



УДК 37.014.552(460)

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОСВІТИ КОРОЛІВСТВА ІСПАНІЯ

Надія Постригач

Необхідність реформування системи освіти України, її удосконалення й покращення якості є найбільш важливою соціально-культурною проблемою, яка багато в чому визначається процесами глобалізації, інтеграції та інтернаціоналізації. Метою статті є ретроспективний аналіз розвитку і впливу процесів децентралізації на підвищення ефективності та якості надання суспільних благ і послуг, у тому числі в галузі вищої освіти, на прикладі Королівства Іспанії.

Ключові слова: реформування вищої освіти, управління вищою освітою, процеси децентралізації, освітні результати, ретроспективний аналіз.

Входження у третє тисячоліття для України ознаменувалося процесом європейської інтеграції з орієнтацією на фундаментальні цінності західної культури: парламентаризм, права людини, права національних меншин, лібералізацію, свободу пересування, свободу отримання освіти будь-якого рівня тощо. Сучасні демократичні тенденції вимагають від громадянина усвідомлення власної ролі і значення в житті суспільства. Важливими умовами демократичного суспільства є такі ціннісні орієнтації, як: громадянська освіченість, компетентність, повага до прав людини, толерантність, уміння знаходити компроміс. Необхідно, щоб громадяни знали свої права та обов'язки, дотримувалися закону, мислили критично і незалежно [3, с. 2].

В останні роки ХХ – на поч. ХХІ ст. багато країн-членів ЄС розпочали або поглибили процес децентралізації з метою підвищення ефективності та якості надання суспільних благ і послуг, у тому числі в галузі вищої освіти.

Структура вищої освіти ґрунтовно проаналізована українськими науковцями в галузі філософії освіти В. Кременем, М. Степком та ін. [1, с. 73–82]. Вплив децентралізації влади на становлення і розвиток освітньо-наукових комплексів у системі вищої освіти США розглянув Д. Дзвінчук [2]. Характер і межі державної політики у сфері освіти є предметом особливої уваги сучасних дослідників, зокрема, вітчизняних учених Т. Фінікова [4], В. Шейка та ін. Тенденції децентралізації управління вищою освітою в Німеччині були предметом наукового дослідження українських дослідників В. Лугового, Л. Отрощенко та ін.

Децентралізація освіти розв'язує чотири групи проблем: а) освітні; б) адміністративні; в) фінансові; г) політичні. Децентралізація вищої освіти охоплює два аспекти: 1) децентралізація – це складний процес, що зумовлює істотні зміни у здійсненні освітньої політики, впорядкування фінансів, підготовку викладачів, визначення навчальних програм, управління навчальними закладами тощо; 2) децентралізація освіти передбачає зміни в чинній системі влади, а тому, це – політичний процес.



Політичність процесу децентралізації вищої освіти західні вчені пояснюють тим, що освіта – це політичний феномен, оскільки вона є або може бути втіленням національних інтересів і цінностей, основною силою національного будівництва, джерелом політичної влади, рушійною силою наявної влади, політичною зброєю певних угруповань тощо. До того ж, освітня система має різну політичну значущість для різних політичних груп та їхніх інтересів. Західні вчені виділяють вісім таких груп: 1) політичні лідери і політичні діячі; 2) співробітники міністерств освіти; 3) викладачі; 4) об'єднання викладачів; 5) університети; 6) батьки; 7) місцева влада; 8) студенти [4, с. 118].

Аналіз наукових джерел засвідчив, що історичні передумови децентралізації вищої освіти та її результати в країнах Південної Європи, зокрема Іспанії, ще не були предметом спеціального ґрунтовного дослідження. Тому мета статті – ретроспективний аналіз розвитку та впливу процесів децентралізації на підвищення ефективності й якості надання суспільних благ і послуг в Іспанії, у тому числі в галузі вищої освіти.

Як член Середземноморської сім'ї народів, Іспанія разом із Грецією, Італією та Португалією поділяє схожість в історичному тлі, системі цінностей та інституційних характеристиках. Усі чотири країни мали в минулому досвід авторитарних і диктаторських правил (на більш тривалі періоди у випадку Португалії та Іспанії), а також потерпали від економічних і промислових «затримок» у процесах модернізації (за винятком промислово розвинених областей в Італії та Іспанії). Релігія традиційно має структуровану роль у всіх чотирьох країнах, але роль Церкви як головного організатора соціального захисту зменшилася.

Це, очевидно, відповідає більш високому ступеню секуляризації в соціальній практиці Південної Європи. Вплив європеїзації та глобалізації привів, відповідно, до збільшення стимулів для економічного зближення з Північною і Центральною Європою (СОТ і МВФ) й тисків світової торгівлі в напрямі обмеження соціальних програм. У широкому сенсі, схожі соціально-демократичні тенденції, макроекономічні обмеження і структуру державної політики можна спостерігати в усіх чотирьох країнах Південної Європи (Giner, 1986; Castles, 1998; Morlino, 1998) [7, с. 12].

Сьогодні Іспанія розділена на сімнадцять регіонів, так званих Автономних Громад, з регіональними урядами, які були створені у відповідності до керівних принципів, встановлених демократичною Конституцією, ратифікованою в 1978 р. Ці регіони є різноманітними з багатьох точок зору, включаючи історію, культуру, мову та економічні умови. Усвідомлення цих відмінностей зможе допомогти зрозуміти походження асиметрично децентралізованої фінансової моделі, яка була створена в кінці 1970-х років ХХ ст.

Існування Іспанії як країни нараховує кілька століть і є результатом тривалого процесу, який об'єднав декілька королівств та інших форм політичної організації. Одним із важливих кроків на шляху до створення Іспанії було об'єднання Королівства Кастилії з Королівством Арагон (яке включало в себе Арагон, Каталонію, Балеарські острови і Валенсію) наприкінці ХХV століття. Іспанське королівство розширилося і зміцніло в Європі та Америці, хоча багато місцевих законів і автономних форм правління



переважали протягом принаймні двох століть.

На початку 1700-х років, Феліпе V так званими «Декретами Нового Росту» («Decretos de Nueva Planta»), скасував політичну та адміністративну автономію Арагон, Каталонії, Майорки і Валенсії, з метою централізації і об'єднання політичної влади. Це було особливо болючим для Каталонії, яка мала довгу історію громади та самоврядування, мала важливу політичну й економічну владу в Середземному морі і завоювала Балеарські острови і Паїс Валенсіано на початку 1200-х рр. Хоча Каталонія об'єдналася з королівством Арагон на початку 1100-х років, ця організація була радше конфедерацією, а не централізованим царством, і тому автономія й ідентичність у Каталонії залишилися.

Історичне та культурне розмаїття в деяких регіонах підвищується за рахунок того, що вони мають власні мови. Сьогодні в Іспанії функціонують чотири мови, окрім іспанської: кастильська, каталонська, галісійська і баскська, а також кілька діалектів. Наприкінці XIX – на початку XX ст. націоналістичний настрій Галіції, Країни Басків і особливо Каталонії, став досить потужним. Ці рухи не можуть розглядатися у відриві від того факту, що названі регіони створили автономний уряд під час Другої Республіки і затвердили статус автономії, і перебували у процесі створення автономного уряду, коли у 1936 році вибухнула громадянська війна [5, с. 3].

Іспанія є також різноманітною країною в економічному плані. Дохід на душу населення і ВВП розрізняються за регіонами, хоча відмінності не настільки великі, як і в інших європейських країнах, таких як Франція, Італія або Німеччина. Наприклад, у найбагатшому регіоні, Мадриді, ВВП на душу населення у два рази більший від того ж показника в бідному регіоні Естремадура.

У промисловому відношенні Іспанія теж становить інтерес у плані різноманітності: північ (в основному Країна Басків) і північний схід традиційно були індустріальними районами, а центр (за винятком Мадрида), південь та північний захід – сільськогосподарськими. Починаючи з другої половини XX ст. сектори виробництва і сільського господарства скоротилися на користь сектора послуг, що відбулося в більшості промислово розвинених країн, але потужність регіональних економік, у більшості випадків, як і раніше пов'язана з початковим виробничим потенціалом.

Деякі регіони, наприклад, Балеарські острови, сильно виграли від туристичного буму, який Іспанія пережила в останній третині попереднього століття. Мадрид як столиця є політичним фінансовим центром, центром телекомунікацій та іспанських штаб-квартир для багатьох великих міжнародних фірм. За допомогою державних інвестицій, а в деяких випадках детальних планів розвитку, центральний уряд намагається допомогти бідним регіонам, проте очікуваних серйозних довготривалих результатів поки ще не було відзначено.

Буде справедливо сказати, що регіональну солідарність було покладено в основу державної інвестиційної політики центрального уряду. Тому в деяких регіонах побоюються, що з появою децентралізації регіональний перерозподіл може зникнути, а відтак деякі регіони, особливо не такі високорозвинені, як інші, можуть постраждати. З іншого боку, як тільки розпочався процес



децентралізації, сильніші в економічному плані регіони висловили небажання бути позбавленими якихось переваг, пов'язаних із децентралізованою системою.

Економічне, культурне та історичне різноманіття визначає тип моделі децентралізації, яка може бути застосована в тій чи іншій країні. Таким чином, цілком очевидно, що різноманітність іспанських регіонів вплинула на децентралізацію освіти в Іспанії, яка почалася наприкінці 1970-х рр. XX ст. [5, с. 3-4].

В останні два десятиліття Іспанія була залучена в далекосяжний процес децентралізації настільки, що на сьогоднішній день вона є однією з найбільш децентралізованих економік в Європі. Результати досліджень, що містять інформацію про 50 провінцій в Іспанії за період 1978-1990 рр. XX ст., показують, що децентралізація не призвела до жодних негативних результатів у справі освіти. Впливи децентралізації на сектор освіти в Іспанії позначилися на ефективності розподілу ресурсів, як в освіті, так і шляхах інвестування [9, с. 3].

Система освіти в Іспанії зазнала низки реформ упродовж останніх тридцяти років, у відповідь на зміну потреб економіки, які значно зросли у цей період. У 1970 році Генеральний закон про освіту (*Ley General de Educacion, LGE*) запровадив безкоштовну і обов'язкову освіту до 14-річного віку. Крім того, закон ввів професійну підготовку в систему освіти як альтернативний шлях для академічного навчання після завершення обов'язкової освіти і полегшення вступу молодих людей на ринок праці.

У 1985 році Закон про право на освіту (*Ley Organica Reguladora del Derecho a la Educacion*) запровадив створення шкіл з державною допомогою, які поєднували безкоштовну освіту з батьківською свободою дій щодо школи, до якої вони могли б посилати своїх дітей. Тим не менш, базова структура системи освіти не була змінена до 1990 року, коли Закон про систему загальної освіти (*Ley Organica de Ordenacion General del Sistema Educativo, LOGSE*) поширив обов'язкову освіту до 16 років і запровадив створення передових професійних технічних шкіл [9, с. 7].

Перехід до універсальної системи освіти привів до того, що всі діти у віці від 4 до 16 років мають доступ до дошкільної, початкової і середньої освіти. Близько 12 % державних витрат на освіту спрямовувалися на приватні школи, які разом охоплювали 31 % від загальної чисельності студентів у 1990 році (38,6 % - дошкільні заклади; 34,5 % - елементарні школи, 28,7 % - середні школи і 8,1 % - університет). У 1992 році в освіті було більше жінок віком від 16 до 29 років, ніж чоловіків. Серед 16-19 річних студентів 63 % жінок отримували формальну освіту порівняно з 53 % чоловіків. Серед когорти 20-24 річних гендерний розрив був більший, ніж 8 % (ЕРА, 1993) [7, с. 7].

Нова система освіти була введена поступово і реалізована в різний час залежно від регіону. Як виявилось пізніше, цей факт ускладнив аналіз впливу децентралізації в період реформ. Іспанськими дослідниками було здійснено порівняльний аналіз освіти періоду до запровадження реформи (тобто, період між 1978-1990 рр.) та ефектів децентралізації серед тих Автономних громад, які були децентралізованими на початку 80-х рр. Результати засвідчили, що процес децентралізації в Іспанії має деякі особливості, які роблять не децентралізовані автономні райони гарною групою контролю, в тому сенсі, що вони дозволяють нам наблизитися до усвідомлення того, що сталося б у



децентралізованих автономних регіонах, якщо б вони не були децентралізованими [9, с. 9].

Таким чином, за висновками західних експертів освітніх проблем і педагогів, зокрема іспанських, децентралізація освіти є необхідною передумовою успішної реалізації реформ і здійснюється за допомогою: 1) деконцентрації урядової влади, що супроводжується переміщенням керівних освітянських органів та їх співробітників із центральних офісів до регіональних і локальних; 2) делегуванням влади – передачею не тільки управлінських, а й контрольних функцій іншим організаціям нижчого ієрархічного рівня або напіваавтономним установам; 3) передачею повної відповідальності за всі сфери діяльності, включно з фінансовою, місцевим освітянським організаціям і установам; 4) приватизації – передачі навчальних закладів окремим особам або корпораціям тощо.

Таким чином, здійснений аналіз засвідчив, що історична різноманітність іспанських регіонів вплинула на децентралізацію системи освіти, яка розпочалася внаслідок реформування освіти в Іспанії наприкінці 1970-х рр. ХХ ст., та її подальшу реорганізацію й ефективне функціонування в період між 1980–1990 рр. ХХ ст.

Відтак, Іспанія є країною, де політика в галузі освіти значною мірою децентралізована. Це означає, що уряди сімнадцяти регіонів спільноти мають великий вплив на регіональну освіту. Існування дуже різноманітної освітньої політики і програм природно приводить до відмінностей у навчальних вимогах. Незважаючи на різні рівні розвитку та неоднорідність регіональної політики, більшість регіонів в Іспанії дотримуються загальних тенденцій, визначених національними стандартами. Ці тенденції, як правило, визначені загальними вимогами ЄС.

Список використаних джерел:

1. Вища освіта України і Болонський процес: Навчальний посібник / за редакцією В. Г. Кременя. Авторський колектив: М. Ф. Степко, Я. Я. Болобаш, В. Д. Шинкарук, В. В. Грубієнко, І. І. Бабин. – Тернопіль : Навчальна книга – Богдан, 2004. – 384 с.
2. Дзвінчук Д. Освіта в історико-філософському вимірі: тенденції розвитку та управління : монографія / Д. Дзвінчук. – К. : ЗАТ «Нічлава», 2006. – 378 с.
3. Турчина Т. В. Особливості розвитку вищої освіти України в умовах інтеграції [Електронний ресурс] / Т. В. Турчина. – Режим доступу : http://dspace.uabs.edu.ua/bitstream/123456789/8145/1/Turchina_article_Kiev.pdf
4. Фініков Т. Сучасна вища освіта: світові тенденції та Україна / Т. Фініков. – К. : Таксон, 2002. – 176 с.
5. Garcia-Mila T., McGuire Therese J. Fiscal Decentralization in Spain: An Asymmetric Transition to Democracy [Електронний ресурс] / Teresa Garcia-Mila, Therese J. McGuire. – Revised March 22, 2002. – 15 p. – Режим доступу : <http://www.recerca.net/bitstream/handle/2072/1010/866.pdf?sequence=1>
6. Higher education decentralization and national convergence: Are they compatible? The case of Spain [Електронний ресурс] / V. Galan-Muros, S. Del Barrio-García, T. Luque-Martínez. – Режим доступу : <http://library.iated.org/view/GALANMUROS2010HIG>
7. Moreno L. Spain, a via media of welfare development [Електронний ресурс] / Luis Moreno. – Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). – Режим доступу : <http://digital.csic.es/bitstream/10261/1473/1/dt-0105.pdf>
8. Moreno L. Subnational constitutionalism in Spain [Електронний ресурс] / L. Moreno. – Режим доступу : <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/moreno.pdf>
9. Salinas Pena P., Sole-Olle A. Evaluating the effects of decentralization on educational outcomes in Spain (Preliminary version) [Електронний ресурс] / P. Salinas Pena, A. Sole-Olle. – Режим доступу : <http://www.ieb.uib.edu/aplicacio/fitxers/SS08Salinas.pdf>