

SUSRETI PEDAGOGA NACIONALNI NAUČNI SKUP

24. i 25. januar 2020.



PARTICIPACIJA U OBRAZOVANJU

PEDAGOŠKI (P)OGLEDI

ZBORNİK RADOVA



1838



1949



ODLUČIVANJE O OBRAZOVNOJ POLITICI: KO SE SVE PITA²⁴

Vera Z. Spasenović²⁵

Emina Dž. Hebib²⁶

Zorica S. Šaljić²⁷

Filozofski fakultet Univerziteta u Beogradu

Apstrakt

Imajući u vidu da kontinuirana i efikasna saradnja između donosilaca odluka u obrazovanju i različitih zainteresovanih aktera, naročito zaposlenih u školi, čini značajnu pretpostavku uspešnog sprovođenja reformskih napora u obrazovanju, važno je razumeti kako praktičari opažaju svoju ulogu u procesu odlučivanja o obrazovnoj politici. Cilj ovog istraživanja je bio da se sagleda kako školski pedagozi vide uključenost različitih aktera u osmišljavanje reformskih rešenja u obrazovanju, a posebno ulogu praktičara u tom procesu. Uzorak istraživanja je obuhvatio 154 pedagoga, zaposlenih u osnovnim i srednjim školama na teritoriji Republike Srbije, a istraživačku tehniku je činilo anketiranje. Osnovni nalaz istraživanja je da, prema oceni školskih pedagoga, praktičari nisu u dovoljnoj meri uključeni u osmišljavanje reformskih rešenja i da se njihovo mišljenje ne uvažava u dovoljnoj meri prilikom donošenja važnih odluka u obrazovanju. Ovakvo stanje može dovesti do pojačanog nezadovoljstva i otpora onih od kojih se očekuje da odluke sprovode u praksi, a time i do teškoća u postizanju željenih ishoda reforme.

Ključne reči: obrazovna politika, proces odlučivanja, reformska rešenja, praktičari.

Uvod

Iniciranje i sprovođenje reformskih procesa u obrazovanju usmereno ka unapređivanju funkcionisanja školskog sistema i efekata školskog rada nužno je povezano sa procesom odlučivanja u domenu obrazovne politike. Iako se na obrazovnu

²⁴ *Napomena.* Tekst predstavlja rezultat rada na projektu „Modeli procenjivanja i strategije unapređivanja kvaliteta obrazovanja u Srbiji” Instituta za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta u Beogradu (broj 179060), čiju realizaciju finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

²⁵ E-mail: vspaseno@f.bg.ac.rs

²⁶ E-mail: ehebib@f.bg.ac.rs

²⁷ E-mail: zorica.saljic@f.bg.ac.rs

politiku može gledati kao na proces odlučivanja od strane onih koji imaju autoritet da to čine (što podrazumeva različite hijerarhijske nivoe, od vlade do obrazovnih institucija), ipak se o njoj najčešće raspravlja kao o delovanju državnih organa i institucija koji imaju moć da usmeravaju obrazovanje u određenom smeru i da formulišu mere i aktivnosti kojima bi se to ostvarilo (Spasenović, 2019: 23). Odluke koje se donose po pravilu su sadržane u odgovarajućim dokumentima – strategijama, zakonima, pravilnicima, akcionim planovima, uredbama, uputstvima i sl. Međutim, iz perspektive implementacije određenih reformskih rešenja, značajna pitanja su: šta je prethodilo donošenju određenih obrazovnopolitičkih odluka, ko je učestvovao u njihovom stvaranju, šta je uslovalo prihvatanje određenih rešenja, zašto su ta rešenja usvojena baš u datom momentu itd. Takođe, sasvim je jasno da se opredeljenja prosvetnih vlasti izražena u različitim dokumentima ne prevode direktno u praksu, tj. da često postoji raskorak između odluka koje se donose i njihove primene u praksi (Bell & Stevenson, 2006; Rizvi & Lingard, 2010).

Razvijeni kanali komunikacije i kontinuirana saradnja između donosilaca odluka u obrazovanju i različitih zainteresovanih aktera, naročito zaposlenih u školi, čine nužne pretpostavke uspešne realizacije reformskih napora. Naime, proces implementacije obrazovne politike, između ostalog, zavisi od prirode odnosa koji je postojao između različitih aktera u fazi kreiranja obrazovne politike (Kovač i sar., 2014). U tom smislu je važno razumeti kako zaposleni u školama vide proces donošenja odluka u obrazovanju i sopstvenu ulogu u tome.

Metodološki pristup istraživanju

Istraživanjem koje smo sprovedi želeli smo da sagledamo kako školski pedagozi vide uključenost različitih aktera u osmišljavanje reformskih rešenja u obrazovanju. Drugačije rečeno, namera nam je bila da ispitamo ko se sve pita u procesu donošenja odluka u obrazovanju u našoj zemlji. Pažnju smo posebno usmerili na ulogu praktičara u tom procesu.

Istraživanjem je obuhvaćeno 154 pedagoga, zaposlenih u osnovnim (93) i srednjim školama (61) na teritoriji Republike Srbije. Uzorak je činilo 92% ispitanika ženskog i 8% muškog pola. Najveći broj ispitanika, njih 60%, ima preko 15 godina radnog staža u struci, dok je onih koji rade između 5 i 15 godina (29%) i onih sa manje od 5 godina staža (12%) bilo upadljivo manje.

Podaci su prikupljeni anketiranjem. On-line upitnik, upućen na mail adrese oko 400 obrazovnih politika u našoj zemlji (Stanković i sar., 2012).

U istraživanju je primenjena kvantitativna i kvalitativna analiza podataka. Za prikaz podataka dobijenih na pitanja zatvorenog tipa korišćene su frekvencije i procenti, dok je stručnih saradnika, odnosno škola, iz gotovo svih okruga u Srbiji, bio je dostupan za popunjavanje u periodu od dve nedelje tokom novembra meseca 2019. godine. Neka od pitanja u upitniku predstavljaju prilagođenu verziju pitanja korišćenih u istraživanju koje su realizovali saradnici Instituta za pedagoška istraživanja 2012. godine, kako bi ispitali elemente i obeležja stvaranja, sprovođenja i vrednovanja. U slučaju jednog pitanja otvorenog tipa korišćen je induktivni pristup razvijanja kategorija na osnovu analize izvornih podataka.

Rezultati istraživanja

Glavni razlozi za pokretanje reformi u obrazovanju u našoj zemlji, prema mišljenju školskih pedagoga, jesu stručni tj. profesionalni (oko 60% njih), ali su to i politički uticaji, kako inostrani, tako i domaći (Tabela 1). Tek svaki četvrti pedagog smatra da su potrebe praktičara bile razlog pokrenutih reformi, a svaki osmi ispitanik vidi pritisak roditelja i šire javnosti kao značajne pokretače promena.

Tabela 1: Šta su bili glavni razlozi za pokretanje reformi u obrazovnom sistemu Srbije u proteklom periodu? (N=152)

Razlozi	f	%
Stručni/profesionalni razlozi	90	59,2
Inostrani politički uticaji	79	52,0
Unutrašnji politički razlozi	69	45,4
Potrebe praktičara (nastavnika, stručnih saradnika, direktora)	35	23,0
Pritisak roditelja i šire javnosti	18	11,8
Nešto drugo	10	6,6

Interesantno je uporediti ove nalaze sa rezultatima istraživanja do kojih su došli saradnici Instituta za pedagoška istraživanja 2012. godine (Stanković i sar., 2012). Nalazi te studije pokazuju da zaposleni u školama (nastavnici, stručni saradnici i direktori) kao najistaknutije razloge za pokretanje reformi u tri domena – inkluzivno obrazovanje, stručno usavršavanje iškolsko razvojno planiranje opažaju inostrane političke uticaje, a zatim u podjednako meri slede unutrašnji politički razlozi i stručni/profesionalni razlozi. Pritisak roditelja i šire javnosti, kao i potrebe i želje nastavnika su u manjoj meri izdvojeni kao činioci koji su imali uticaja na pokretanje pomenutih reformi. Moglo bi se reći da su nalazi o razlozima pokrenutih reformi prilično slični u ova dva istraživanja, što znači da se percepcija zaposlenih u školama nije mnogo promenila u odnosu na period od pre 7 godina.

Bezmalob svi školski pedagozi koji su učestvovali u ovom istraživanju, sasvim očekivano, procenjuju da nadležne institucije imaju značajnu ulogu u kreiranju aktuelnih reformskih rešenja (Tabela 2). Prema broju dobijenih odgovora slede strani konsultanti. Ovakav nalaz je u skladu sa često prisutnim stavovima praktičara o tome da su određeni reformski napori inicirani zbog pritiska međunarodnih institucija (Stanković i sar., 2012) ili pak nastojanja prosvetnih vlasti da kopiraju tuđa rešenja u domenu obrazovne politike i prakse (Kovač i sar., 2014). Otprilike jedna trećina ispitanika smatra stručnjake sa fakulteta i iz instituta, kao i stručna društva, aktivnim učesnicima ovog procesa. Tek svaki četvrti pedagog procenjuje da su praktičari imali aktivnu ulogu u ovom procesu, dok su sindikati najređe pominjani u tom smislu.

Tabela 2: Ko je sve aktivno učestvovao u kreiranju trenutno aktuelnih reformskih rešenja u obrazovanju? (N=153)

Akteri	<i>f</i>	%
Nadležni organi i institucije (MPNTR, Zavodi...)	145	94,8
Strani konsultanti	63	41,2
Stručnjaci sa fakulteta i iz instituta	56	36,6
Stručna društva	52	34,0
Praktičari (nastavnici, stručni saradnici, direktori)	37	24,2
Sindikati	20	13,1
Nešto drugo	5	3,3

Ni u ovom slučaju se dobijeni podaci ne razlikuju mnogo od nalaza do kojih su došli istraživači iz Instituta za pedagoška istraživanja (Stanković i sar., 2012). Njihovi nalazi, kao i naši, pokazuju da su, prema oceni zaposlenih u školama, najuključeniji akteri u osmišljavanje pomenutih reformi ministarstvo prosvete i drugi državni organi, zatim slede strani i domaći stručnjaci i stručna društva, dok su nastavnici i sindikati najmanje učestvovali u stvaranju reformi.

Među onima koji nisu bili u dovoljnoj meri pitani u procesu osmišljavanja reformskih rešenja u obrazovanju, a trebalo bi da jesu, školski pedagozi ubedljivo izdvajaju praktičare, tj. zaposlene u školama (Tabela 3). S druge strane, kako pokazuje tabela 2, sindikati nisu bili aktivno uključeni u kreiranje aktuelnih reformskih rešenja, ali se ni ne opažaju kao neko ko bi trebalo intenzivnije da se uključi u taj proces (Tabela 3). Očekivani nalaz je da samo zanemarljiv broj školskih pedagoga smatra da bi strani konsultanti trebalo da su u većoj meri pitani, od onoga koliko jesu.

Tabela 3: Ko nije bio dovoljno pitan u procesu osmišljavanja reformskih rešenja u obrazovanju, a trebalo je da bude? (N=154)

Akteri	f	%
Praktičari (nastavnici, stručni saradnici, direktori)	137	89,0
Stručna društva	66	42,9
Stručnjaci sa fakulteta i iz instituta	47	30,5
Sindikati	17	11,0
Strani konsultanti	6	3,9
Nešto drugo	4	2,6

Uključivanje praktičara u proces donošenja odluka se, prema navodima školskih pedagoga, u najvećoj meri odvija kroz učešće u radnim grupama i komisijama koje formiraju nadležni organi ili institucije i putem informisanja nadležnih tela, organa ili institucija o potrebama i problemima koje škola ima u svom radu (Tabela 4). Među odgovorima koje su ispitanici imali priliku sami da dopišu dominira onaj da zaposleni u školama nisu uopšte ni bili uključeni u proces donošenja odluka.

Tabela 4: Načini na koje su zaposleni u školama bili do sada uključeni u proces donošenja obrazovnopolitičkih odluka? (N=147)

Načini uključivanja	f	%
Učešće u radnim grupama i komisijama koje formiraju nadležni organi ili institucije	55	37,4
Informisanje nadležnih tela/organa/institucija o potrebama i problemima sa kojima se škola suočava u svom radu	50	34,0
Kroz sindikalno delovanje	42	28,6
Učešće u javnim raspravama	35	23,8
Učešće u izradi predloga praktične politike	6	4,1
Nešto drugo	23	15,6

Na pitanje da li prosvetne vlasti uvažavaju stavove i iskustva zaposlenih u vaspitno-obrazovnim ustanovama prilikom osmišljavanja mera i aktivnosti u domenu obrazovne politike, od 153 pedagoga, njih 40,5% je dalo odgovor „ne”, a 54,9% se opredelilo za odgovor „delimično”. Samo 4,6% školskih pedagoga smatra da stavovi i iskustva praktičara imaju odjeka u procesu donošenja odluka u obrazovanju. Ispitanike smo zamolili da obrazlože svoj odgovor. Od ukupno 102 dobijena obrazloženja, najveći broj njih može se svrstati u dve kategorije, koje ćemo prikazati u nastavku teksta, uz izdvajanje tipičnih odgovora kojima se ilustruje data kategorija.

Prvu grupu odgovora čine oni u kojima se ukazuje na to da se mišljenje praktičara ne uzima u obzir, odnosno da se njihovi predlozi ne uvažavaju prilikom donošenja odluka.

Zaposleni u vaspitno obrazovnim ustanovama se pozivaju na sastanke, obrazlažu im se promene koje slede, upitani su za mišljenje, ali se nakon toga pojave izmene koje nikako nisu bile u skladu sa predlozima sa sastanaka koji su održavani. Postoji uverenje nas, praktičara, da smo često (zlo)upotrebljeni u donošenju nekih odluka u domenu obrazovne politike. Neke odluke su već unapred donete, a mi smo reda radi pitani šta predlažemo (pedagog u srednjoj stručnoj školi).

Jos nijedan predlog koji smo slali na javnu raspravu nisam videla da je argumentovano odbijen (pedagog u gimnaziji).

Mišljenja sam da ovo malo što su nas konsultovali je više kozmetičke prirode i, nakon ovoliko godina rada u prosveti, mogu sa sigurnošću tvrditi da se naše mišljenje i predlozi

apsolutno ne uvažavaju. A imamo toliko toga korisnog da kažemo, predložimo...(pedagog u osnovnoj školi).

Radili smo proveru instrumenata za eksterno vrednovanje i uložili sugestije. Nijedna nije uvažena. Stigao je dokument kakav je bio u predlogu. Mi smo se osećeli izmanipulisano. Niko od tvoraca dokumenta nije se oglasio (pedagog u gimnaziji).

U drugu grupu odgovora su svrstani oni u kojima se ističe neprimerenost i neusklađenost odluka koje se donose sa realnim mogućnostima škola da određene odluke sprovedu u praksi. Na to se nadovezuje i stav da se u nedovoljnoj meri uvažavaju specifičnosti različitih škola i uslovi u kojima one deluju.

Ono što prosvetne vlasti propisuju uglavnom je neprimereno realnim uslovima i mogućnostima u kojima se realizuje obrazovno-vaspitni proces. Postoji veliki raskorak između onoga što je propisano, što se traži od praktičara i onoga što se stvarno dešava u praksi (pedagog u osnovnoj školi).

Da uvažavaju [stavove i iskustva] u potpunosti, ne bi pojedine reforme bile lepo zamišljene na papiru, a poprilično neprimerene praksi (pedagog u osnovnoj školi).

Prilikom osmišljavanja pomenutih mera i aktivnosti, prosvetne vlasti se u većoj meri oslanjaju na inostrana iskustva ili na opšte tendencije u obrazovanju, bez detaljnijih istraživanja i analize koliko su ta iskustva primenljiva u našoj realnoj praksi (pedagog u srednjoj stručnoj školi).

Odgovori koje su ispitanici dali obrazlažući svoj stav o uvažavanju znanja i iskustva zaposlenih u školama u procesu donošenja odluka u saglasnosti su sa njihovom ocenom stepena uključenosti praktičara u proces osmišljavanja reformskih rešenja, dobijenom u okviru prethodnih pitanja.

Zaključak

Praktičari imaju ključnu ulogu u sprovođenju određenih odluka, ali je njihovo aktivno uključivanje i u druge faze ciklusa obrazovnih politika (kao što su formulisanje rešenja, donošenje odluke, vrednovanje), takođe veoma značajno. Na osnovu nalaza ovog istraživanja može se zaključiti da praktičari nisu u dovoljnoj meri pitani u procesu osmišljavanja i usvajanja obrazovnopolitičkih odluka. Ukoliko praktičari, od kojih se

očekuje da određena rešenja sprovode u praksi, nisu konsultovani o pitanjima relevantnim za implementaciju i ukoliko se njihovo znanje i iskustvo ne uvažavaju, veće su šanse da dođe do nezadovoljstva donetim odlukama i do teškoća u procesu implementacije, a samim tim i do neuspešnosti pokrenutih reformi (Kovač i sar., 2014). Osim što u takvim slučajevima može doći do otpora ili do niže motivacije članova školskog kolektiva u procesu sprovođenja određenih reformskih rešenja, veće su šanse i da oni na veoma različite načine interpretiraju određene ideje i rešenja, što efekte procesa implementacije čini vrlo neizvesnim.

Literatura

- Bell, L. & Stevenson, H. (2006). *Education policy: Process, themes and impact*. London: Routledge.
- Kovač, V., Rafajac, B., Buchberger, I. i Močibob, M. (2014). Obrazovna politika iz perspektive hrvatskih učitelja i nastavnika. *Napredak*, 155(3), 161–184.
- Rizvi, F. & Lingard, B. (2010). *Globalizing Education Policy*. London: Routledge.
- Spasenović, V. (2019). *Obrazovna politika: globalni i lokalni procesi*. Beograd: Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
- Stanković, D., Teodorović, J., Milin, V., Đerić, R., Bodroža, B. i Gutvajn, N. (2012). *Izveštaj o istraživanju. Predstave o obrazovnim promenama u Srbiji: refleksije o prošlosti, vizije budućnosti (POPS 2)*. Beograd: Institut za pedagoška istraživanja.