruselj: UEA.
- The development of National Qualifications frameworks in Europe*. (2010). Solun: CEDEFOP.
- The shift to learning outcomes: policies and practice in Europe*. (2009). Solun: CEDEFOP.
- Tuck, R. (2007). *An Introductory Guide to NQFs*. Ženeva: ILO.
- Young, M. (2002). Contrasting approaches to the role of qualifications in the promotion of lifelong learning. V: K. Evans, P. Hodgkinson in L. Unwin (ur.). *Working to Learn*. London: Kogan Page, str. 44–62.
- Young, M. (ur.). (2003). *National Qualifications Frameworks: an international and comparative approach*. Posebna številka *Journal of Education and Work*, 16, št. 3.
- Young, M. (2005). *National Qualifications Frameworks; their feasibility and effective implementation in developing countries*. Skills Working Paper 22. Ženeva: International Labour Organisation.
- Young, M. in Allais, S. (2009). Conceptualising the role of qualifications in education reform. V: *Researching NQFs: Some conceptual issues*. Employment Working Paper 44. Ženeva: ILO, str. 5–22.
- Young, M. in Gordon, J. (ur.). (2007). National Qualifications Frameworks. Special Issue of *European Journal of Education*, 42, št. 4.