

Учешће практичара у процесу стварања и спровођења образовних политика

Вера Спасеновић¹

Одељење за педагогију и андрагогију, Филозофски факултет, Универзитет у
Београду, Београд, Србија

Емина Хебиб

Одељење за педагогију и андрагогију, Филозофски факултет, Универзитет у
Београду, Београд, Србија

Зорица Шаљић

Одељење за педагогију и андрагогију, Филозофски факултет, Универзитет у
Београду, Београд, Србија



Апстракт *Једна од важних претпоставки остваривања функционалне образовне политике јесте да се кључне одлуке у домену образовне политике доносе уз консултовање с онима који ће те одлуке непосредно спроводити. Циљ спроведеног истраживања је био да се сагледа како школски педагози ојачају учешће практичара у процесу стварања и спровођења образовних политика. Конкретније, испитивали смо ко је све учествовао у креирању актуелних реформских решења у образовању, као и у којој мери су практичари мотивисани да се укључе у процес стварања и спровођења образовних политика и зашто. Узорак истраживања је чинило 159 педагога, запослених у основним и средњим школама широм територије Републике Србије. Подаци, прикућени анкетирањем, указују на то да практичари, посматрано из угла школских педагога, не учествују активно у процесу стварања и спровођења образовних политика. Искусство неузимања у обзир перспективе практичара, па чак и изостављање прилике да буду мишлени, доприноси томе да се реформска решења ојачају као наметнућа, нерелевантна и непримерена локалном контексту, што доводи до налага овог истраживања. Такве околности недовољно делују на мотивисаност практичара за спровођење образовно-политичких одлука и на сузбијање отпора према променама.*

Кључне речи: образовна политика, реформе у образовању, доносиоци одлука у образовању, партиципација практичара, школски педагози.

¹ vspaseno@f.bg.ac.rs

Увод

Кад год просветне власти реше да се ухвате у коштац са неким проблемом или изазовом у области образовања (или свесно реше да то не учине) долази се на терен образовне политике. Било да је реч о жељеним променама у области управљања и руковођења у образовању, остваривању праведности у образовању, финансирању образовања, компетенцијама наставника, ученичким постигнућима или неком другом сегменту функционисања образовног система и праксе васпитно–образовног рада, реформски процеси и активности које просветна власт покреће у директној су вези са процесом стварања и спровођења образовних политика. У том смислу, реформски напори који се предузимају чине образовну политику коју просветна власт води.

Практичарима се приписује кључна улога у процесу спровођења образовно–политичких одлука, тј. у имплементацији реформских решења у праксу. Међутим, да би се остварили жељени резултати, потребно је препознати и уважити практичаре као значајне актере и током процеса стварања образовних политика. Уколико се у том домену успостави континуирана сарадња и партнерски однос између доносилаца одлука у образовању и практичара, вероватније је да ће планирана реформска решења практичари доживети као сврсисходна и релевантна, и да ће, сходно томе, бити мотивисанији и за њихову примену.

У тексту који следи анализира се питање могућности и значаја учешћа практичара у стварању и спровођењу образовних политика и излажу налази истраживања о учешћу практичара у овим процесима. Како би се јасније образложила важност учешћа практичара у различитим фазама наведених процеса, у наставку текста прво се даје, у кратким цртама, опис циклуса образовних политика, тј. фаза које обухвата.

Циклус образовних политика

У стручној литератури се појму образовна политика приписују различита значења, те се описује као подручје деловања, као исказ о намерама и будућим активностима просветних власти, као одлуке које доносе надлежни органи и институције, као програм деловања, као предлог конкретних акција или интервенција, као резултат, тј. исход деловања (Rizvi & Lingard, 2010). За потребе овог рада ослонићемо се на она одређења по којима образовна политика укључује разрађен приступ деловања, тј. осмишљен скуп мера и активности усмерених ка остварењу циљева којима се настоји одговорити на проблеме у функционисању образовног система и пракси образовног рада од стране органа/тела која имају законска, политичка и финансијска овлашћења да то чине (Radó, 2010; Taylor, Rizvi, Lingard, & Henry, 1997; Viennet & Pont, 2017).

За разумевање и анализирање процеса формулисања, спровођења и праћења јавних политика, укључујући ту и образовне политике, често се користи модел циклуса јавних политика. Њиме се описују кључне фазе или етапе кроз које пролази процес развијања јавних политика. Ове фазе се нижу једна за другом и треба да су међусобно усклађене. Иако постоје одређене разлике међу ауторима у издвајању и именовању фаза, обично се помињу: идентификација проблема, формулисање решења, одлучивање, спровођење политике и евалуација резултата (Due, 2013; Đorđević, 2009; Miošić,

Berković i Horvat, 2014; Smith & Larimer, 2009; Stančetić, 2015). Могуће је говорити и о три кључне фазе – стварање, спровођење и евалуација образовних политика, које онда укључују одговарајуће подфазе или кораке.

До идентификације проблема, која чини прву фазу, долази када органи управљања, стручне институције или други заинтересовани актери препознају неки проблем и начин на који се он испољава. Сасвим разумљиво, неће сваки уочени проблем бити и решаван, или не бар у датом тренутку. Нема сумње да интереси и моћ оних који заговарају одређене идеје утичу на то да ли ће се неки проблем наћи на дневном реду или неће.

У оквиру друге фазе – формулисања решења, тј. развијања политике, идентификују се различите опције за решавање проблема, разматрају се њихове предности и недостаци и процењују потенцијални ефекти. Након избора најпримеренијег решења, оно се детаљније разрађује и конкретизује. У анализи и предлагању решења обично значајну улогу има стручна јавност, при чему се неретко у овој фази консултују и различити заинтересовани актери.

Трећа фаза, која подразумева одлучивање, означава да се доносиоци одлука (који једини имају моћ да одлучују шта ће постати званична политика) опредељују за неко од предложених решења, које се затим званично усваја, најчешће доношењем одговарајућих закона, правилника, стратегија, уредби и сл.

У наредној фази – спровођењу политике – оно што је постала званична политика примењује се у пракси, тј. преводи се у акцију. Ова фаза би заправо требало да представља мост између постављених циљева и промена образовне праксе. Имплементација је несумњиво врло сложен процес, условљен различитим детерминантима и праћен бројним изазовима.

Последња фаза се односи на евалуацију усвојене политике и она подразумева вредновање ефеката примењених решења, тј. процену да ли је и у којој мери је дошло до жељене промене у односу на постављени циљ. Са започетом реформом се може наставити на исти начин, могу се направити одређене модификације или се од ње одустати.

Иако дати модел трпи бројне критике, почев од тога да процес образовних политика у реалности није тако једноставан и линеаран, до тога да се у њему прилично занемарују вредности на којима се (политичке) одлуке заснивају и различити интереси који се провлаче (Spasenović, 2019), у раду смо пошли од њега јер је погодан за сагледавање целине процеса и представља добро полазиште за разматрање потребе и могућности партиципације практичара у фазама идентификације проблема, формулисања решења и доношења одлука о потребним променама, а не само у фази спровођења дефинисаних промена у праксу васпитно–образовног рада.

Могућности и значај учешћа практичара у стварању и спровођењу образовних политика

Као што је у претходно датом приказу циклуса образовних политика назначено, у различитим фазама процеса могу деловати различити актери. Практичари (васпитачи, наставници, стручни сарадници, директори), сасвим логично, имају кључну улогу

у имплементацији реформских решења, тј. у спровођењу одлука образовне политике у пракси. Међутим, њихово учешће не би требало ту да почне и да се заврши, већ би морали да имају активнију улогу и у осталим фазама процеса (Viennet & Pont, 2017).

Ангажовање практичара у фази идентификације проблема може да буде веома значајно. С обзиром на непосредне увиде у изазове и проблеме у функционисању система образовања и праксе васпитно-образовног рада, за доносиоце одлука у образовању практичари би требало да представљају важан извор информација. И у фази развијања политике, тј. формулисању различитих начина на које проблем може да се реши и анализи тих опција, практичари могу да дају значајан допринос (Bell & Stevenson, 2006; Viennet & Pont, 2017). С једне стране, њихова улога је важна у разматрању предности и ограничења појединих решења, а самим тим и у сагледавању могућих ефеката. Увид у праксу васпитно-образовног рада и познавање локалних услова у којима се она одвија омогућава им да, можда боље него неки други актери, препознају потенцијалне изазове и баријере у имплементацији предложених решења. С друге стране, практичари би требало не само да су консултовани око адекватности и примерености различитих опција, већ би могли да учествују и у предлагању одређених решења. Учешће практичара је изузетно значајно и у процесу праћења начина на који се одлуке спроводе, као и у вредновању остварених резултата, али то питање нећемо овде детаљније разматрати.

Постоје различити канали путем којих се практичари укључују (или би могли да се укључе) у процес обликовања реформских решења: кроз учешће у радним групама и комисијама које формирају надлежни органи и институције; кроз деловање у оквиру стручних друштава; укључивањем у јавне расправе (трибине, округле столове и сл.); учешћем у истраживањима којима се прикупљају информације од практичара; кроз синдикално деловање; учешћем у изради предлога практичне политике итд.

Међутим, и онда када постоје могућности да се чује глас практичара у процесу доношења одлука, не значи да ће до тога заиста и доћи. Може се десити да формално постоје различите прилике за укључивање практичара, а да се у реалности њихово мишљење, ставови и предлози заправо не уважавају. У зависности од тога у којој мери доносиоци одлука разумеју значај консултовања практичара у обликовању реформских решења и колико им је стало да тај процес буде партиципативан и заснован на демократским процедурама, зависиће и квалитет размене и сарадње између доносилаца одлука и практичара (Kovač, Buchberger i Rafajac, 2015; Viennet & Pont, 2017).

Зашто је важно учешће практичара у различитим фазама процеса образовне политике? Пре свега, успешно спровођење образовно-политичких одлука и постизање жељених резултата се тешко може очекивати без подршке свих релевантних актера, нарочито оних који те одлуке треба да спроводе у пракси (Kovač i sar., 2015).

Дешава се, наиме, да се због бројних и разноврсних тешкоћа на које се наилази у реформском процесу не остваре очекивани ефекти чак и у условима када се добро осмисле потребне промене и одаберу адекватни начини њиховог спровођења у праксу. Као најизраженије, често се истичу тешкоће повезане са обезбеђивањем потребног нивоа сагласности између свих интересних група у образовању о правцима и циљевима реформе и тешкоће повезане са отпорима практичара према променама

практике образовног рада које чине основу реформе (Hardy, 2008, према: Hebib, 2013). Стога је потребно у процесу реформе превазићи отпоре практичара према променама, и обезбедити њихову кооперативност и својеврсну преоријентацију ка промени (Thompson et al., 2003, према: Osborne & Brown, 2005). Реформски процес треба да се води тако да се гради простор за договор између кључних актера система на основама заједничких интереса и циљева (Lieberman & Miller, 2007), као и простор за акцију и партиципацију практичара (Hill, 2004). Поред кључне улоге коју практичари имају у имплементацији политичких одлука у васпитно-образовну праксу, стварна партиципација подразумева да буду активно укључени и у процес доношења одлука у чијем ће спровођењу непосредно учествовати (Kovač, Rafajac, Buchberger i Moćibob, 2014).

Уколико су практичари питани о томе шта и како треба мењати у пракси васпитно-образовног рада и уколико се њихово мишљење уважи у процесу доношења одлука и осмишљавању мера образовне политике, може се повећати квалитет предложених мера, јер ће оне бити реалистичније и прилагођеније реалним потребама и условима у којима се делује (Stanković i sar., 2012). У супротном, донете мере и активности могу бити нерелевантне и непримерене конкретним условима, а самим тим су резултати реформског процеса неизвеснији. Поред тога, мотивација практичара за њихово спровођење биће ниска (Fullan, 2007). Наиме, како би се дефинисане и планиране промене успешно имплементирале у праксу, потребно је да се практичари ангажују и буду посвећени спровођењу промена, а то је теже обезбедити уколико практичари имају осећај да о њима нису питани или да њихово мишљење о потребним и могућим променама није уважено.

Како бисмо још експлицитније објаснили потребу учешћа практичара у процесу креирања, а не само имплементације политичких одлука у васпитно-образовну праксу, задржаћемо се на тренутак на уобичајеном начину одвијања процеса спровођења одлука у области васпитања и образовања. Одлуке које донесу просветне власти се, по правилу, у писаној форми дефинишу и формулишу у одређеним документима (стратегијама, законима, правилницима, акционим плановима, уредбама) на основу којих се регулише и одвија пракса. Међутим, оно што је садржано у документима не значи да ће као такво бити и транспоновано у праксу, тј. да неће постојати раскорак између онога што је планирано и онога што је остварено (Bell & Stevenson, 2006; Rizvi & Lingard, 2010). Дешава се да се „текст“ интерпретира различито, што подразумева да актери у складу са својим знањима, уверењима и разумевањем преводе у праксу оно што је документом предвиђено (Ball, 2006; Bell & Stevenson 2006, према: Spasenović, 2019). Другим речима, ретко се дешава да практичари извршавају инструкције одозго без да не размотре примереност, смисао и могућност прилагођавања политичких одлука реалној пракси у којој се планира имплементација. Уколико онај ко доноси одлуке није унапред обезбедио спремност практичара за извршавање жељене политике, вероватно је да резултат имплементације неће одговарати почетним намерама (Kovač i sar., 2014). Стога је за доносиоце одлука упутно да што раније укључе широки круг актера у развијање образовне политике како би јасно образложили кључне циљеве и идеје које желе да остваре и како би заједно са практичарима размотрили мере и активности које томе треба да воде (Viennet &

Pont, 2017), односно да обезбеде да овај процес буде партиципативан. Тиме се отвара пут ка успостављању консензуса и изградњи заједничког разумевања у погледу планираних промена, а тиме и добијању подршке и смањивању броја актера који ће се томе супротставити.

У условима када се дешава партиципација практичара у различитим фазама циклуса образовних политика, на компетентност практичара не гледа се само као на средство да се испуне споља постављени захтеви и одређује њихова позиција као техничара који треба да поштују задате стандарде, односно да буду послушни у односу на ауторитете који их доносе и контролишу њихову испуњеност чиме се, експлицитно или имплицитно, подржава хијерархијска расподела моћи у образовном систему (Radulović, 2019). Напротив, долази до комбинације и синхронизације директивног управљања од стране органа који се налазе на врху управљачке хијерархије (тзв. усмеравање процеса промена одозго) са јачањем свих сегмената система како би се могло приступити расподели обавеза и одговорности у спровођењу реформе (тзв. усмеравање процеса промена одоздо) (Hopkins, 2008; Moos & Huber, 2007, према: Pont, Nusche, & Moorman, 2008). Крута спољна одговорност и механизми контроле комбинују се са јачањем локалних капацитета и капацитета практичара уз подстицање њихове мотивације за спровођење мера образовне политике и потребних промена, што је кључни фактор успеха реформског процеса (Fullan, 2009).

Методологија истраживања

Циљ спроведеног истраживања је био да се из угла школских педагога сагледа учешће практичара у процесу стварања и спровођења образовних политика. Из овако постављеног циља произашла су следећа истраживачка питања: (1) ко је све учествовао у креирању актуелних реформских решења у образовању; (2) у којој мери су практичари мотивисани да се укључе у процес стварања и спровођења образовних политика и зашто.

Истраживањем је обухваћено 159 школских педагога, од којих су 94 запослена у основној школи, 63 у средњој школи, док двоје раде у оба типа школе. Узорак је чинило далеко више особа женског (91,8%) у односу на мушки пол (8,2%). Већина педагога укључених у истраживање ради преко 15 година у струци (60,4%), док је број оних чији је радни стаж између пет и 15 година (27,7%) и оних са мање од пет година стажа (11,9%) био упадљиво мањи.

Позив за учешће у истраживању уз линк ка онлајн упитнику је на 270 основних и 132 средње школе из 23 управна округа у Србији (укључујући подручје града Београда), и то директно на мејл адресе педагога у ситуацијама када је таква информација постојала на веб-сајту школе, а када то није био случај, онда на мејл адресу која је била доступна (стручне службе, директора, секретара или општи мејл школе), уз молбу да буде прослеђен педагогу школе. Може се претпоставити да би одзив школских педагога био знатно већи у односу на садашњих 39,6% да смо били у прилици да непосредно контактирамо све потенцијалне испитанике којима смо се обратили.

У истраживању је примењена дескриптивна метода, а за прикупљање података коришћена је техника анкетања. Питања у упитнику обухватила су следеће пробле-

ме: 1) укљученост различитих актера у креирање реформских решења у образовању; 2) степен мотивисаности практичара за учешће у процесу стварања и спровођења образовних политика и образложење дате процене. Два од укупно шест питања из овог истраживања анализирали смо већ у једном другом раду, с тим да је тада број испитаника укључених у узорак био незнатно мањи (Spasenović, Hebib i Šaljić, 2020). Истраживање је реализовано крајем 2019. године, а упитник је био отворен за попуњавање у периоду од три недеље.

У истраживању је примењена квантитативна и квалитативна анализа података. За приказ података добијених на питања затвореног типа коришћене су фреквенције и проценти. Питања отвореног типа квалитативно су анализирана. У изналажењу категорија за анализу ових одговора послужили смо се индуктивним приступом развијања категорија на основу анализе изворних података. Другачије речено, приликом анализе добијених одговора није се пошло од унапред припремљених категорија, већ је категорисање било „вођено подацима“. Сваки добијен одговор је могао бити сврстан у једну или више категорија. Наиме, комплексни одговори су рашчлањени на мање смислене јединице, што је имало за последицу да је број јединица одговора (категорисаних одговора) био различит од броја учесника истраживања.

Резултати истраживања

За однос према реформским решењима која треба спровести у образовној пракси значајно је ко је све учествовао у њиховом креирању и да ли су практичари том приликом били консултовани. Учесници овог истраживања процењују да су активну улогу у креирању актуелних реформских решења у образовању у нашој земљи имали, пре свега, надлежни органи и институције, што је и очекивано (94,9%) (Табела 1). Према броју добијених одговора, следе страни консултанци (41,1%), док стручњаке са факултета и института, као и стручна друштва наводи око трећина испитаника. Тек сваки четврти педагог види практичаре (наставнике, стручне сараднике, директоре) као активне учеснике у овом процесу.

Табела 1

Ко је све активно учествовао у креирању ширењу актуелних реформских решења у образовању? (N=158)

Актери	ф	%
Надлежни органи и институције (МПНТР, Заводи...)	150	94,9
Страни консултанци	65	41,1
Стручњаци са факултета и из института	58	36,7
Стручна друштва	54	34,2
Практичари (наставници, стручни сарадници, директори)	39	24,7
Синдикати	20	12,7
Нешто друго	5	3,2

С друге стране, као оне који нису били у довољној мери питани у процесу осмишљавања реформских решења у образовању, а требало би да јесу, школски педагози убедљиво издвајају практичаре, тј. запослене у школама (89,3%) (Табела 2). Приличан је и број испитаника који сматра да би стручна друштва, као и стручњаке са факултета и института требало консултовати у већој мери. Насупрот томе су страни консултанци, чије би активније учешће било пожељно само за незнатан број испитаника. Синдикати, према мишљењу школских педагога, нису били активно укључени у креирање актуелних реформских решења (Табела 1), али се ни не опажају као неко ко би требало интензивније да се укључи у тај процес.

Табела 2

Ко није био довољно њишан у процесу осмишљавања реформских решења у образовању, а требало је да буде?
(*N=159*)

Актери	ϕ	%
Практичари (наставници, стручни сарадници, директори)	142	89,3
Стручна друштва	68	42,8
Стручњаци са факултета и из института	48	30,2
Синдикати	17	10,7
Страни консултанци	6	3,8
Нешто друго	4	2,5

Налази овог истраживања показују да више од половине учесника овог истраживања процењује да су запослени у васпитно-образовним установама делимично мотивисани да се укључе у процес одлучивања о образовној политици (53,5%), док сваки десети сматра да су веома мотивисани. Мањи број педагога опажа да су практичари у малој мери мотивисани (9,6%) или да нису мотивисани (8,3%).

Учеснике истраживања смо замолили да образложе свој одговор на претходно питање, што је учинило њих 106 (укупно 118 категорисаних одговора). Међу педагозима који сматрају да су практичари веома мотивисани за учешће у процесу одлучивања о образовној политици доминира образложење у коме се наглашава да су просветни радници компетентни да суде о томе шта, због чега и на који начин треба мењати и/или да им је у интересу унапређење образовне праксе (9 од 13 категорисаних одговора).

Образложења педагога који су проценили да су практичари делимично, у малој мери или уопште нису мотивисани (93) сврстали смо у три категорије (укупно 105 категорисаних одговора) (Табела 3). (Не)уважавање мишљења и искуства практичара од стране доносилаца одлука је категорија у коју је сврстан највећи број одговора (48,4%). У овим одговорима се истиче да просветне власти не разматрају ставове практичара, игноришу предлоге и сугестије које им практичари упуте и/или не узимају у обзир њихово искуство.

Следећа категорија – спремност практичара да се ангажују у процесу стварања образовних политика – обухвата одговоре који углавном указују на то да било због безвољности и инертности, лоше материјалне ситуације у којој се налазе или преоптерећености свакодневним радним обавезама (посебно административним пословима) практичари нису спремни да се ангажују у том домену (18,6%).

У трећу категорију, коју смо назвали пракса консултовања практичара, сврстани су одговори у којима се истиче да се глас практичара у процесу осмишљавања реформских решења не чује, јер нису ни били питани, тј. доносиоци одлука их ни не консултују (14,2%).

Табела 3

Примери одговора за издвојене категорије

Примери одговора	Издвојене категорије
Пример 1. Вишегодишње ангажовање наставника у предлагању разних мера, које нису имале никаквог ефекта, тј. нису разматране нити прихваћене, утиче на демотивисаност за даље укључивање у креирање образовне политике. Пример 2. [Практичари] свесни су тога да њихово мишљење неће бити ни разматрано, ни прихваћено.	(Не)уважавање мишљења и искустава практичара
Пример 1. Запосленима у васпитно-образовним установама недостаје жеља да нешто промене, већ сматрају да ће неко други да решава њихове проблеме. Пример 2. Међу мојим колегама влада општа апатија према послу. Све се своди на много папирологије, без конкретног ефекта...	(Не)спремност практичара на ангажовање
Пример 1. Њих [практичаре] нико ништа не пита, само добијају директиве да нешто треба да спроведу. Пример 2. Мотивисани јесу, али немају начина да се укључе на адекватан начин. Нико их не пита за мишљење.	Пракса (не) консултовања практичара

Остали одговори (18,8%), који су се јављали појединачно или се спорадично понављали, односили су се на неадекватан статус наставничке професије у друштву, неинформисаност практичара о могућим начинима укључивања, непоседовање потребних знања и вештина и слично.

Када је реч о мотивисаности практичара за активно учешће у процесу спровођења актуелних реформских решења, највећи број учесника овог истраживања процењује њихову мотивисаност као делимичну (58%), док за нешто мање од трећине педагога она постоји у малој мери (30,6%). Далеко мањи број педагога види практичаре као немотивисане (7%) или веома мотивисане (4,5%) у том погледу.

Образложење свог одговора дала су 93 педагога, од чега 89 оних који су навели да је мотивисаност практичара делимична, мала или да није присутна (укупно 110 категорисаних одговора). И у овом случају су добијени одговори груписани у три категорије (Табела 4).

Прву категорију сачињавају одговори педагога који сматрају да недовољна мотивисаност практичара произлази из њиховог односа према садржају и ефектима

актуелних реформских решења (32,7%). Из перспективе педагога, практичари су у великој мери критични према примерености образовно-политичких одлука за које се очекује да их спроводе. Они не виде сврсисходност, смисленост и корисност интервенција које се предузимају, те нису заинтересовани ни да се активније ангажују на њиховом спровођењу. У неким случајевима се то наводи као уопштен увид, а негде се помиње незадовољство конкретним решењима (инклузивно образовање, наставни програми, превенција насиља...). Такође, у већем броју одговора се изражава уверење да су реформска решења непримерена и неприлагођена потребама школе, као и условима у којима она делује. Реални проблеми са којима се школа суочава нису они на која су усмерена образовно-политичка решења. Уз то, неки сматрају да се често ради о „преписаним решењима“ која не одговарају нашој ситуацији и потребама. Разлози слабије мотивисаности образлажу се и разочаравајућим ефектима актуелних реформских процеса и активности, као и лошим искуствима са досадашњим образовним променама. Коначно, у једном броју одговора се наглашава да садржај и ефекти реформских решења нису примерени управо зато што практичари нису о њима консултовани, што води незаинтересованости за сам процес имплементације.

У другој издвојеној категорији се такође налазе образложења у којима се иказује незадовољство практичара реформским процесима и активностима, али, за разлику од претходне категорије, овде је у питању припремљеност реформе (31,9%). Преовлађујући утисак учесника истраживања је да реформе нису добро планиране и да нису разрађени механизми за њихово спровођење. Описи реформи који се срећу у одговорима педагога су следећи: „лоше припремљене“, „стихијске“, „без континуитета“, „недоследне“. Наилази се и на коментаре да свака нова власт креће из почетка, са новим идејама и иницијативама, занемарујући оно што се до тада дешавало. Поред тога, истиче се да нису обезбеђени услови потребни за успешно спровођење реформе, пре свега кадровски, материјално-технички и финансијски. Наиме, наставници нису у довољној мери информисани о реформским решењима, нити су адекватно припремљени за њихову примену, а обуке које се у том погледу спроводе се процењују као недовољне и не претерано корисне. Адекватна опремљеност школа, посебно информационо-комуникационим технологијама, јесте, према речима педагога, још једна ствар о којој доносиоци одлука нису водили рачуна приликом покретања реформи. Практичаре демотивише и то што није предвиђено награђивање и финансијско стимулисање оних који квалитетно раде.

Отвореност практичара за промене је следећа издвојена категорија (16,5%). Иако неки школски педагози истичу да мотивисаност за активно учешће у спровођењу образовних промена зависи од личних афинитета и својстава практичара, те да увек има оних који желе промене и оних који не, бројнији су коментари у којима се указује на негативан однос наставника према променама. По речима педагога, практичари су „уморни од промена“, „засићени“ и „без ентузијазма“. Док неки педагози разлоге незаинтересованости виде у испољавају отпора према променама генерално, без обзира о којим конкретним реформским решењима је реч, други узроке отпора приписују томе што промене захтевају додатно улагање труда и нове обавезе (нарочито у погледу вођења документације), на шта практичари нису спремни,

а трећи говоре о инертности практичара и устаљеним праксама деловања које се тешко мењају, посебно код старијих колега.

Табела 4

Примери одговора за издвојене категорије

Примери одговора	Издвојене категорије
<i>Пример 1.</i> Врло је тешко бити мотивисан за имплементацију неког програма а да при томе не видите суштину, смисао или значај...	Садржај и ефекти реформских решења
<i>Пример 2.</i> Услед досадашњих негативних искустава и имплементације лоших решења, неприменљивих у пракси, запослени губе мотивацију и перспективу.	
<i>Пример 1.</i> ... Реформске активности и садржаји се стихијски планирају и реализују, а на крају нема адекватне евалуације целог процеса. Од запослених се очекују да реализују инстант осмишљене активности и садржаје са којима су површно упознати.	Припремљеност реформе
<i>Пример 2.</i> [Практичари су немотивисани] зато што се реформска решења не припреме добро и не обезбеде се услови у установама, у кадровском и материјалном смислу.	
<i>Пример 1.</i> Већина практичара има синдром „сагоревања“. Поред тога, навикли су да раде на одређен начин и тешко им је да прихвате и усвоје промене.	Отвореност практичара за промене
<i>Пример 2.</i> Поједини запослени веома ажурно прате новине у свету образовања и укључују те новине у своју праксу. Са друге стране, код једног дела колега се унапред јавља отпор према свему што је ново и другачије од оног што се од њих раније очекивало.	

Остали одговори дати као образложење става о степену мотивисаности практичара за процес имплементације реформских решења (18,9%), а који су се спорадично јављали, тicali су се опште неповољне ситуације у друштву, лошег финансијског статуса просветних радника, проблема у односима између наставника, ученика и родитеља итд.

Дискусија

На основу налаза овог истраживања можемо да констатујемо да, посматрано из угла школских педагога, практичари нису имали активну улогу у процесу креирања актуелних реформских решења у образовању. Скоро 90 одсто учесника истраживања наводи да запослени у школама нису били довољно питани у том погледу, а требало је да буду. Истовремено, практичари спадају у групу актера код које постоји највећа разлика у процени тога ко је био активно укључен у овај процес, а ко није, мада је требало да буде. Стручна друштва су такође она за које је у нешто већој мери оцењено да би требало да имају активнију улогу него што је то до сада било. Насу-

прот томе се налазе страни консултанти. Приличан број школских педагога верује да су они били значајни актери у осмишљавању реформских решења, док само занемарљив број њих оцењује да би требало да су били присутнији него што је то био случај. Ово је у складу са често присутним ставом практичара о томе да су одређени реформски напори иницирани због притиска међународних институција (Stanković i sar., 2012) или пак настојања просветних власти да копирају туђа решења у домену образовне политике и праксе (Kovač i sar., 2015).

Више од половине школских педагога процењује да су практичари делимично мотивисани како за учешће у процесу стварања образовних политика тако и за активно ангажовање у имплементацији усвојених решења. Образлажући своје процене степена мотивисаности у оба наведена случаја, школски педагози су доминантно износили негативно обојене утиске и описе постојећег стања. Као најупадљивији разлог недовољне мотивисаности практичара за укључивање у процес развијања образовних политика, издвојило се неуважавање мишљења, ставова и предлога практичара од стране доносилаца одлука. У случају процеса имплементације, као најчешћи разлози су навођени незадовољство у погледу смислености, примерености и корисности покренутих реформских решења, као и однос практичара према променама. Бројни утисци школских педагога о неприлагођености реформских решења локалним потребама и условима и исказано неповерење према исходима имплементације могли би се тумачити у контексту недовољног укључивања практичара у процес доношења одлука и/или неузимања у обзир онога што они имају да кажу о питањима релевантним за имплементацију, а што у својим изјавама експлицитно потврђују и неки учесници истраживања.

Добијени налази су сагласни са резултатима неких других истраживања. Обимним истраживањем сарадника Института за педагошка истраживања спроведеним пре осам година утврђено је да већина запослених у школама сматра да нису били консултовани о стању у образовању приликом тада покренутих реформских решења, да те реформе нису најбоља решења датих проблема у образовању и да оне нису биле у довољној мери припремљене (Stanković i sar., 2012). Да оваква ситуација није карактеристична само за нашу земљу, потврђују и налази истраживања хрватских истраживача, који показују да међу наставницима влада неповерење према одлукама креатора политика на националном нивоу и према успешности реформских напора, као и да мишљење и поруке наставника не допиру до просветних власти (Kovač i sar., 2015). Такође, наставници су себе видели као умерено мотивисане за учешће у стварању и спровођењу одлука креатора образовне политике, али је њихово стварно учешће у овим процесима знатно ниже процењено.

Недостатак конструктивне комуникације и сарадње између доносилаца одлука и практичара у процесу креирања образовне политике носи са собом ризик да предузете интервенције неће довести до жељених промена у образовању (Viennet & Pont, 2017). Уколико креирање образовне политике није партиципативан процес, већа је шанса да ће практичари доживети реформска решења као наметнута, а себе као пуке извршиоце одлука просветних власти. Такве околности неповољно делују и на мотивисаност практичара за спровођење образовно-политичких одлука и на сузбијање отпора према променама. Пракса је, уосталом, показала да су се реформе

у којима није постојала адекватна партиципација оних чије се суделовање очекује у процесима примене одређене политике често завршавале неуспехом (Schattock, 2003, према: Kovač, 2007).

Закључак

Налази овог истраживања јасно показују да, из перспективе школских педагога, практичари не учествују активно у процесу стварања и спровођења образовних политика. Наиме, они су у много мањој мери укључени у креирање актуелних реформских решења него што се мисли да би требало. Мотивисаност практичара за учешће у осмишљавању реформских решења и њиховој примени, коју учесници истраживања процењују као делимичну, сигурно се једним делом може приписати уверењу практичара да се њихов глас не чује и не уважава приликом идентификовања проблема у образовању и разматрању могућих решења. Искуство неузимања у обзир перспективе практичара, па чак и изостављање прилике да буду питани доприноси томе да се реформске активности опајају као наметнуте, нерелевантне и непримерене локалном контексту.

Без партиципативног обликовања образовних политика теже је избећи често присутне проблеме и изазове у процесу имплементације, али и остварити жељене резултате. Стога, једна од важних претпоставки остваривања функционалне образовне политике јесте да се кључне одлуке образовне политике доносе уз консултовање с онима који ће те одлуке непосредно спроводити. Резултати овог истраживања потврђују да на успостављању двосмерне комуникације и сарадње између доносилаца одлука у образовању и практичара треба још доста да се ради.

Рад ћемо завршити исказом једног од учесника овог истраживања: „Да би за послени били мотивисани за активно учешће у имплементацији реформских решења, неопходно је време, неопходно је осмислити, омогућити и обезбедити суштинско разумевање процеса реформе, јасно дефинисати и операционализовати кораке, али и указати поштовање и уважавање онима који ће те кораке реализовати (практичари).“

Литература

- Bell, L., & Stevenson, H. (2006). *Education Policy: Process, Themes and Impact*. London: Routledge.
- Dye, T. (2013). *Understanding Public Policy*. New York: Pearson.
- Ђорђевић, S. (2009). *Analiza javnih politika*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Fullan, M. (2007). *The New Meaning of Educational Change*. New York: Columbia University.
- Fullan, M. (2009). Leadership development: The larger context. *Educational Leadership*, 47(2), 45–50.
- Hebib, E. (2013). *Kako razvijati školu – razvojni i reformski procesi u oblasti školskog obrazovanja*. Beograd: Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
- Hill, P. T. (2004). New capacity for civic oversight. In P. T. Hill & J. Harvey (Eds.), *Making School Reform Work – New Partnership for Real Change* (pp. 17–26). Washington: Brookings Institution Press.
- Kovač, V. (2007). *Pristupi analizi obrazovne politike*. Pedagogijska istraživanja, 4(2), 255–267.

- Kovač, V., Rafajac, B., Buchberger, I. i Močibob, M. (2014). *Образовна политика из перспективе хрватских учитеља и наставника. Napredak, 155(3), 161–184.*
- Kovač, V., Buchberger, I. i Rafajac, B. (2015). *О образовној политици из различитих перспектива.* Риека: Филозофски факултет у Риеци.
- Lieberman, A., & Miller, L. (2007). *Designing principles for learner-centered professional development.* In W. D. Hawley (Ed.), *The Keys to Effective Schools* (pp. 99–117). Thousand Oaks: Corwin Press.
- Miošić, N., Berković, J. i Horvat, M. (2014). *Анализа и заговарање јавних политика.* Загреб: ЕДУ центар GONG и Центар за cjелоživotno образовање Факултета политичких знаности Свеучилишта у Загребу.
- Osborne, S. P., & Brown, K. (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations.* London: Routledge.
- Pont, B., Nusche, D., & H. Moorman (2008). *Improving School Leadership: Policy and Practice.* Paris: OECD.
- Radó, P. (2010). *Governing Decentralized Education Systems: Systemic Change in South Eastern Europe.* Budapest: Open Society Foundations.
- Radulović, L. (2019). *Просветна политика у Србији: где је практичар?* У Д. Павловић Бренеселовић, В. Спасеновић и Š. Аlibabić (ur.), *Зbornik radova sa nacionalnog naučnog skupa Susreti pedagoga – Образовна политика и пракса: у складу или у рaskорак* (str. 14–24). Београд: Институт за педагогiju и андрагогiju Филозофског факултета Универзитета у Београду; Педагошко друштво Србије.
- Rizvi, F., & Lingard, B. (2010). *Globalizing Education Policy.* London: Routledge.
- Smith, K., & Larimer, C. (2009). *The Public Policy Theory Primer.* Boulder: Westview Press.
- Spasenović, V. (2019). *Образовна политика: глобални и локални процеси.* Београд: Институт за педагогiju и андрагогiju Филозофског факултета Универзитета у Београду.
- Spasenović, V., Hebib, E. i Šaljić, Z. (2020). *Оdlučivanje o образовној политици: ко се све пита?* У Л. Radulović, В. Milin и В. Ljujić (ur.), *Зbornik radova sa nacionalnog naučnog skupa Susreti pedagoga – Participacija u obrazovanju: pedagoški (p)ogledi* (str. 115–122). Београд: Институт за педагогiju и андрагогiju Филозофског факултета Универзитета у Београду; Педагошко друштво Србије.
- Stančetić, V. (2015). *Reforma javne uprave: ka novoj javnoj upravi.* Београд: Факултет политичких наука и Чigoja.
- Stanković, D., Teodorović, J., Milin, V., Đerić, R., Bodroža, B. i Gutvajn, N. (2012). *Izveštaj o istraživanju. Predstave o obrazovnim promjenama u Србији: refleksije o prošlosti, vizije budućnosti (POPS 2).* Београд: Институт за педагошка истраživanja.
- Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B., & Henry, M. (1997). *Educational Policy and the Politics of Change.* London: Routledge.
- Viennet, R., & Pont, B. (2017). *Education Policy Implementation: A Literature Review and Proposed Framework, OECD Education Working Paper No. 162.* Paris: OECD Publishing.

Примљено: 06.08.2020.

Коригована верзија примљена: 11.10.2020.

Прихваћено за штампу: 15.10.2020.

The Participation of Practitioners in the Process of Creating and Implementing Education Policies

Vera Spasenović

Department of Pedagogy and Andragogy, Faculty of Philosophy,
University of Belgrade, Belgrade, Serbia

Emina Hebib

Department of Pedagogy and Andragogy, Faculty of Philosophy,
University of Belgrade, Belgrade, Serbia

Zorica Šaljić

Department of Pedagogy and Andragogy, Faculty of Philosophy,
University of Belgrade, Belgrade, Serbia

Abstract *One of the important preconditions for the implementation of a functional education policy is that key decisions in the domain of education policy are taken following consultations with those who will be directly implementing these decisions. The aim of our research was to examine how school pedagogists perceive the participation of education practitioners in the process of creating and implementing education policies. More specifically, we sought to identify all those who participated in the creation of current reform solutions in education, and to find out to what extent education practitioners are motivated to get involved in the process of creating and implementing education policies and why. The research sample consisted of 159 pedagogists working in primary and secondary schools across the Republic of Serbia. The data, collected through a survey, indicate that practitioners, from the point of view of school pedagogists, do not take an active part in the process of shaping and implementing education policies. The experience of not taking into account the practitioners' perspective, even not giving them the opportunity to be asked for their input, contributes to reform solutions being perceived as imposed from above, non-relevant and inappropriate to the local context, which is borne out by the findings of this research. Such circumstances have a detrimental effect on education practitioners' motivation for implementing educational-political decisions and the suppression of resistance to changes.*

Keywords: *education policy, reforms in education, decision-makers in education, participation of education practitioners, school pedagogists.*

Участие практиков в процессе создания и реализации образовательной политики

Вера Спасенович

Кафедра педагогики и андрагогики, Философский факультет,
Белградский университет, Белград, Сербия

Эмина Хебиб

Кафедра педагогики и андрагогики, Философский факультет,
Белградский университет, Белград, Сербия

Зорица Шальич

Кафедра педагогики и андрагогики, Философский факультет,
Белградский университет, Белград, Сербия

Резюме *Одним из важных предварительных условий в реализации политики функционального образования является то, что ключевые решения в области образовательной политики должны приниматься в консультации с теми, кто будет непосредственно выполнять эти решения. Целью данного исследования было выяснить, как школьные педагоги воспринимают участие практиков в процессе создания и реализации образовательной политики. В частности, было рассмотрено, кто все участвовал в разработке текущих решений по реформе образования, а также насколько специалисты-практики заинтересованы в участии в процессе создания и реализации образовательной политики и почему. Исследование проведено с участием 159 педагогов, работающих в начальных и средних школах на всей территории Республики Сербия. Данные, собранные в ходе опроса, показывают, что практики с точки зрения школьных педагогов не принимают активного участия в процессе создания и реализации образовательной политики. Опыт игнорирования точки зрения практиков и даже упущение возможности их минимального участия, способствует тому, что решения реформ воспринимаются как навязанные, нерелевантные и неуместные для местного контекста, что подтверждается результатами данного исследования. Такие обстоятельства отрицательно влияют на мотивацию к реализации решений в области образовательной политики и подавление сопротивления изменениям.*

Ключевые слова: *образовательная политика, реформы в образовании, лица, принимающие решения в образовании, участие практиков, школьные педагоги.*