

РЕФОРМЕ ОБРАЗОВАЊА ОД 2000. ДО 2010. ГОДИНЕ
ИЗ ПЕРСПЕКТИВЕ „ЕКСПЕРИМЕНТАЛНЕ ГЕНЕРАЦИЈЕ“



*Библиотека Института за педагошка истраживања, Београд
(приватно власништво)*

Владимир Џиновић

Институт за педагошка истраживања, Београд
v.dzinovic@gmail.com

Ивана Ђерић

Институт за педагошка истраживања, Београд
ivana.brestiv@gmail.com

РЕФОРМЕ ОБРАЗОВАЊА ОД 2000. ДО 2010. ГОДИНЕ ИЗ ПЕРСПЕКТИВЕ „ЕКСПЕРИМЕНТАЛНЕ ГЕНЕРАЦИЈЕ“

АПСТРАКТ: У овом раду се бавимо тиме како су наставници, директори школа, родитељи, ученици и експерти доживели реформе образовања у Србији у периоду од 2000. до 2010. године. Преовлађују негативне перцепције које се тичу три општа наратива. Први указује на доживљај хаотичности промена, честих и наглих смена правца кретања тих промена, као и нејасних циљева и исхода. Други наратив прича о разочараности услед неостварених очекивања и поручује да је све превише амбициозно постављено. У трећем наративу доминира тема недовољне укључености актера у планирање и реализацију промена. Закључујемо општим запажањем да су образовне промене биле рефлексија ширих друштвених транзиција у Србији након демократских промена.

Кључне речи: реформа образовања, перцепције образовних актера, квалитативно истраживање

Циљ овог рада је да се представе најважније промене у систему основног образовања у Србији у току прве деценије новог миленијума из специфичног угла самих актера тих промена: наставника, директора школа, родитеља, ученика и доносилаца одлука. У томе ћемо се највише ослањати на резултате нашег истраживања о рефлексијама на прошле образовне промене и о визијама развоја образовања у будућности.¹

Најпре ћемо дати кратак приказ реформских процеса у периоду од 2000. до 2010. године, на који се односе резултати нашег

1 *Представе о образовним променама у Србији: рефлексије о прошлости, визије будућности*, прир. Миља Вујачић, Јелена Павловић, Дејан Станковић, Владимир Џиновић, Ивана Ђерић, (Београд: Институт за педагошка истраживања, 2011).

пројекта. У том смислу, представићемо најзначајније законске и организационе промене које су инициране током те деценије. Потом ћемо приказати нацрт нашег истраживања и најзначајније налазе о томе како су главни актери доживели реформе и како су видели себе и друге актере у том процесу. Завршићемо анализом „научених лекција“ о реформи образовања и препорукама о томе како да будуће промене буду ефикасније.

У периоду 2000–2010, значајне промене образовних институција су се у Србији догодиле три пута. Први пут је то било 2001, затим 2004. и коначно 2008. године. Сва три пута промене су се дешавале након одржаних парламентарних избора и директно су биле повезане са променама у врху извршне власти. Почетна иницијатива за обухватну реформу основношколског образовања долази након крупних политичких и друштвених промена 2000, у склопу општијих настојања да се у земљи покрену корените промене политичког, друштвеног и економског система, изграђеног током деведесетих година XX века. Међутим, дуготрајнија политичка нестабилност, обележена честим променама власти и политичких агенди, одразила се и на то да образовни систем у овом периоду буде обележен дисконтинуитетима, прекидима у започетим реформским процесима, „лутањима“ у основним правцима којима би српско образовање требало да иде. Као упечатљив пример турбуленција у образовном систему може послужити податак да се од 2004. до средине 2008. сменило чак три министра просвете.

Планирању и реализацији образовних промена на самом почетку двехиљадитих претходила је обимна студија о стању система основног образовања које је наслеђено из периода СФРЈ и деведесетих година XX века, коју је реализовао Уницеф.² Ова студија је показала да је образовни систем на крају XX и почетком XXI века функционисао у друштвеном контексту ратних сукоба, драстичног осиромашења, прилива избеглица, као и негативних демографских промена. Такође, управљање таквим системом је било екстремно централизовано, уз заостале начине планирања и праћења функционисања образовања на свим нивоима. Што се тиче наслеђеног финансијског стања, закључено је да је образовни систем функционисао на нивоу сиромаштва, узимајући у обзир изузетно ниске плате наставника и лошу опремљеност школа. Наставни програм је био преобиман, исувише крут и недовољно селективан, а примењивале су се превасход-

2 UNICEF, *Sveobuhvatna analiza sistema osnovnog obrazovanja u SRJ*, (Beograd: UNICEF, 2001).

но традиционалне методе наставе и учења. Уџбеници су били доступни ученицима, али је њихов квалитет био дискутабилан. Иницијално образовање наставника је било неадекватно, а није постојао ни осмишљен систем њиховог континуираног стручног усавршавања. До почетка реформи 2001. није постојала евалуација образовног система, док су постојеће процене школских постигнућа биле неадекватне. Једна од ретких снага образовног система у Србији у том тренутку јесте широка мрежа основних школа, која омогућава високу доступност образовања. Међутим, тадашњи систем није карактерисала инклузивност, што значи да су поједине категорије, попут Рома и деце која имају тешкоће у развоју, биле искључене из редовне наставе. Коначно, квалитет ученичких постигнућа је био на ниском нивоу, што је свакако повезано са застарелешћу курикулума, нарочито у области природних наука и математике.

ЗАКОНОДАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ОБРАЗОВНИХ ПРОМЕНА ОД 2000. ДО 2010. ГОДИНЕ

Развој нове образовне политике започео је 2001. године постављањем општих смерница промена у образовању, у оквиру стратешког документа „Квалитетно образовање за све“,³ а настављен је разрадом стратегија и реализацијом бројних пројеката усмерених на увођење иновација.⁴ Водило се рачуна о партиципативности тих реформских захвата, тако што су организоване консултације са већим бројем актера у образовању: на пример, „Разговори о реформи“ са више од 9.000 учесника, „Ми у реформи“ са око 14.500 учесника, „Разговори о курикуларној реформи“ са око 12.000 учесника.⁵ Многе реформске идеје и иницијативе из првог периода образовне политике уграђене су у Закон о основама система образовања и васпитања, који је први пут донесен 2003. године. Међутим, изменама постојећег закона из 2005, као и новим законом из 2009. бројне одредбе закона из 2003. су укинуте или значајно измењене, тако да

3 *Квалитетно образовање за све*, (Београд: Министарство просвете и спорта, 2002).

4 Тинде Ковач Церовић и др., *Квалитетно образовање за све: Иззови реформе образовања у Србији*, (Београд: Република Србија, Министарство просвете и спорта, 2004).

5 Dejan Stanković, „Local/school level inputs to national policy formation: an example from Serbia“, *Analysis of Educational Policies in a Comparative Educational Perspective*, eds Stefan Kiefe, Johannes Michalak, Ali Sabanci, Klaus Winter, (Linz: State College of Teacher Education Linz Austria, 2005).

важна решења из првог периода реформе нису стигла ни да заживе у образовној пракси.

Промене у систему образовања 2000–2010. највише су се манифестовале у следећим областима: 1) структура основног образовања; 2) инфраструктура школског система; 3) управљање; 4) финансирање; 5) програм, настава и уџбеници; 6) наставници; 7) вредновање и 8) праведност.

Ново законско решење из 2003. подразумевало је промену структуре основног образовања, која се огледала у продужењу обавезног основног образовања на девет година, оно је подељено у три циклуса; међутим, ово решење никада није заживело у пракси, јер је већ изменама Закона из 2005. враћена стара структура осмогодишње основне школе. Из Закона из 2003. остао је непромењен обавезан припремни предшколски програм у трајању од четири сата дневно, најмање шест месеци. Према Закону из 2009. овај обавезни припремни предшколски програм је продужен на најмање девет месеци.

Промене у инфраструктури школског система, током читавог периода прве деценије овог века, односиле су се на иницирање рационализације мреже школа у Србији, због великог демографског пада и миграција из села у градове. Законом из 2003. јединице локалне самоуправе су добиле надлежност да доносе акте о мрежи основних школа, у складу са критеријумима које утврђује влада. Међутим, с обзиром на то да прави подстицај и инструмент за рационализацију мреже школа у виду новог система финансирања образовања није заживео током ове деценије, локалне самоуправе се нису посебно ангажовале на решавању овог битног проблема. Такође, према званичним извештајима Министарства просвете, током те деценије прикупљени су подаци о школским ресурсима за извођење наставе и издвојена су значајна средства за реструктурирање и опремање школских зграда.⁶

Измене у управљању системом су кренуле у правцу деполитизације, демократизације и децентрализације. У том смислу, значајно је напоменути да је према Закону из 2003. предвиђено оснаживање аутономије школа, пре свега у педагошком и организационом виду. Прописан је нови састав школског одбора као органа управљања, са уједначеним бројем представника колектива, родитеља и јединице локалне самоуправе, школе су добиле више простора за креирање

6 Министарство просвете и спорта, *Inkluzivno obrazovanje: put razvoja. Nacionalni izveštaj Republike Srbije*, (Beograd, 2009), datum pristupa 25. 4. 2011, http://www.mp.gov.rs/resursi/dokumenti/dok245-srp-MP_izvestaj_za_UNESCO.pdf

школског програма, појачана је улога савета родитеља, стручних акти-ва и ученичког парламента. Политика децентрализације управљања од 2001. до 2003. је локалним самоуправама наменила неколико над-лежности у области обавезног образовања: успостављање мреже установа; капитално инвестирање, одржавање и опремање устано-ва; управни надзор над радом школа; финансирање стручног усавр-шавања наставника и постављање школских одбора.⁷ У овом периоду Министарство просвете је организовало обуку запослених у локал-ним самоуправама за управљање и вођење неке врсте локалне „об-разовне политике“. Такође, изменама Закона из 2005. предвиђено је оснивање Завода за унапређивање образовања и васпитања (ЗУОВ) и Завода за вредновање квалитета образовања и васпитања (ЗВКОВ), који су постали значајне карице у систему, преузевши многе стручне послове које је у претходној деценији водило Министарство просвете. Законским изменама из 2005. формиран је Национални просвет-ни савет, који је добио проширене и веће надлежности, посебно када је реч о доношењу наставних планова и програма и утврђивању раз-личитих образовних стандарда. Међутим, ти почетни кораци ка де-централизацији и демократизацији с почетка века нису у наредним годинама довољно системски подржани, тако да су потенцијално делотворне промене у овој области изостале. Нажалост, управљање школом је остало политичко питање, јер нови формат школских од-бора и начина бирања директора нимало није отклонио (често ко-ришћену) могућност уплитања политичких странака у ова питања.

Када је у питању реформа финансирања, ситуација коју карак-теришу ниска примања и висок удео плата у општем финансирању образовања, покушава се решити рационализацијом броја настав-ника, који више не одговара величини ученичке популације. Други сет наслеђених проблема тицао се нетранспарентног система алоци-рања средстава школама, који је делимично унапређењен променама у буџетском систему почетком деценије. Главна образовно-политич-ка тема у области финансирања образовања још од почетка двехиља-дитих ипак је увођење финансирања путем формуле у којој је главна променљива ученик (колоквијално речено, финансирање по глави ученика). Међутим, ни до 2011. године такво финансирање не само да није заживело већ је поновно разрађивање финансијске формуле тек започињало у тренутку када смо изводили наше истраживање.

7 Ковач Церовић и др., *Квалитетно образовање за све*.

У области наставних планова и програма у периоду 2001–2003. инициране су важне промене у правцу увођења курикуларног приступа.⁸ Најбитнија промена односила се на померање тежишта у програмима са садржаја на циљеве и исходе образовања. Било је предвиђено и померање нагласка са наставних предмета на наставне области, као и дефинисање исхода за крај сваког од три пројектована циклуса у обавезном образовању. Затим и мењање начина регулисања курикулума, који би био дефинисан на два нивоа: на националном нивоу се дефинишу опште и посебне основе школског програма, а на нивоу школе се доноси конкретан школски програм у складу са овим националним оквиром. Предвиђена је и значајна аутономија школа у овом процесу. Оне су добиле право да самостално одређују школски програм у обиму 10–30% обавезног годишњег фонда часова. Међутим, ова нова курикуларна филозофија није имала времена да заживи, јер су нове просветне власти изменама Закона из 2005. у потпуности укинуле све ове предвиђене промене, тако да даљег развоја у овој области система није било у већој мери. Посебно занимљиву програмску новину у основном образовању чинило је увођење два изборна предмета почетком двехиљадитих – грађанског васпитања и верске наставе – што је било одлука која након десет година и даље изазива контроверзе и представља прави пример идеолошке подвојености у нашем систему. Друго важно питање, блиско повезано са програмима, јесте увођење образовних стандарда, односно стандарда знања у обавезном образовању. Након вишегодишњег чекања у фиокама, Национални просветни савет је маја 2009. усвојио Образовне стандарде за крај обавезног образовања, а 2011. су усвојени образовни стандарди за крај првог циклуса основног образовања и васпитања. Очигледне промене током протекле деценије одиграле су се на плану продукције уџбеника. Током периода 2001–2003. постављене су основе за демонополизацију и либерализацију тржишта уџбеника законским решењем које је омогућавало да буде одобрено више уџбеника за исти предмет у истом разреду. Тако су поред Завода за уџбенике и наставна средства на тржиште ушли и бројни други приватни издавачи, а школе и наставници су по први пут добили могућност да бирају уџбенике.

Главни ослонац у покушају да се осавремени наставни процес у српским школама, почев од 2001–2003. године, било је развијање система стручног усавршавања наставника. Што се тиче иницијалног

8 Исто.

образовања наставника, тек изменама закона из 2009. прописана је обавеза да сви наставници морају да имају образовање из психолошких, педагошких и методичких дисциплина стечено на високошколској установи у току студија или након дипломирања, од најмање 30 бодова и шест бодова праксе у установи, у складу са Европским системом преноса бодова. Највише системских промена у професионалном развоју наставника догодило се у области стручног усавршавања при раду. Иако се под њим подразумева и усавршавање које самоиницијативно предузима наставник, као и оно које се одвија као интерна школска активност, постало је скоро уобичајено да се под њим подразумева углавном похађање програма сталног стручног усавршавања. У овој области и јесу спроведене највеће реформе. Најпре, прописана је обавеза да наставници, током пет година, похађају најмање сто сати програма стручног усавршавања. Усавршавање при раду је постало обавеза, повезана са напредовањем у звању. Либерализована је понуда и потражња програма усавршавања, а успостављени су и неки елементи осигурања квалитета. Све то је довело до тога да велики број наставника учествује у овим програмима: према подацима Завода за унапређивање образовања и васпитања школске 2008/09. различите програме је похађало више од 82.000 просветних радника. Међутим, анализе показују да се овај нови систем усавршавања при раду сусреће са великим бројем проблема: дискутабилна процедура одобравања програма, уситњеност и фрагментисаност програма, упитан квалитет програма, проблеми школа у обезбеђивању финансија, недовољно праћење и евалуирање програма, ниска мотивација наставника и тако даље.

Законом из 2009. самовредновање школа је постало обавеза школа и предвиђено је да се оно обавља сваке године у појединим областима вредновања, а сваке четврте или пете године – у целини. Области самовредновања су квалитет програма образовања и васпитања и његово остваривање, сви облици и начин остваривања образовно-васпитног рада, стручно усавршавање и професионални развој, услови у којима се остварује образовање и васпитање, задовољство ученика и родитеља, односно старатеља деце и ученика. Током 2011. Национални просветни савет усвојио је нове стандарде квалитета школа који ће послужити као нова основа за вредновање и самовредновање школа. Осмишљен је стручно-педагошки надзор који је конципиран више као саветодавни него контролни.⁹ Међу-

9 Ковач Церовић и др., *Квалитетно образовање за све*.

тим, како у наредним годинама ова концепција није заживела, то је за последицу имало да у већем делу протекле деценије није функционисало спољашње вредновање школа.

Коначно, што се тиче праведности, Закон из 2009. године предвидео је неколико важних мера, као што су обавеза установе да отклони физичке и комуникацијске препреке, индивидуални образовни план и увођење педагошких асистената у настави да би се унапредио рад са децом и ученицима којима је потребна додатна образовна подршка. У том периоду (2010–11) спровођена је обука наставника за инклузију деце из осетљивих група.

ДОЖИВЉАЈИ ГЛАВНИХ АКТЕРА О ОБРАЗОВНИМ ПРОМЕНАМА ОД 2000. ДО 2010. ГОДИНЕ

Циљ нашег истраживачког пројекта био је разумевање промена на нивоу основног образовања у Србији из перспективе кључних актера. У студији су истражене њихове рефлексије о образовним променама у прошлости, као и њихове визије будућности. Једно од основних питања на које смо желели да добијемо одговор јесте како кључни актери перципирају образовне промене током прве деценије XXI века.

У истраживању су учествовали кључни актери из различитих институција образовног система (основне школе, Министарство просвете, Национални просветни савет, Покрајински секретаријат за образовање, Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања, Завод за унапређивање образовања и васпитања, Филозофски факултет у Београду, Учитељски факултет у Београду, Институт за педагошка истраживања, Институт за психологију). Током прве фазе пројекта спровели смо девет фокус група са ученицима, наставницима и родитељима из три основне школе у Србији (Београд, Нови Сад и Краљево). Такође, интервјуисали смо директоре ових основних школа и 15 стручњака, од којих је одређен број директно укључен у креирање националне образовне политике.

Разговори у фокус групама и интервјуима су звучно забележени и потом транскрибовани. Подаци су анализирани квалитативно, комбинацијом индуктивне и дедуктивне тематске анализе. Индуктивни приступ је подразумевао да се сирови материјал кодира применом отвореног кодирања – издвајања из наратива најмањих тематских целина које за истраживаче имају смисла и именована тих јединица. Ова фаза кодирања изведена је колаборативно у ротира-

ним групама од два до три члана истраживачког тима, како би се избегла пристрасност и постигао консензус у вези са значењем података. У наставку су кодови на основу тематске блискости груписани у поткатегорије, да би се на најопштијем нивоу тематског мапирања идентификовале главне категорије, састављене од више поткатегорија. Дедуктивни део анализе подразумевао је коришћење „претходних“ (априорних или теоријских) категорија за сврставање сировог материјала, а ове категорије се односе на опште индикаторе ефективног организационог управљања: стабилност, одговорност, респонзивност, транспарентност, једноставност и ефикасност. Другим речима, наративе актера смо сагледавали и из перспективе ових кључних карактеристика, на основу којих се може проценити управљање образовним системом у променама, са циљем да се рефлексије о променама ставе у шири оквир.

Перцепције наставника, родитеља, ученика, директора школа и експерата тичу се три главна наратива, помоћу којих су они осмислили интензивно и често збуњујуће искуство образовних реформи током прве деценије овог века. Први наратив има за главну тему то да су промене биле нестабилне и хаотичне, други прича о недостацима, нерешеним дилемама и неоствареним очекивањима од реформи, док се трећи бави самим актерима промена и улогом која им је намењена у тим променама.

У првом наративу преовлађује доживљај честих промена у главном току реформе, што је створило збрку и збуњеност код главних актера, посебно наставника. Актери су стекли утисак да просветне власти нису имале разрађену и одрживу стратегију спровођења промена у образовању. Од стратегије су очекивали да одрази друштвени консензус у вези са правцима промена и жељеним исходима, као и да постави достижне циљеве. Перцепција одсуства јасне стратегије доводи до доживљаја фрагментисаности реформских процеса, као и неповезаности циљева и начина њиховог реализовања. Такође, постојање стратегије за учеснике у истраживању подразумева постављање реалистичних и остваривих стратешких циљева. Актери промена су доживели да су пред њих постављени превисоки циљеви, да се све одвијало превише брзо, имали су утисак да је намера доносилаца одлука била да се нагло трансформише образовни систем, а без довољног уважавања постојећих могућности и услова од којих се пошло у реформе:

Исто тако мислим да је то било доста брзо у тој жељи да што пре стигнемо тај свет напољу и да смо кренули ужасно вели-

ким корацима који нису одговарали постојећој реалности, то нас је доста успорило. (ИНТ са експертима)

У вези са горе поменутих јесте и перцепција актера да промене нису довољно прилагођене локалном друштвеном контексту Србије након демократских промена. У наративима учесника указује се на то да позитивне праксе из других земаља нису нужно имале исти ефекат у условима нашег образовног система. Често је коментарирано на ироничан начин планирано угледање на модел финског образовања, као пример раскорака у контекстима. Такав утисак да се ствара реформисано образовање које је изнад могућности српског образовног и друштвеног система доводи до наратива о парадоксалности тих напора:

Ми хоћемо да возимо мерцедес фићиним кључем... Е, па, немамо ми још мерцедес. (ФГ са наставницима)

Оно што посебно истичу наставници и ученици јесте да су имали утисак да су промене започете без темељне припреме и разраде плана њиховог спровођења, што је створило код њих доживљај да се над њима спроводи „експеримент“ без довољно контроле и са неизвесним исходима. Очекивања су била да ће бити видљиво да се променама управља на начин који одражава промишљеност, координацију активности и бољи надзор над током промена:

Ми смо нека експериментална генерација... Експериментални мишеви... Оно што су над нама експериментисали ваљда ће моћи да закључе шта је ту било добро. (ФГ са ученицима)

Као показатељ неефикасног управљања реформама узима се и неадекватно информисање актера. Родитељи, наставници и ученици су се осећали као да не добијају благовремене и потуне информације о томе шта предстоји, како ће изгледати наставна пракса, шта се очекује од актера, који су очекивани исходи тих иновација и слично. Кашњење информација, као и постојање контрадикторности између званичних и информација из медија доводили су до незадовољства, доживљаја неизвесности, збуњености и анксиозности актера:

Све информације касне и понекад имам осећај као да смо у тунелу... из медија сазнајемо да нешто креће, а званичне информације стижу у школу са ко зна којим закашњењем и упутствима за рад. (ФГ са наставницима)

У наративу о нестабилности и хаотичности реформских процеса значајно место заузима тема политичких утицаја на промене. Актери су стекли утисак да су и почетне промене и њихово касније поништавање или измена били инспирисани политичким циље-

вима актуелних власти. Тако је, на пример, присутан доживљај да је почетни обим и брзина реформских захвата требало да успостави дисконтинуитет у односу на претходни политички систем милошевићевске Србије. Актери су повезали честе промене министара и образовних политика са снажном политичком хипотеком под којом се развијало образовање у том периоду, што је и допринело општој слици о хаотичности и недовршености промена:

Како се мењају владе и министри, сви мисле да су најнаметнији и уводе нешто ново, док деца, родитељи и читаво друштво трпи због тога. Стално се нешто покушава и стално се почиње и онда опет се све поништава и враћамо се на старо. (ФГ са родитељима)

У наративима учесника, доживљај хаотичности образовних промена праћен је ширим наративом о хаотичности друштвених промена које су карактеристичне за прву деценију овог века у Србији. Хаотичност се препознаје као одсуство друштвене „бриге“ за образовање, децу и просветне раднике. Поред тога, она се конструише и као део друштвених превирања која прате процес модернизације и европеизације друштва.

Други наратив у оквиру кога се могу сагледати перцепције актера односи се на доживљај разочарања услед неостварених очекивања од образовних промена, као и на осећај замора и „сагорелости“ током промена. У том смислу, знатно су мање заступљене позитивне перцепције исхода образовних промена. Најопштија порука актера јесте да је испуњено мало од онога што је планирано и што је најваљивано у образовању током овог периода. Међу учесницима преовлађује перцепција да је веома мали део најављених промена заиста заживео, као и да су ефекти промена често били контрадикторни, што значи да су једне мере поништавале друге, једни ефекти су били у нескладу са другим очекиваним ефектима и слично:

Сећам се тих бајковитих прича у оно време, а ево сад је тачно осам година од тада, читава једна генерација је завршила основну школу... ја не видим да је заживело више од 10% промена. (ФГ са наставницима)

Конкретније речено, наставници, експерти и ученици дошли су до закључка да је већина промена била периферна, површна и да су више биле присутне у документима и школским плановима него у стварности учионице. Снажна је порука да је начин рада на часу остао, мање-више, непромењен, упркос свим иницијативама, програмима и законским решењима. Такође, неки механизми и процедуре, попут самовредновања, примењивали су се формално, према речима

самих актера, нису суштински заживели у школској пракси. Могући разлози за овакве исходе промена учесници у истраживању виде у одсуству културе одговорности свих актера: у ставу да је реформа нешто што зависи „од других“, да се ради о процесу за који нико не осећа индивидуалну одговорност. Свакако да је једним делом овакав став према одговорности за промене последица недовољне партиципативности актера (о чему ће више бити речи касније):

За мене је понижење када се од мене креативност очекује тако што ми неко тражи да у свом плану наведем један час иновације. То је страшно, понижавајуће... На шта се свODE наше промене? Да ли је то промена? То све задовољи негде неку форму. (ФГ са наставницима)

Крајњи ефекат скромних домета реформе јесте то да је квалитет знања ученика остао на релативно ниском нивоу. Са овим закључком је повезан доживљај ученика и родитеља да је школа и даље инертан систем који не иде у корак са савременим начином живота и њиховим потребама. У питању је донекле парадоксална перцепција актера да се школа, с једне стране, мења пребрзо, а с друге стране да је превише „спора“ у праћењу савремених трендова. Једна од најзначајнијих потреба о којима говоре учесници истраживања односи се на већу заступљеност практичних и животних знања у курикулуму. Из угла наставника, стицање применљивих знања имало би и повратан ефекат на мотивацију ученика.

Проблематични су и ефекти реформи у области инклузивне наставе. Међу наставницима преовлађује перцепција да они нису адекватно професионално припремљени за рад са децом са тешкоћама у развоју. Из перспективе наставника, „просечно“ дете је њихов „посао“, док образовање деце са тешкоћама у развоју треба препустити специјалистичким струкама. Надаље, прва искуства са променама које се односе на инклузивно образовање повезана су са доживљајем „везаних руку“ и опште немоћи, уз постојање негативних примера из праксе и истицање препрека за увођење инклузивне наставе у редовне школе.

Један од показатеља незадовољавајућих ефеката образовних промена јесте то што је изостала суштинска подршка и реформа професионалног развоја наставника. Актери истичу слабости постојећег система стручног усавршавања путем семинара за наставнике, које оцењују као превише теоријски оријентисане, неприлагођене конкретним практичним проблемима у настави и намењене за стицање финансијске користи њиховим реализаторима. Посебно се истиче формалност примене семинара, који служе за „прикупљање бодова“

више него за иницирање промена у наставној пракси. Наставници и експерти истичу и да је изостала реформа иницијалног образовања наставника, као и да није осмишљен модел препознавања и вредновања квалитета рада наставника. У том смислу, образовне реформе нису успеле да промене статус наставника, њихов друштвени углед, нити да унапреде задовољство наставника послом или да искористе почетни ентузијазам који се у међувремену потрошио:

Кад би се поново увели неки платни разреди... Од 2000. године неки су провели 1.000 часова на семинару, а неки ни пет часова и то је један проблем. Нико у држави не зна да ли је неко ишао на семинар или није... И онај ко зна не цени. (ФГ са наставницима)

То је страшно кад кажеш да си просветни радник... „Аха, то је онај што нигде није и што је бедно плаћен“. Требало би ми као у Канади после 4 год. да имамо годину дана као неку паузу ... Ја сам већ у категорији неурачунљивих... Ми сви преко деценије.... Ми смо опасни. (ФГ са наставницима)

Ви сад имате проблем да поново анимирате људе... Изгубљен је ентузијазам и енергија... људи су схватили да не треба да размишљају о смислености онога што се од њих тражи, у шта се они укључују, о тим променама, него просто да треба да раде оно што се од њих тражи тако да је ту изгубљено и поверење људи из праксе. (ИНТ са експертима)

Међу позитивним исходима образовних промена највише се наводе промене у области наставе страних језика и у увођењу изборних предмета. Надаље, експерти позитивно оцењују већу понуду уџбеника, не само као вид разбијања монопола већ и као заокрет ка мултиперспективизму и разумевању појмова. Најзад, промене у управљању такође спадају у позитивне помаке, јер умањују степен политизације при избору директора и отварају могућност за партиципацију родитеља у доношењу одлука.

Трећи наратив који смо уочили у разговорима са актерима има као главну тему осећај искључености из процеса планирања и доношења одлука, као и недостатка агенсности главних актера. Оно што је кљуни утисак јесте да је Министарство просвете било једини покретач и „аутор“ промена, а да су сви остали били „извођачи рада“. Занимљиво је овде приметити да је, и поред више циклуса консултација доносилаца одлука са наставницима, експертима и родитељима, остао преовлађујућ утисак да је реформу осмислио мали број људи, у ексклузивном кругу непознатих стручњака који су одвојени од стварног практичног контекста у школи. Треба напоменути и то

да је у случају улоге Министарства постојала разлика у перцепцијама актера, нарочито у погледу тога колика је одговорност доносилаца одлука, коме полажу рачуне, а колико је одговорност и на наставницима и директорима школа. Овде поново долази до изражаја донекле контроверзно питање одговорности за промене: наиме, део наставника је оценио да је лакше позиционирати Министарство као једино одговорно за исходе, јер се тако избегава одговорност других актера. Важно је напоменути и то да, из перспективе директора, што су наставници укљученији у важне процесе, то је ниво њиховог критизерства нижи:

Е сад, можда су наша очекивања према Министарству увек већа него од нас самих према себи, јер су они ти који граде систем. Ни ми на нашем микроплану не можемо системске промене да урадимо. (ФГ са наставницима)

У складу са перцепцијом да је Министарство просвете било једини агенс промена јесте и оцена ниског нивоа партиципације осталих актера у одлучивању. Ученици, родитељи и наставници сагласни су у уверењу да се њихово мишљење није у довољној мери уважаваало у процесу образовних промена. Бачки парламент, из перспективе ученика, не представља увек ефикасно средство за обезбеђивање њихове партиципације у доношењу одлука. Упркос свести родитеља о одговорности образовне администрације као јавног сервиса, међу родитељима је присутно виђење да они нису на адекватан начин укључени у процес одлучивања. Најзад, према мишљењу експерата, основни проблем партиципације у доношењу одлука односи се на неискоришћен потенцијал бројних актера, чиме је умањена ефективност реформских процеса.

Чини се да је један од нежељених ефеката реформе погоршање односа између наставника и родитеља ученика. У перцепцијама и наставника и родитеља преовлађују негативни примери лоше сарадње и међусобног неуважавања. Родитељи сматрају да су наставници незаинтересовани за унапређење квалитета наставе и знања ученика. Наставници истичу да су родитељи незаинтересовани да преузму свој део одговорности за образовне исходе, пружају отпор променама, као и да не поштују професионалну аутономију наставника тако што нова овлашћења злоупотребљају да би се мешали у стручни део рада наставника. Промене у односима моћи између наставника и родитеља стварају код наставника осећај да губе контролу над својим послом и над могућношћу да успоставе преко потребан ауторитет у односу на ученике:

Некад су ударили децу. Данас деца ударају наставнике... Сад се наставник боји ученика, а не ученик наставника. (ФГ са ученицима)

Овакав однос између главних актера део је шире слике у којој преовлађују наративи о лошој клими у школи, поремећеним односима, недостатку добре воље и сарадничког односа, страху од губитка посла услед рационализације који ствара код наставника осећај међусобне конкуренције.

ЗАКЉУЧЦИ

Истраживање на основу кога је настало ово поглавље представљало је својеврсну евалуацију процеса и исхода образовних промена које су спровођене од 2000. до 2010. године у Србији. Овај период у историји нашег образовног система одликује се напорима да се образовање деполитизује, демократизује, децентрализује, као и да му се повећа квалитет, ефикасност и праведност. Перцепције главних актера упућују на закључак да су поменути постављени стандарди само делимично постигнути. Упркос идеји да се образовање демократизује и децентрализује, кључни актери сматрају да је ниво њихове партиципације у доношењу одлука био веома низак, тако да преовлађује мишљење да је ова реформа била вођена по принципу „одозго-наниже“.¹⁰ Иако су промене биле усмерене на деполитизацију образовног система, учесници истраживања перципирају да је политизација и даље снажна и да не постоји јасна и општеприхваћена стратегија развоја образовања. Перцепције учесника нашег истраживања указују на то да реформа није успела да обезбеди предуслове за унапређивање квалитета образовања, о чему сведоче и резултати међународних тестова ученичких постигнућа, који показују да и након шест година реформи наши ученици значајно заостају у односу на просек земаља чланица ОЕЦД-а.¹¹ Ефикасност промена била је нарушена пребрзим темпом реформских иницијатива, хаотичношћу и нестабилношћу промена. Напори да се обезбеди већи степен праведности образовања, нажалост, схваћени су као један од највећих и најтежих професионалних изазова за наставнике, јер нису адек-

10 Ivan Ivić, "Monitoring & evaluation of EFA implementation: education reforms in the Republic of Serbia", neobjavljeni rukopis, 2005.

11 Aleksander Baucal, Dragica Pavlović Babić, *Kvalitet i pravednost obrazovanja u Srbiji: obrazovne šanse siromašnih: analiza podataka PISA 2003 i 2006*, (Beograd, Ministarstvo prosvete Republike Srbije, Institut za psihologiju, Filozofski fakultet u Beogradu, 2009).

ватно припремљени за нове улоге које инклузивно образовање од њих захтева.

Стиче се утисак да је кретање ка несумљиво легитимним вредностима образовања, у случају реформе српског образовања, више довело да хаотичности и збуњености актера, који су као једину сигурну основу у таквим околностима видели старе начине рада, старе навике и улоге. Стога не чуди општи утисак да је дошло до регресије на претходни модел, који је изграђиван дуги низ деценија. Општи је закључак да се, у клими шире друштвене нестабилности и одсуства консензуса у погледу главне политичке оријентације Србије, није ни могло очекивати да искуства актера са образовном реформом буду другачија. У том смислу, да би се нешто променило на кључном месту, а то је учионица, потребно је да се промене пре тога одвију у његовом системском окружењу. Ипак, промене у образовању се одвијају споро, тако да су неки ефекти реформе постали видљиви тек из данашње перспективе: предмети *веронаука* и *грађанско васпитање* су саставни део школског плана и програма, заживело је спољашње вредновање и школско развојно планирање, инклузивна настава је постала реалност, основани су и функционишу регионални центри за стручно усавршавање наставника, а задржан је и систем семинара за стручно усавршавање наставника; коначно, појачана је свест код наставника о важности активне и на исходе усмерене наставе, што се свакако једним делом може приписати искуствима са семинарима за наставнике. Могуће је да ће још дужа временска перспектива понудити нове погледе на овај период реформских напора да се образовање учини квалитетнијим и више у служби друштвеног напретка.

РЕЗИМЕ

Промене у образовном систему током прве деценије овог века тицале су се структуре основног образовања, курикулума, прављања школске инфраструктуре, промена у управљању и финансирању образовања и професионалног развоја наставника. Наше истраживање се бавило тиме како главни актери поменутих реформских процеса, а то су наставници, ученици, родитељи, директори школа и доносиоци одлука, доживљавају тај период. Одговоре актера смо организовали у три главна наратива: 1) промене су биле нестабилне и хаотичне, 2) недостаци, нерешене дилеме и неостварена очекивања од реформи и 3) улоге које су биле намењене самим актерима у образовним променама. Први наратив је обележен доживљајем актера да реформе нису биле довољно припремљене, да су имале превисоке

захтеве, као и да су се догађали нагли заокрети у главном току промена, што је стварало осећај конфузије и недостатка јасне визије. Други наратив се тиче доживљаја главних актера да су образовне промене биле површне, да су се више тицале промена на нивоу докумената, а много мање промена школске праксе, промена у квалитету знања или у програмима професионалног развоја наставника. Значајније промене су запажене у начину управљања школом, као и у либерализацији тржишта уџбеника. Трећи наратив доноси теме ниске партиципативности актера у процесу осмишљавања и имплементирања реформе, што је створило код наставника осећај да немају контролу над променама и да од њих скоро ништа не зависи. Када се узму у обзир сва три општа наративна оквира, може се боље разумети *overall* доживљај актера да је у нашем образовном систему дошло до регресије на претходни модел, који је изграђиван дуги низ деценија у једном сасвим другачијем друштвеном окружењу.

ИЗВОРИ И ЛИТЕРАТУРА

- Baucal, Aleksandar, Dragica Pavlović-Babić. *Kvalitet i pravednost obrazovanja u Srbiji: obrazovne šanse siromašnih: analiza podataka PISA 2003 i 2006*. Beograd: Ministarstvo prosvete Republike Srbije, Institut za psihologiju, Filozofski fakultet u Beogradu, 2009.
- Ivić, Ivan. „Monitoring & evaluation of EFA implementation: education reforms in the Republic of Serbia“. Neobjavljeni rukopis, 2015.
- Kovač Cerović, Tinde i dr. *Kvalitetno obrazovanje za sve: Izazovi reforme obrazovanja u Srbiji*. Beograd: Republika Srbija, Ministarstvo prosvete i sporta, 2004.
- Ministarstvo prosvete. *Inkluzivno obrazovanje: put razvoja. Nacionalni izveštaj Republike Srbije*. Datum pristupa 25. 4. 2011. http://www.mp.gov.rs/resursi/dokumenti/dok245-srp-MP_izvestaj_za_UNESCO.pdf.
- Stanković, Dejan. “Local/school level inputs to national policy formation: an example from Serbia”. *Analysis of Educational Policies in a Comparative Educational Perspective*, eds Stefan Kiefe, Johannes Michalak, Ali Sabanci, Klaus Winter, 159–172. Linz: State College of Teacher Education Linz Austria, 2005.
- *Predstave o obrazovnim promenama u Srbiji: refleksije o prošlosti, vizije budućnosti*, priredili Milja Vujačić i dr. Beograd: Institut za pedagoška istraživanja, 2011.
- UNICEF. *Sveobuhvatna analiza sistema osnovnog obrazovanja u SRJ*. Beograd: UNICEF, 2001.

SUMMARY

Vladimir Džinović
Ivana Đerić

EDUCATION REFORMS FROM 2000 TO 2010 FROM THE PERSPECTIVE OF “EXPERIMENTAL GENERATION”

ABSTRACT: In this paper, we deal with how teachers, school principals, parents, students, and experts experienced education reforms in Serbia in the period from 2000 to 2010. Negative perceptions concerning the three general narratives are predominant. The first indicates the experience of chaotic changes, frequent and sudden shifts in the direction of these changes, as well as unclear goals and outcomes. The second narrative tells the story of disappointment due to unfulfilled expectations and indicates that everything is set too ambitiously. The third narrative is dominated by the theme of insufficient participation of actors in the planning and implementation of the changes. With a general observation, we conclude that the educational changes were a reflection of broader social transitions in Serbia after the democratic changes.

KEY WORDS: educational reform, perceptions of the key stakeholders in education, qualitative research

Changes in the education system during the first decade of this century concerned the structure of primary education, curriculum, improvement of school infrastructure, changes in the management and financing of education and professional development of teachers. Our research dealt with how the main actors of the mentioned reform processes, namely teachers, students, parents, school principals, and decision makers, experience this period. We organised the responses of the actors in three main narratives: 1) the changes were unstable and chaotic, 2) shortcomings, unresolved dilemmas and unfulfilled expectations from the reforms and 3) the roles that were intended for the actors of the educational changes. The first narrative was marked by the actors' experience that the reforms were not sufficiently prepared, that they had too high demands, as well as that there were sudden reversal in the main course of change, which created a feeling of confusion and lack of clear vision. The second narrative concerns the perception of the main actors that educational changes were superficial, that they were more about changes at the level of documents, and much less about changes in school practice,

changes in the quality of knowledge, or in teacher professional development programs. Significant changes were noticed in the way the school was managed, as well as in the liberalisation of the textbook market. The third narrative brings the themes of low participation of actors in the process of designing and implementing the reform, which created a feeling among teachers that they had no control over the changes and that almost nothing depends on them. When all three general narrative frameworks are taken into account, one can better understand the overall perception of the actors that in our educational system there was a regression to the previous model, which was built for decades in a completely different social environment.