

Analiza javnih politika u Srbiji: obrazovanje

JANA BAČEVIĆ
SANJA PETKOVSKA

Uvod

Obrazovanje ima važnu ulogu u savremenim javnim politikama (up. Lauder i dr. 2006). Obrazovne politike se smatraju važnim instrumentom u izgradnji modernih demokratskih društava, kako kroz opšti društveni razvoj i razvoj kompetencija vezanih za tržište rada, tako i kroz implementaciju vrednosti vezanih za život i participaciju u složenim, pluralističkim sredinama koje ova društva predstavljaju. Društvene i političke transformacije u Srbiji nakon 2000. godine, kao svoj važan sastavni deo, uključile su i reformu obrazovnog sistema. Može se reći da ta promena označava začetak obrazovnih politika u savremenom smislu te reči, gde se pojedina rešenja u domenu obrazovanja ne posmatraju kao unapred data okvirima određene državne politike, već se uvodi upravljanje obrazovnim sistemom zasnovano na ideji da se do adekvatnih rešenja dolazi pregovaranjem i javnom raspravom koja bi uključila sve relevantne aktere (up. Olssen i dr. 2004).

Neposredno posle promene režima 2000. godine postojao je konsenzus o velikom broju problema i generalnoj neefikasnosti obrazovnog sistema Srbije, sledstveno tome i o potrebi za sveobuhvatnom reformom obrazovanja (up. Knežević 2002). Procenjeno „zatečeno stanje“ identifikovano je kao nedovoljno dobro u kontekstu željenog razvojnog pravca Srbije, i obrazovne politike prvenstveno su definisane u kontekstu reformisanja sistema koji bi mogao da podrži vrstu razvoja kakvu savremeni, globalizovani svet i Evropska zona visokog obrazovanja zahtevaju. U ovim okvirima moguće je razabrati dve glavne celine planiranih reformskih poteza, koje oslikavaju njihove vodeće teme ili željene vrednosne orijentacije: jedna je ovde opisana kao **evropeizacija**, a druga kao **demokratizacija**. Naravno, ovi termini su u kontekstu obrazovne reforme višeznačni, i kao što će biti pokazano u tekstu, njihove interpretacije podrazumevaju različite principe i mere. Istovremeno, način na koji su ideje o usklađivanju s evropskim sistemima obrazovanja i uvođenju demokratskih ideala u

obrazovanje interpretirane i prevedene u konkretne mere obrazovne politike, koristan je za razumevanje načina na koje su različiti politički akteri u Srbiji konstruisali sopstvene pozicije u odnosu na ove dve važne i transverzalne teme.

Nastavak teksta, stoga, pružiće rekonstrukciju procesa formiranja i razvoja obrazovnih politika u Srbiji u širem sklopu promena javnih politika nakon 2000. godine i analizu različitih mera (policy measures) kroz prizmu ova dva strateška, ili ideološka, usmerenja. Analiza će se fokusirati na interpretacije ovih usmerenja u specifičnim aspektima politika, kao i na kontradikcije u načinu na koji su formulisane u diskursima (policy discourses) i kasnije sprovedene. Na kraju, biće ponuđena interpretacija rezultata dosadašnjeg razvoja obrazovnih politika u Srbiji i nekoliko predloga za njihovo dalje razvijanje.

Teorijsko–metodološki okvir

Postoje različiti načini na koje se može pristupiti analizi javnih, pa i obrazovnih, politika. Počev od toga da je samo određenje pojmova obrazovne politike i obrazovne reforme složen i kompleksan zadatak, proizilazi da je dalji odabir metodološkog pristupa i okvira interpretacije barem približno toliko složen. Preduslov bilo kakve reforme je opažanje diskrepancije između aktuelnog stanja jednog obrazovnog sistema i projekcije kakvo bi ono trebalo da bude kako bi zadovoljilo potrebe određenog društva. Takva vrsta transformacije u svojoj osnovi sastoji se od normativne promene, što znači promenu obrazovne politike – zakona, principa i vrednosnih orijentacija prema kojima se upravlja obrazovnim sistemom, ali je njen sastavni deo šira društvena promena u odnosu između datog društva i sistema obrazovanja.

Kao društveni podsektor, obrazovni sistem je složena mreža institucija organizovanih vertikalno i horizontalno; spolja gledano, obrazovanje je izgleda „svačiji posao i skoro svako se oseća kvalifikovanim da ima mišljenje o tome“ (up. Haddad 1995: 23). Kao kompleksna mreža institucija, obrazovanje zahteva adekvatan normativni okvir koji definiše okvire i načine upravljanja. U trenucima društvenih promena obrazovni sistem se suočava sa skupom kritika i zahteva na koje zajedno s upravljačkim strukturama treba da odgovori u vidu reforme, kako normativnog, tako i institucionalnog okvira. Imenica „reforma“ opisuje promene u politikama, praksi ili organizaciji; glagol „reformisati“ se odnosi na nameravane ili sprovedene pokušaje da se reši identifikovan problem; dok kao obrazovna aspiracija, reformacija predstavlja duboko, sistematsko i održivo restrukturisanje javnog obrazovanja (up. Provenzo 2008).

Jedan od ideal-tipskih okvira analize obrazovnih politika trebalo bi da uključi tri osnovne sastavne faze procesa transformacije: pretpolitičke aktivnosti odlučivanja, sam proces donošenja odluka vezanih za reformu i proces planiranja aktivnosti nakon procesa donošenja odluka (up. Haddad 1995). U okviru ove, racionalističke paradigme, transformacija normativnog okvira obrazovnog sistema započinje analizom postojeće situacije, zatim se pristupa prikupljanju mogućih opcija ili modela upravljanja obrazovanjem, sledi evaluacija različitih modela, donošenje političke odluke, planiranje procesa implementacije, procena uticaja politika i na kraju se obično

pretpostavljaju sledeći ciklusi politika. U važne faktore za analizu postojeće situacije ulazi i kontekst (politički, ekonomski, struktura samog obrazovnog sektora). Strukturu obrazovnog sektora čini, pored obrazovnog sistema podeljenog na nivoe, i skup svih aktera relevantnih za proces odlučivanja, među kojima su najvažniji oni koji obrazovanjem upravljaju i oni koji sprovode nastavni, odnosno obrazovni proces (učitelji, nastavnici, profesori), kao i oni koji prolaze kroz proces obrazovanja kao direktni ili indirektni učesnici nastavnog procesa (učenici, studenti, roditelji, itd). Svaka od faza kreiranja procesa promene u obrazovnim politikama je složena i specifična, te je mogu činiti i dodatne podfaze. U analitičke svrhe, ti procesi mogu biti svrstani u jedan od modela: sistematični, rastući i „ad hoc“ model (Haddad 1995: 31).

Deluje kao da je, u okviru ovog pristupa, kreiranje obrazovnih politika u Srbiji nakon 2000. godine najbliže „ad hoc“ modelu pošto nije jednostavno izdvojiti i uspostaviti logički sled među fazama tog procesa. Imajući to u vidu, i uzevši u obzir da je cilj ove studije da ponudi kritičku interpretaciju razvoja javnih politika iz oblasti obrazovanja u Srbiji kroz dva ključna principa, evropeizaciju i demokratizaciju, a ne evaluaciju uspešnosti, isplativosti ili implementacije, autorski tim opredelio se za **interpretativni, postpozitivistički pristup** analizi javnih politika (up. Howlet, Ramesh, Perl 2009; Lejano 2006; Fischer 2003; Hajer, Wagenaar 2003; Fischer, Forester 1995). Postpozitivistički pristup analizi javnih politika izrastao je iz uviđanja nemogućnosti jasnog odvajanja faza u razvoju i sprovođenju politika na način opisan ranije (npr. planiranje, implementacija, evaluacija), kao i iz shvatanja da sadržaj javnih politika u velikoj meri zavisi od interpretacija koje pojedinačni akteri ili interesne grupe iznose i oblikuju u javnim raspravama. U tom smislu, ne može se govoriti o „uspešnosti“ implementacije politika budući da ono što biva implementirano, u krajnjoj liniji, uvek zavisi od načina na koje se određeni akteri zalažu za ili protiv (argumentuju) i razumevaju određene politike. Stoga, analiza javnih politika u oblasti obrazovanja u ovom radu biće razvijena na dva nivoa:

- Analiza vrednosnih ili ideoloških orijentacija koje se koriste kao smernice ili opravdanje prilikom diskusije ili sprovođenja određenih javnih politika;
- Analiza konkretnih mera (ili grupa mera) koje su proistekle iz ovih, široko definisanih, usmerenja uz analizu dokumenata kojima su orijentacije definisane (policy documents).

Nakon toga, biće ponuđena intepretacija odnosa između dva analizirana nivoa politika i istaknute glavne kontradikcije. Cilj interpretacije jeste da ponudi objašnjenja specifičnih oblika obrazovnih politika u Srbiji, kao i da ukaže na neke moguće pravce razvoja. U zaključku će biti sumirani rezultati i ponuđene neke polazne preporuke za dalji razvoj javnih politika u Srbiji u oblasti obrazovanja.

Normativno–zakonski okvir

Stanje zakonske regulative u obrazovanju nasleđeno iz devedesetih godina 20. veka bilo je među oblastima koje su zahtevale najhitniju i neodložnu promenu, što se vidi i iz brzine kojom su se predlozi za ovu oblast našli na dnevnom redu Skupštine nakon promene režima 5. oktobra. Prvi je promenjen *Zakon o univerzitetu*, ali ne izmenama i dopunama, već potpuno novim tekstom zakona.¹ Prethodni Zakon bio je poznat po tome što je doveo do izbacivanja univerziteta Srbije iz Evropske asocijacije univerziteta (EUA) i drugih međunarodnih organizacija, zbog izrazitog ograničavanja autonomije univerziteta. Na osnovu tog zakona iz 1998. godine, Vlada Srbije preuzela je upravljanje univerzitetom i zakon je omogućio proganjanje neistomišljenika ipreko 200 saradnika je otpušteno, dok je primljeno 1.400 novih saradnika koji nisu zadovoljavali akademske uslove. Isto tako, počelo je nekontrolisano upisivanje studenata bez obzira na kriterijume, postignuća i na kadrovsku opremljenost fakulteta. Nakon donošenja novog Zakona 2002. Univerzitet u Beogradu i ostali univerziteti Srbije postali su punopravni članovi međunarodnih organizacija.

Neposredno nakon toga izglasana su i dva *Zakona o izmenama i dopunama*, jedan o osnovnom, drugi o srednjem obrazovanju. Interesantno je da je jedna od prvih promena u ovim zakonskim dopunama povezana s jednom od vrednosti koje ispituje, demokratizacijom, odnosno sa zabranom diskriminacije u osnovnoj školi. Najvažnije promene u ovim izmenama i dopunama tiču se upravljanja obrazovanjem i verske nastave.

Tokom narednog saziva Skupštine od januara 2004. godine došlo je do promena nekoliko normativnih akata. U maju iste godine usvojen je *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja* kojim se uvodi Nacionalni savet radi utvrđivanja razvoja i unapređenja kvaliteta na svim obrazovnim nivoima. Pored toga, osniva se i niz drugih institucija koje su važne za evropeizaciju i demokratizaciju obrazovnog sistema, poput Zavoda za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja, stručnih timova za različite svrhe itd. Značajnije promene ovaj Zakon donosi i u području nastavnih planova i programa, odnosno sadržaja obrazovanja.

U 2005. godini donet je novi *Zakon o visokom obrazovanju*, koji je u tom trenutku bio od izuzetnog značaja jer je bilo potrebno da promene njime obuhvaćene uvedu systemske mogućnosti za usklađivanje s evropskim visokim obrazovanjem i za sprovođenje bolonjskih reformi. Ovim zakonom regulisane su osnove visokoobrazovnog sistema, vršenje visokoobrazovne delatnosti i finansiranje visokog obrazovanja. Interesantno je da u njemu nema pozivanja na *Bolonjsku deklaraciju*. Preostali zakoni tiču se naučno–istraživačke delatnosti. Tu su *Zakon o srpskoj enciklopediji*, *Zakon o naučno–istraživačkoj delatnosti*, *Zakon o rečniku SANU* i *Zakon o inovacionoj delatnosti*. Sledstveno promeni vladajuće strukture i usvojenom setu zakona, možemo uočiti konfrontiranje tradicionalnih (konzervativnih) i modernizacijskih elemenata: s jedne

1 Zakon je usvojen 18. aprila 2002. godine. Parlament ga je izglasao među prvima 22. januara 2001. godine.

strane zakonski regulisana izrada *Enciklopedije o srpskom narodu*, kao i izrada *Srpske enciklopedije* zbog „brige o srpskom jeziku“, a s druge naglašavanje i insistiranje na progresivnijim inovacijama naučno-istraživačke delatnosti.

U poslednjem sazivu doneto je nekoliko izmena i dopuna kada je reč o visokom obrazovanju i naučno-istraživačkoj delatnosti. Donet je *Zakon o učeničkom i studentskom standardu*, *Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju* i *Zakon o volontiranju*. Volontiranje je deo neformalnog sistema obrazovanja i taj zakon povezuje obrazovanje i rad na način koji je važan za ostvarenje ciljeva reforme obrazovanja. Posebno je važno da je donet veći broj zakona koji definišu saradnju i mobilnost između Srbije i drugih država u oblasti visokog obrazovanja i istraživanja.

Vrhovni normativni akt, *Ustav Republike Srbije*, članom 71 definiše pravo na obrazovanje. Tekst koji se odnosi na obrazovanje, produžen je u odnosu na tekst prethodnog Ustava. Članom 72 Ustava zaštićena je autonomija univerziteta.

Društveno-politički kontekst i osnovna obeležja obrazovnog sistema

Kao polazna tačka za analizu uzeta je 2000. godina kada su se promenile osnove političkog uređenja zemlje i uzrokovale drugačije pozicioniranje sistema obrazovanja u društvu i njegovom sistemu upravljanja. Jedan od prvih dokumentovanih početaka rada na procesu reforme je *Radni nacrt obrazovne reforme* (Ministarstvo prosvete i sporta 2002). Među ključnim problemima, koje bi nova obrazovna politika trebalo da reši, ovaj dokument navodi: nespremnost sistema da izađe u susret potrebama moderne ekonomije, neravnomeran razvoj školske mreže, centralizovanost administracije, finansiranje i problem praćenja postignuća i kvaliteta nastave, neadekvatnu obuku nastavnika i nepotpunu obuhvatnost stanovništva sistemom obrazovanja. Početni ciljevi navedeni u dokumentu su reorganizacija obrazovnog sistema, tako da doprinosi ekonomskom oporavku zemlje, i modernizacija, tako da bude podrška razvoju demokratije u zemlji i budućoj evropskoj integraciji. Prema ovom dokumentu, reformom rukovodi Ministarstvo prosvete i sporta (danas Ministarstvo obrazovanja i nauke) i Sektor za razvoj obrazovanja i međunarodnu prosvetnu saradnju, a ona se sprovodi na predškolskom, osnovnom, srednjoškolskom, visokom obrazovnom nivou, ali i na nivou neformalnog i kontinuiranog obrazovanja.

Sam početak reforme, dakle, imao je prilično jasno usmerenje i određenje, kako problema tako i ciljeva transformacije obrazovnog sistema. Nadležnosti u razvoju i implementaciji pojedinačnih politika takođe su bile jasno definisane na početku. Međutim, kao što će biti pokazano, ove početne pretpostavke doživele su mnogobrojne transformacije. Stoga se nećemo baviti samo vrednosnim ili političkim okvirom prezentovanim u radnim dokumentima Ministarstva, već ćemo ponuditi dublju, kritičku reinterpretaciju ovih usmerenja i njihovih ostvarenja u pojedinačnim politikama.

Vrednosna/politička usmerenja i njihove interpretacije

Evropeizacija

Jedan od najjačih reformskih diskursa posle 2000. u Srbiji, pa i u obrazovnim politikama, može se skupno opisati kao evropeizacija. Evropeizacija podrazumeva promenu postojećih i/ili uvođenje novih struktura, procesa i upravljanja obrazovanjem s ciljem njihovog izjednačavanja ili približavanja onima koji su identifikovani kao „evropski“, što se u praksi najčešće odnosi na one u Evropskoj uniji i njenim članicama, preporučene od strane evropskih organizacija, ili sadržane u međunarodnim dokumentima. Kao što se može videti iz pokušaja opisa, pojam je višeznačan i može biti upotrebljen u različitim kontekstima. U strateškom dokumentu *Kvalitetno obrazovanje za sve* ovaj cilj je definisan kao „modernizacija ili reorganizacija školskog sistema kao podrška budućoj evropskoj integraciji zemlje“ (up. Knežević i dr. 2002: 6). U ovom kontekstu, obrazovna reforma prvenstveno je interpretirana u kontekstu političkog cilja, odnosno integracije u Evropsku uniju i druge evropske institucije. U nastavku ćemo razmotriti neke od aspekata reforme koji su povezani s ovim političkim usmerenjem.

Strukturna reforma

Usklađivanje s evropskim standardima podrazumevalo je i promenu strukture ili „arhitekture“ obrazovnog sistema, kao jednog od osnovnih činilaca. Na samom početku reforme pominjano je produžavanje trajanja osnovnog obrazovanja s 8 na 9 godina (slično drugim evropskim državama), ali ovaj plan nije zaživeo. Srednje obrazovanje nije pretrpelo veće strukturne promene, osim uvođenja opšte, tj. zajedničke mature, koje je u procesu razvoja i trebalo bi da bude implementirano školske 2014/2015. godine.

Ovaj aspekt reforme je, svakako, bio najočigledniji u domenu visokog obrazovanja. Naime, Bolonjski proces, kome je Srbija zvanično pristupila 2003, podrazumevao je prilagođavanje strukture studija trocikličnoj (bachelor, master, doktorat) strukturi. Ovaj proces nije prošao bez kontradikcija. Naime, razlika između trogodišnjih i četvorogodišnjih programa osnovnih studija pokazala se problematičnom u kontekstu uključivanja na tržište rada ili nastavka obrazovanja. Sličan problem pojavio se i s interpretacijom razlike između „starog“ drugog ciklusa (magistrature) i „novog“ mastera. Reforme obrazovnih politika od 2000. takođe su obuhvatile i promenu statusa visokog (nekadašnjeg višeg) stručnog obrazovanja, koje je uključeno u sistem visokog obrazovanja. Ovo je inspirisano primerima nekih evropskih zemalja gde nema međuoblika između srednjeg i visokog obrazovanja. Međutim, nije još jasno koji je cilj niti kakvi su efekti ove transformacije, uzveši u obzir da ne postoji prohodnost s ovog tipa studija na više cikluse opšteg univerzitetskog obrazovanja.

Reforma kurikuluma i nastavnog procesa

Još jedan od prvih aspekata usklađivanja obrazovanja s evropskim standardima odnosio se na reformu kurikuluma. Naime, nastavni planovi i programi u osnovnom i srednjem obrazovanju bili su ocenjeni kao preobimni, zastareli i neprilagođeni savremenim potrebama. U tom smislu, uvodi se diversifikacija, fleksibilizacija i individualizacija kurikuluma i nastavnih metoda, tako da kurikulum počinje da obuhvata veći broj izbornih predmeta različitih usmerenja i biva prilagođen individualnim potrebama učenika i učenica. Paradoksalno, među prvim uvedenim izbornim predmetima bili su veronauka i građansko vaspitanje, čije je uvođenje izazvalo dosta kontroverze, kako u javnosti tako i u samom Ministarstvu prosvete i sporta. U osnovnom obrazovanju, izborni predmeti su uključivali nastavu iz različitih oblasti s ciljem da se osnovcima na lak i zanimljiv način približe određene teme. U domenu opšteg srednjeg obrazovanja, kurikularna reforma je bila slična onoj u osnovnom i uglavnom se odnosila na „rasterećenje“ (smanjivanje obima) nastavnih sadržaja. Međutim, u srednjem stručnom obrazovanju, koje je identifikovano kao jedna od ključnih tačaka za razvoj i unapređivanje obrazovanja, došlo je do mnogo većih promena. U okviru projekta koji je finansirala Evropska fondacija za obuku (European Training Foundation – ETF), telo Evropske komisije koje se bavi razvojem i podrškom programa stručnog obrazovanja i usavršavanja (vocational education and training – VET), razvijen je broj novih, „eksperimentalnih“ profila usmerenih na tržište rada čiji cilj je bio da omoguće veću zapošljivost.

U domenu visokog obrazovanja, glavni aspekt kurikularne reforme ticao se modularizacije nastave i izražavanja sadržaja, obima i svrhe nastavnog programa kroz, s jedne strane, bodove definisane u okviru evropskog sistema prenosa bodova (ECTS), a s druge, opis ciljeva i ishoda (learning outcomes). Ova dva aspekta Bolonjskog procesa imala su za cilj da olakšaju prepoznatljivost različitih kvalifikacija i na taj način podstaknu mobilnost unutar Evropskog prostora visokog obrazovanja (EHEA). U istom ključu, uvedeno je i izdavanje dodatka diplomi (diploma supplement), ali je implementacija mnogih ovih elemenata još uvek pod znakom pitanja, odnosno zavisna od interpretacija u okviru pojedinačnih ustanova visokog obrazovanja.

Reforma kurikuluma uključila je i inicijative za reformu nastavnog procesa, odnosno uvođenje interaktivnih metoda nastave, suprotno „tradicionalnom“ *ex catedra* pristupu. U ovom procesu, različiti društveni akteri, a naročito organizacije civilnog društva, imali su značajnu ulogu. Proces je, u širem smislu, uključio transformaciju obrazovanja nastavnika kroz stalno usavršavanje i razvoj novih nastavnih metoda.

Upravljanje i finansiranje

U domenu obrazovnih politika vezanih za upravljanje obrazovanjem, primetna je tendencija ka racionalizaciji i decentralizaciji. „Racionalizacija“, u ovom kontekstu, prvenstveno podrazumeva transformaciju mehanizama donošenja odluka i finansiranja u cilju povećanja efikasnosti. Istovremeno, jasna je tendencija

decentralizacije i uključivanja većeg broja aktera u proces donošenja odluka. U domenu osnovnog i srednjeg obrazovanja, lokalne samouprave dobijaju veća ovlašćenja, razvijaju se mreže škola, povećava uticaj roditelja i đaka itd. Istovremeno, osnivaju se različita „posrednička“ tela (buffer bodies) čija funkcija je da posreduju između donosilaca odluka i korisnika. U ove spadaju Nacionalni prosvetni savet kao i Nacionalni savet za visoko obrazovanje, koji uključuju predstavnike izvršne vlasti, akademske zajednice, građanskog društva i druge aktere zainteresovane za obrazovne politike. U tom smislu, proces donošenja odluka se demokratizuje i diversifikuje. Istovremeno, sprovođenje (implementacija) obrazovnih politika donekle se izmešta iz centralne vlasti, odnosno Ministarstva, i smešta u drugu vrstu „posredničkih“ tela, vladine agencije specijalizovane za određene funkcije.

U kontekstu ovih politika, Srbija „prati“ evropske tendencije vezane za decentralizaciju. Međutim, kada je u pitanju diversifikacija grupa aktera uključenih u kreiranje politika, implementacija je donekle upitna. Naime, prva faza reforme (2000–2004) bila je karakterisana velikim uticajem civilnog društva na planiranje obrazovnih politika, kako kroz delimično preklapanje funkcija (pomoćnici ministra prosvete dolazili su iz organizacija građanskog društva), tako i kroz serije konsultacija koje je vodilo Ministarstvo prosvete i sporta. Međutim, u potonjim fazama ovaj uticaj donekle slabi, i stiče se utisak kao da prelazi prvenstveno u domen implementacije određenih aspekata reforme.

Evaluacija i osiguranje kvaliteta

Jedan od ključnih idejnih narativa koji karakteriše reformu obrazovanja u Srbiji, odnosi se na povećanje, merenje i/ili osiguranje kvaliteta. Mada je kvalitet pojam koji izmiče definiciji, posle 2000. bilo je jasno da postoji konsenzus o tome da je kvalitet obrazovanja u Srbiji nedovoljan za zahteve koje postavlja proces evropskih integracija. Stoga, veliki deo reformskih procesa motivisan je ili obrazlagan idejom o „kvalitetu“.

Evaluacija i osiguranje kvaliteta takođe se mogu posmatrati kao deo promene paradigme vođenja obrazovanja. Naime, ove funkcije se gotovo od početka izmeštaju iz domena neposrednog zaduženja države i smeštaju u posrednička tela, kao što su Zavod za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja i Zavod za unapređenje obrazovanja i vaspitanja. U tom smislu, kontrola kvaliteta se takođe izmešta iz centralne vlasti i smešta u stručna tela. Proces osiguranja kvaliteta verovatno je najvidljiviji u visokom obrazovanju, gde uključuje akreditaciju, za koju je zadužena Komisija za akreditaciju i proveru kvaliteta (KAPK), ali postoji i u osnovnom i srednjem obrazovanju kroz upravni nadzor i licenciranje nastavnika. U ovom domenu, obrazovne politike u Srbiji pokazuju tendenciju sličnu onima u Evropi, ali i globalnu koja podrazumeva prelaz iz upravljanja (governance) u usmeravanje (steering), koje se prvenstveno vrši kroz sisteme nadzora i provere kvaliteta koji su, opet, vezani za mehanizme finansiranja.

Na globalnom planu, jedan od koraka čiji je eksplicirani cilj bio da omogući poređenje obrazovnog kvaliteta u Srbiji u odnosu na širi evropski i globalni prostor obrazovanja, jeste uvođenje PISA i TIMSS testiranja. PISA (Programme in international student assessment) od 1997. sprovodi OECD (Organization for economic cooperation

and development), a sastoji se od testiranja učenika nakon završene osnovne škole, jednom u tri godine (u Srbiji od 2003), u različitim vrstama kompetencija, ili „pismenosti“ (matematičkoj, jezičkoj i prirodnim naukama). TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) se u Srbiji takođe realizuje od 2003. i uključuje učenike i učenice IV i VIII razreda osnovne škole. Test je usmeren na matematiku i prirodne nauke, a u evaluaciji uzima u obzir i kontekstualne (npr. socio-ekonomske) faktore, a ne samo postignuće. Rezultati učenica i učenika iz Srbije na PISA i TIMSS procenama su u zemlji uglavnom ocenjivani kao nezadovoljavajući, što utiče na česte pozive za revizijom kurikuluma kako bi se prilagodio elementima koji se mere ovom vrstom testova.

U domenu visokog obrazovanja, efekat sličan PISA i TIMSS rezultatima ima evaluacija koja se odnosi ne na kvalitet, već na dostignuća u implementaciji Bolonjskog procesa, i izražava se prosečnom ocenom (1-5) koja svake dve godine biva saopštena na konferenciji ministara obrazovanja zemalja potpisnica *Bolonjske deklaracije*. Ocene koje je Srbija dobila na dosadašnjim sastancima, s izuzetkom Londona 2007, uglavnom su bile loše. U srodnom kontekstu može se interpretirati i nastojanje Univerziteta u Beogradu da se nađe na Šangajskoj (Shanghai Xiao Tong) listi, koja je jedna od metoda rangiranja svetskih univerziteta. Naime, u oba slučaja kvantitativni pokazatelji uzimaju se kao merilo kvaliteta bez dubljeg razmatranja toga šta ti pokazatelji mere, i u tom smislu deluje kao da je njihova primarna funkcija da srpsko visoko obrazovanje pozicioniraju u odnosu na evropsko ili globalno, a ne da pruže kritičku ocenu kvaliteta bilo kog aspekta reforme.

Povezivanje obrazovanja i tržišta rada

Jedna od transversalnih tema u reformi obrazovnih politika odnosi se na čvršće povezivanje obrazovanja s tržištem rada. Pored već navedenih eksperimentalnih profila u domenu srednjeg obrazovanja, ovaj aspekt reforme uključio je i veći akcenat na primenljivost u kontekstu visokog obrazovanja, prvenstveno kroz iskazivanje ciljeva i ishoda učenja, kao i razvoj centara za karijerno vođenje i programa stažiranja i obuke u okviru Nacionalne službe za zapošljavanje. Još jedan aspekt ovog dela reforme, koji je još u razvoju, jeste nacionalni okvir kvalifikacija (NQF) koji bi trebalo da bude usklađen s evropskim (EQF).

Zaključak

Kao što se može videti iz kratkog pregleda glavnih mera politike, podvođenih pod evropeizacijske procese u obrazovanju u Srbiji, „evropeizacija“ je kao višeznačan i ne vrednosno neutralan termin obuhvatila širok dijapazon reformskih politika. Jedan deo ovih politika odnosio se prvenstveno na strukturnu i sadržinsku reformu obrazovnog sistema, dok se drugi ticao upravljanja i kontrole kvaliteta. U domenu prvih, „evropeizacija“ se odnosila kako na arhitekturno usklađivanje procesa obrazovanja s evropskim sistemima, tako i na promociju fleksibilnijeg kurikuluma i pristupa nastavi, usmerenih na pojedinca. Međutim, već u ovom aspektu istovremeno vidimo i

promociju kolektivnih, nacionalnih vrednosti, kroz uvođenje predmeta kao što su veronauka i narodna tradicija. U tom smislu, „modernizacija“ obrazovanja od samog začetka reforme shvaćena je u dvostrukom smislu – kao „uključivanje u evropske tokove“ i kao povratak na određene prakse i vrednosti izjednačene s Jugoslavijom pre komunizma (up. Baćević 2005), te se može govoriti o određenom vidu „konzervativne modernizacije“ (up. Apple 2005). U tom ključu, evropeizacija u diskursu kreatora javnih politika prvenstveno ima funkciju obezbeđivanja ideološkog konsenzusa; prikazivanje određenih aspekata reforme ili politika kao evropskih modela izjednačeno je s verovatnoćom dobijanja široke podrške za njihovo sprovođenje.

Kada je u pitanju transformacija paradigmi, mehanizama upravljanja i kontrole kvaliteta, Srbija takođe pokazuje određenu mešavinu pristupa. Naime, s jedne strane može se govoriti o globalnom trendu „distanciranja“ države iz regulacije obrazovanja uvođenjem posredničkih tela i instanci, odnosno prelasku s „upravljanja“ na „usmeravanje“. Ali s druge strane, ova tendencija rezultirala je umnožavanjem mehanizama kontrole, tako da se u tom smislu može govoriti o nastanku „kulture kontrole“ (audit culture) (up. Apple 2005).

Postoje autori koji evropeizaciju, naročito u domenu visokog obrazovanja u centralnoj i istočnoj Evropi, izjednačavaju s dominacijom tržišnih, odnosno neoliberalnih, paradigmi (up. Dobbins, Knill 2009; Neave 2003). Mada se nakon 2000. u srpskom visokom obrazovanju mogu jasno zapaziti tržišne tendencije, prvenstveno kroz liberalizaciju tržišta visokog obrazovanja, izjednačavanje statusa privatnih i državnih univerziteta, ali i rast školarina na državnim univerzitetima – pitanje je da li ovakva vrsta interpretacije u Srbiji ima više veze s planiranim obrazovnim politikama ili je nusprodukt tranzicionih procesa (up. Baćević 2010). U tom smislu, moguće je očekivati dalje konflikte i tenzije na ovom polju, naročito u kontekstu odnosa ekonomske krize, rastuće potražnje za visokim obrazovanjem i strukture tržišta rada.

Demokratizacija obrazovnih politika

S uvođenjem višepartijskog sistema u Srbiji, jedna od najvažnijih zahtevanih promena, odnosno jedan od osnovnih principa obrazovnih politika u procesu razvoja, postala je i demokratizacija obrazovnog sistema. Obrazovanje obezbeđuje raspodelu znanja i razne vrste privilegija koje su potrebne pojedincima i društvima (Koković 2009: 290), te je zbog toga važno i da se obrazovanjem upravlja prema demokratskim načelima građanskog društva. Stoga ne čudi što je deo reforme obrazovnog sistema u Srbiji uključio demokratizaciju kao ideološko ili vrednosno usmerenje, i što je on jedan aspekt demokratizacije društva u celini.

Budući da je određenje demokratije, kako u političkoj teoriji tako i u svakodnevnoj upotrebi, samo po sebi složeno, demokratija u obrazovanju takođe je višeslojna i odnosi se na veoma različite prakse i shvatanja. U najprimarnijem smislu, demokratizacija se odnosi na sam proces učenja i priliku da svaka jedinka razvije svoje sposobnosti, što je naglašavao jedan od ključnih mislilaca i boraca za demokratsko obrazovanje, Džon Džui (Dewey, J.). Politička teorija obrazovanja fokusira se na pitanje

kako bi građani trebalo da budu obrazovani i ko treba da ih obrazuje: demokratsko obrazovanje je podjednako obrazovni i politički ideal (up. Gutman 1999: 3). Demokratija nije samo oblik uređenja vlasti, nego je takođe i oblik uređenja društva u kom obrazovanje ima centralnu ulogu kao jedan od osnovnih faktora socijalizacije individua i raspodele društvenih dobara.

Kada se govori o relaciji između demokratije i obrazovanja, moguće je najpre napraviti distinkciju između demokratskog obrazovanja i učenja o demokratiji, odnosno demokratije kao sadržaja i demokratije kao vodećeg principa obrazovnog sistema i obrazovnih politika na svim nivoima operacionalizovanog mehanizma odlučivanja u obrazovanju, baziranog na demokratskim procedurama. Kada je reč o nivoima obrazovnog sistema, demokratizacija bi trebalo da se odnosi na sve njegove sastavne aspekte – od sadržaja, preko nastavnog procesa, do obrazovnog sistema u celini i upravljanja njime putem javnih politika i pratećeg sistema odlučivanja. Demokratizacija obrazovanja nije samo deklarativni ideal koji bi trebalo da bude usvojen na opštem planu, već podrazumeva i mere koje su s njim u skladu i koje proizilaze iz definisanih prava i obaveza svih aktera uključenih u obrazovni sistem. Pored toga, može se napraviti jasna distinkcija između uspostavljanja demokratskog normativnog okvira u obrazovanju i područja implementacije rešenja s obzirom na politike koje iz tog normativnog okvira proističu.

Implementiranje principa demokratizacije – nacionalni okvir

Ukoliko pogledamo spisak zakonskih i strateških mera donetih u vezi s upravljanjem obrazovnim sistemom nakon 2000. godine, uvidećemo da nema jedinstvenog dokumenta koji bi obuhvatio demokratizaciju obrazovanja kao jednu jasno uočljivu, generalnu tendenciju koja obuhvata set mera i odnosi se na različite aspekte obrazovnog sistema. Tokom 2001. godine formiran je Tim za demokratizaciju obrazovanja koji je imao za zadatak da definiše i prati implementaciju mera koje bi vodile ka postepenom uvođenju načela ravnopravnosti, participacije, interaktivnosti, odlučivanja i inkluzije na svim nivoima obrazovnog sistema.

Tim za demokratizaciju sastavio je dokument pod nazivom *Demokratizacija obrazovanja i obrazovanje za demokratiju i građansko društvo*, radeći u sklopu ekspertske grupe delegirane da definiše razvojnu strategiju obrazovanja 2002. godine (up. Knežević 2002). Kao neki od glavnih ciljeva reforme obrazovnog sistema u Srbiji navode se modernizacija i reorganizacija kao podrška razvoju demokratije i budućoj intergaciji u Evropu (up. Pešić, Popadić 2001). U nacionalnim dokumentima, donetim u okviru aktuelne obrazovne reforme, kao osnovni ciljevi istaknuti su: jednakost i pravednost, kvalitet i konkurentnost i efikasnost (Ministarstvo prosvete Republike Srbije 2008). Demokratizacija obrazovnog sistema Srbije planirana je i predviđena različitim vrstama prateće regulative koja je definisana s namerom da doprinese kreiranju jedinstvene obrazovne politike prema demokratskim načelima, odnosno uz ravopravno učešće svih socijalnih partnera, obuhvat što širih slojeva stanovništva i poštovanje principa razlike.

Kao glavni pravci delovanja javnih politika u oblasti obrazovanja u pomenutom *Nacionalnom izveštaju* Ministarstva prosvete Republike Srbije iz 2008. godine navode

se: obezbeđivanje dostupnosti obrazovanja, sprečavanje diskriminacije u obrazovanju i obezbeđenje kvalitetnog obrazovanja za sve kategorije stanovništva. Obezbeđenje ravnopravnog pristupa adekvatnom obliku obrazovanja za pripadnike i pripadnice posebnih grupa regulisano je opštim *Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja*, a posebne mere koje se tiču pojedinačnih društvenih grupa, upotpunjene su *Zakonom o sprečavanju diskriminacije osoba s invaliditetom*. Kako se navodi u *Nacionalnom izveštaju*, pomenuti zakon je jedini zakonski dokument koji „eksplicitno propisuje pravo na obrazovanje pod istim uslovima za svu decu, nezavisno od njihovih fizičkih, intelektualnih, verskih, kulturnih, nacionalnih i ostalih karakteristika“ (Ministarstvo prosvete RS 2008: 40).

Inkluzija ili demokratizacija?

Potrebno je razjasniti terminološku dilemu koja postoji u javnim politikama Srbije, ali i šire, vezanu za odnos demokratskog i inkluzivnog obrazovanja. Jasno je da se oba principa odnose na obrazovanje u i za participativno građansko društvo, u kom se podrazumeva postojanje pravne države koja garantuje određena ljudska prava i set pratećih vrednosti. Primećujemo da se u početnim fazama reforme obrazovnog sistema Srbije pretežno koristio termin demokratizacija, ali da je kasnije zamenjen pojmom inkluzija. U početnim dokumentima reforme govori se o demokratizaciji (*Nacrt reforme 2001, Akcioni plan 2002*) da bi se kasnije termin jednostavno izgubio iz dokumenata koji konstruišu javne politike u oblasti obrazovanja, i to očigledno ne samo kao pojam, već i kao celokupna ideološka potka reformi. Trenutak kad se taj preokret dešava, ne može se precizno locirati, ali nakon 2003. godine pojam demokratizacije se definitivno gubi iz prvog plana, tako da se može reći da je taj aspekt reforme kontinuirano u padu.² Interesantno je da se u dokumentu *Evropeizacija Srbije*, koji je kreirao civilni sektor kao vrstu analize dosadašnjih rezultata modernizacije Srbije po sektorima, pominju decentralizacija, inkluzija i dostupnost, čak i obrazovanje za aktivno građanstvo, ali ti principi nisu stavljeni u kontekst demokratizacije obrazovnog sistema i obrazovne politike (Fond za otvoreno društvo 2008).

Premda između inkluzivnog i demokratskog obrazovanja ne postoji suštinska razlika, s obzirom na to da se i inkluzivno obrazovanje odnosi na ideal sveopšte dostupnosti obrazovanja, nevezano za poziciju pojedinca u društvenoj strukturi i/ili njegova lična obeležja, inkluzivno obrazovanje se često upotrebljava kao sinonim za uključjenje pripadnika određenih „osetljivih“ zajednica, odnosno lica s posebnim

2 U tom kontekstu je važno pomenuti da je ministar prosvete u vladi Zorana Đinđića bio Gašo Knežević, kao i da je nakon ubistva premijera Zorana Đinđića vladu formirao Vojislav Koštunica, čija se politika znatno razlikovala. U okviru Koštuničine vlade, ministarska prosvete je najpre bila Ljiljana Čolić, koja je 2004. godine, nakon „afere Darvin“, podnela ostavku. Na njeno mesto dolazi Slobodan Vuksanović, takođe član Demokratske stranke Srbije. Nakon prve vlade Vojislava Koštunice na scenu je stupila druga, koja je bila aktuelna sve do 2008. god. Kao stranka liberalnog konzervativizma i srpskog nacionalizma, DSS je od pada vlade Zorana Đinđića 2003. naovamo potisnula pojam demokratije u okvirima javnih politika obrazovanja u drugi plan. Ne vidimo znatnu promenu po tom pitanju nakon postavljanja Žarka Obradovića (SPS) za ministra 2008. Čak ni Tim za demokratizaciju obrazovanja, koji je postojao sve do 2004, nije ponovo formiran.

potrebama, poput Roma ili osoba s invaliditetom, u obrazovni sistem (up. Macura-Milovanović 2007). Tako se pojam inkluzije iz pedagoške perspektive tiče fizičkog prisustva, socijalnog prihvatanja i doživljaja pripadanja učenika s posebnim potrebama, kulturne rekonstrukcije školskog sistema i menjanja sadržaja kompetencija nastavnika (isto). Definisanje demokratizacije isključivo kao inkluzije predstavlja sužavanje procesa demokratizacije obrazovanja pri čemu treba istaći da pitanje demokratizacije odlučivanja u obrazovanju i upravljanja njime ostaju u senci. Normativne konsekvence obrazovne politike uglavnom nisu sagledane i stiže se utisak kao da se ne uzima u obzir činjenica da je obrazovni sistem deo političkog sistema, te stoga ima, kao i svi drugi sektori, normativnu dimenziju. Promena obrazovnog sistema ne bi trebalo da bude parcijalna nego uzdignuta na adekvatan nivo opštosti koji bi obezbedio da čitav proces bude prožet ovim ključnim principom, što se posebno odnosi na ključan nivo upravljanja.

U *Nacionalnom izveštaju iz 2008.* inkluzija se shvata u širem smislu i uključuje ne samo decu s posebnim potrebama, već sve kategorije ugroženih i društveno depriviranih slojeva i njihovu (ne)obuhvaćenost formalnim obrazovnim sistemom. Jednakost i pravednost se ističu kao jedan od tri osnovna principa aktuelnih procesa modernizacije obrazovnog sistema, što znači da su ti principi, koji se svakako mogu shvatiti kao sastavni deo demokratizacije, zapravo označeni kao vodeći principi reformi započetih nakon demokratskih promena 2000. godine. Među sistemskim merama koje je potrebno sprovesti kako bi se implementirala inkluzivnost, navode se: usklađivanje postojeće zakonske regulative i donošenje novih propisa u obrazovanju, obuka nastavnog kadra za rad s prihvaćenom decom, normativno regulisanje primene principa individualizacije nastave, kao i saradnja s lokalnim nivoima uprave. Sprovedeni su i brojni projekti s ciljem poboljšanja inkluzije, većinom finansirani donacijama međunarodne zajednice.

Demokratizacija formalno-obrazovnog sistema, vaspitnih i obrazovnih institucija i samog vaspitno-obrazovnog procesa u njegovim kako formalnim tako i neformalnim vidovima, definisana je istovremeno kao cilj i kao strateški pravac reforme obrazovanja (up. Pesić, Popadić 2001: 5). Dva osnovna principa važna za demokratsko društvo su „princip jednakosti“ i „princip participacije“. Kada se govori o jednakosti kao principu obrazovnog sistema, obično se misli na jednakost šansi, koja podrazumeva da se načelno pojedincima, bez obzira na poreklo, pruža prilika da se pod jednakim uslovima takmiče za pozicije na tržištu. Demokratizacija obrazovnog sistema može da se tiče spoljašnjeg aspekta „koji uključuje značaj okruženja i šire društvene zajednice, i koji stvara povoljne uslove za razvijanje i podržavanje demokratskih modela obrazovnog sistema“, ili unutrašnjeg aspekta koji se odnosi na „aktere kao nosioce obrazovnih delatnosti, njihove međusobne odnose“ (up. Koković 2009). Drugim rečima, drugi važan aspekt demokratizacije tiče se upravljanja ili menadžmenta u obrazovanju. Demokratizacija procesa upravljanja obrazovanjem, pored pomenute decentralizacije, uključivala bi i angažovanje svih zainteresovanih strana (nevladinog sektora, udruženja, privrednog sektora) u aktivan doprinos procesa dizajniranja i sprovođenja obrazovnih promena. U jednoj analizi demokratizacije upravljanja obrazovanjem u Srbiji navodi se da se konceptualni okvir reforme upravljanja i rukovođenja

obrazovanjem značajno razvio u periodu nakon 2002. i da se više ne govori samo o spuštanju nadležnosti na niže nivoe upravljanja, već se razmatra raspodela konkretnih funkcija na različite nivoe u skladu s procenom najboljeg mesta za iste (up. Halasz 2003). Što se tiče studentske participacije, uvođenje studentskih parlamenata prvi put se pominje u Zakonu o univerzitetu iz 2002, ali tek u toku 2006. i 2007. većina fakulteta osniva svoje studentske parlamente. Zakon o visokom obrazovanju definiše studentski parlament kao organ fakuleta, pored saveta fakulteta i nastavno–naučnog veća, i njegova je uloga da pomaže u osiguranju kvaliteta nastave. Kasnije se pokazalo da je moć studentskih parlamenata prilično ograničena: na primer, studentska evaluacija nastave, koja je trebalo da bude njihov zadatak, nije zaživela kao praksa.

Dostupnost

Kako bi se naglasilo otklanjanje prepreke za široku participaciju, često se upotrebljava pojam dostupnosti obrazovanja. Veća dostupnost visokog obrazovanja naglašena je mnogobrojnim međunarodnim i nacionalnim dokumentima i deo je vrednosti na kojima je izgrađeno savremeno društvo i sistem visokog obrazovanja. U okviru nacionalne *Strategije za mlade*, usvojene 2008. godine, dostupnost se navodi kao jedan od ključnih principa, dok u okviru objašnjenja stoji: „prepoznaju se i uvažavaju potencijali mladih kao važan društveni resurs i iskazuje se poverenje i podrška mogućnostima mladih“. Slični ciljevi su definisani i u *Strategiji održivog razvoja*, a i sam *Zakon o visokom obrazovanju* definiše kao ciljeve visokog obrazovanja između ostalog: bitno povećanje broja stanovnika s visokim obrazovanjem, kao i pružanje mogućnosti pojedincima da pod jednakim uslovima steknu visoko obrazovanje. U odnosu na inkluziju, dostupnost se prevashodno tiče kvaliteta obrazovnog sistema koji omogućuje uključivanje, njegovu vrednost. S druge strane, govori se o obuhvatu obrazovanjem – koji procenat od ukupnog stanovništva bi trebalo da bude i jeste uključen u obrazovni sistem u odnosu na ukupni broj onih koji bi trebalo da se nađu u procesu obrazovanja.³ Najveći problem s principom demokratičnosti obrazovnog sistema Srbije jeste sistematski problem isključenosti dece koja dolaze iz određenih društvenih, etničkih ili nacionalnih grupa, koji postoji čak i na nivou osnovnog obrazovanja koje je besplatno i zakonski obavezno.

Međunarodni okvir demokratizacije obrazovanja

Budući da se za život u demokratskom, građanskom društvu određena količina znanja i veština smatra neophodnom, u kontekstu demokratizacije obrazovanja često se govori o obrazovanju za demokratiju i građansko društvo na svim obrazovnim nivoima, kao širem međunarodnom cilju. U osnovnom i srednjem obrazovanju, obrazovanje za demokratiju uvedeno je u vidu građanskog vaspitanja, dok na drugim nivoima to pitanje nije rešeno pojedinačnim i sveobuhvatnim rešenjem. U kontekstu

³ Primera radi, dalje je iz romskih porodica isključeno 21,6% dece, iz siromašnih porodica 11,8% u odnosu na prosek od 1,6% i iz porodica s nižim nivoom obrazovanja 4,4% (Knežević i ekspertski tim 2002).

bolonjskih reformi i procesa približavanja srpskog obrazovnog sistema obrazovnim sistemima evropskih zemalja, obrazovanje za demokratiju vezuje se za *Budimpeštansku deklaraciju*, gde se ono određuje kao doživotan proces, priprema za aktivnu ulogu u javnom životu, mehanizam širenja kulture ljudskih prava; priprema ljude za život u multikulturnom društvu u kom se potpomaže, prihvataju razlike, jača društvena kohezija i uključuju sve društvene grupe (up. Council of Europe 1999).

Drugi međunarodni dokument od velikog značaja je *Lisabonska deklaracija* iz 2000. godine u kojoj su izloženi zaključci sa sastanka Evropskog saveta. U njoj su naglašena tri cilja, od kojih se jedan odnosi na aspekt demokratizacije – omogućavanje lakšeg pristupa obrazovanju. Međutim, preporuke te vrste odnose se na celokupnu Evropsku zonu visokog obrazovanja, gde se zemlje razlikuju u stepenu dostignute demokratizacije, tako da ona ne obuhvata svojim preporukama specifičnosti nijedne pojedinačne zemlje.

Zaključak

Polazeći od pretpostavke da je demokratizacija obrazovnih politika, počev od diskurzivnog pa sve do institucionalnog nivoa, trebalo da bude jedna, ma koliko uopštena, konkretna potka transformacije obrazovnog sistema, stiče se utisak da je poslednjih godina jednostavno izbrisana kao cilj reforme obrazovanja u Srbiji. Namesto šireg i sveobuhvatnijeg principa demokratizacije, koji bi omogućio viziju koja bi potpomogla adekvatniju operacionalizaciju po ciljevima, u prvi plan su stavljani pojedinačni problemi (uključivanje, dostupnost, decentralizacija), koji su kao takvi imali daleko manje moćan efekat i njihova se uloga u obrazovnim reformama zapravo izgubila.

Ukoliko se u vidu ima samo lista dokumenata, koju je kao osnovu za postupanje koristilo Ministarstvo prosvete i nauke, možemo zapaziti ozbiljan nedostatak kontinuiteta i približno uočiti promene i prelaze u tokom desetogodišnjeg ciklusa obrazovne reforme. Iz prikazane argumentacije smo videli da se pitanje demokratizacije i inkluzije uglavnom svelo na pitanje položaja i statusa romske manjine, te da su *Strategija za unapređenje položaja Roma* i prateći akcioni plan zapravo jedini pojedinačni dokumenti koji se tiču demokratizacije obrazovnog sistema među dokumentima koje Ministarstvo prosvete i nauke danas upotrebljava u svom radu. To govori o tome da se u diskursu javnih politika široka problematika demokratizacije u jednom trenutku svela na jedno, po mnogim mišljenjima najhitnije pitanje, dok su šira pitanja građanskog društva, građanske kulture i pratećih ideala ravnopravnosti, ali i pitanje decentralizacije, s kojim nije jasno šta se dogodilo nakon dokumenata iz 2001, ostavljena po strani ili sporadično dotaknuta u okvirima drugih dokumenata koji definišu javne politike u području obrazovanja.

Premda je demokratizacija bila početna tačka 2001, krajem prve decenije trećeg milenijuma može se reći da je operacionalizacija modela demokratizacije na jedinstven i koherentan način u okviru obrazovnog sistema, ali i na svim svojim pojedinačnim nivoima i podsistemima, izostala. Ukoliko pođemo od toga da je bilo potrebno posebno

naglasiti položaj Roma u obrazovnom sistemu, to ne objašnjava zašto su druga pitanja demokratizacije izostavljena, umesto da im ova budu dodatna i prateća određenja. Na kraju, pitanje je kako ovo odsustvo usmerenja ili fokusa utiče na obrazovne reforme i na demokratizaciju društva u celini.

Interpretacija

S jedne strane, ukoliko u obzir uzmemo prvi diskurzivni okvir, okvir usklađivanja s načinom na koji funkcionišu obrazovni sistemi zemalja Evropske unije, iz pregleda različitih mera (policy measures) koje su na jedan ili drugi način povezane s evropskim standardima, vidimo da „evropeizacija“ kao strateška ili vrednosna orijentacija u obrazovnim politikama u Srbiji može da ima različita značenja i interpretacije. Relevantno je da kreatori i sprovodioci obrazovnih politika ovaj termin često koriste kao „džoker“ koji, sam po sebi, daje legitimitet pojedinačnim merama ili usmerenjima. Mada su pojedinačne mere ili programi često motivisani približavanjem evropskim standardima i potpomogle su im ili ih inicirale evropske agencije ili tela, primetno je odustvo kritičke refleksije i javnog dijaloga vezanog za implikacije primene određenih modela u kontekstu obrazovnog sistema Srbije, što često dovodi do onoga što kritičari nazivaju „preslikavanjem“ evropskih modela. U tom kontekstu, uspešnost implementacije određenih mera ne evaluira se u odnosu na njihov doprinos poboljšanju sistema kao celine, već u odnosu na slaganje (compliance) s predviđenim rezultatima, dok se svako odudaranje od ovoga interpretira kao otpor (policy resistance) ili prosto neuspeh (failure). Ovakva dualna struktura dovodi do čestih diskontinuiteta u obrazovnim politikama, i napuštanja određenih strategija pre nego što su implementirane ili pre nego što se njihovi rezultati mogu sagledati.

S druge strane, samo vrednosno značenje evropeizacije u obrazovanju može se sagledati iz perspektive odnosa moći i simboličke identifikacije na srpskoj političkoj sceni. U tom kontekstu, evropeizacijski trendovi u obrazovnim politikama prvenstveno su bili vezani za političke struje kojima proces evropskih integracija predstavlja okosnicu programa. Međutim, uzevši u obzir gotovo apsolutni retorički konsenzus da je pristupanje Evropskoj uniji politički cilj Srbije, moguće je očekivati da se strukturne reforme, kao i vrednosna usmerenja u domenu obrazovnih politika, koja su poistovećena s evropeizacijom, neće značajno menjati u skoroj budućnosti.

Kada je reč o drugom nosećem principu obrazovne politike (core policy principles), generalno se može reći da njegovo tretiranje ima dalekosežne posledice po proces demokratizacije društva u celini. Suština demokratskog obrazovanja i demokratizacije obrazovanja jeste u tome da oni proizvode građane „angažovane i aktivne u politici“, čije su glavne osobine aktivnost i racionalnost (Almond, Verba 2000: 149). Dok je, s jedne strane, očekivano da standardizacija i osiguranje kvaliteta doprinesu efikasnosti, demokratizacija kao takva bila je zamišljena kao instrument širenja i osnaženja građanske kulture koja bi na mikrodruštvenom nivou pomogla usklađivanje obrazovnog sistema s celokupnim željenim društvenim promenama u pravcu demokratizacije, vladavine prava i aktivnije participacije građana u procesu donošenja

političkih odluka. Kao što se može videti iz analize, reforma obrazovnog sistema nije u potpunosti uspjela da obezbedi legitimitet planiranih promena. Štaviše, način na koji bi bilo moguće i poželjno iskoristiti potencijal političke kulture, nije bio adekvatno formulisan, dok se u poslednjih nekoliko godina u potpunosti izgubio s liste prioriteta.

Kao što se može zaključiti iz kratkog pregleda dva glavna usmerenja u reformi obrazovnih politika u Srbiji nakon 2000, ove politike su retko bile jednoznačne ili konzistentne i nije moguće razdvojiti faze njihovog sprovođenja, kao ni sagledati ciljeve i rezultate za svaku od njih pojedinačno. Mada se analitički može sagledati određena trajektorija, konkretni pravci ili aspekti reforme uglavnom su bili zavisni od političkih ili stranačkih usmerenja u određenom periodu, procesa smene režima i novih konstrukcija Vlade (uključujući i institucionalni status ministarstva zaduženog za obrazovanje i njegovo spajanje s različitim drugim sektorima kao što su nauka i sport), aktualnih potreba u komunikaciji s međunarodnim akterima (naročito u izveštajima implementacije Bolonjskog procesa) kao i od percepcije ili interpretacije evropskih ili drugih međunarodnih standarda.

U tom smislu, moguće je izdvojiti nekoliko temeljnih tenzija ili kontradikcija u dosadašnjem razvoju obrazovnih politika, za koje je verovatno da će značajno strukturirati polje ovih politika i u budućnosti:

a) Usvajanje vs. sprovođenje (implementacija)

Kritičari reformi obrazovanja u Srbiji često ističu kako je karakter reformi prvenstveno „kozmetički“, odnosno, kako se reforme odnose na površinu, a ne dubinu obrazovnog procesa. Isto tako, kritičari demokratizacije i implementacije građanskog društva na sličan način shvataju nastojanje da se proces upravljanja obrazovnim sistemom demokratizuje i da se on upotrebi kao važan instrument reformi celokupnog srpskog društva nakon okončanja vladavine Slobodana Miloševića, koristeći metafore koje bi trebalo da označe „kalemljenje na osnovu koja ne odgovara kalemu“, i na način unapred osuđen na neuspeh. Ova kontradikcija delimično je proizvod shvatanja da evropeizacija ili internacionalizacija, kao ideološka usmerenja u domenu obrazovnih politika, predstavljaju rezultat neke vrste eksternog pritiska povezanog s onim što je percipirano kao uslovi za pristupanje Evropskoj uniji i Međunarodnoj zajednici uopšteno. Međutim, ova tenzija može biti pokazatelj još jednog problema same metodologije reformi sektora obrazovanja, a to je model iniciranja i sprovođenja reformi „odozgo na dole“ (top-down). U tom smislu, obrazovne politike kreiraju se na nivou ministarstva, odnosno šire na nivou međunarodnih struktura upravljanja obrazovanjem, dok se od konkretnih aktera očekuje da ih implementiraju i to postaje samorazumljiva svrha njihovog daljeg razvoja.

Na ovaj način mogao bi se objasniti uzrok otpora aspektima reforme na različitim nivoima, od univerziteta preko sindikata prosvetnih radnika/ca do učenika/ca i studentkinja/nata, kao i zbuđenost aktera zbog načina na koji se čitav proces transformacije odvija. Mada bi demokratizacija kao ideološko usmerenje trebalo da podrazumeva funkcionisanje procesa po određenim principima, koji bi pre svega

trebalo da se ogledaju u samom načinu kreiranja i sprovođenja rešenja, deluje kao da je proces socijalnog dijaloga do sada bio uglavnom fragmentaran, nekonzistentan, kao i da je uključivao druge aktere, naročito civilno društvo, prvenstveno u domenu implementacije, naročito u oblastima u kojima same državne strukture nisu imale dovoljno znanja, kompetencija ili iskustva, kao što je inkluzija ili rad s osobama s posebnim potrebama. Stoga, „jaz“ između usvajanja propisa i sprovođenja određenih politika može biti objašnjen i njihovom „top-down“ prirodom, koja ne uzima u obzir interese različitih socijalnih aktera u procesu kreiranja politika, ne omogućava im učešće u kreiranju, i samim tim uskraćuje njihovu identifikaciju i odgovornost za sprovođenje konkretnih rešenja koja bi ih legitimisala.

Druga strana objašnjenja može se potražiti u samom sistemu. Naime, već naznačeni institucionalni kontekst i postojeća struktura i habitus obrazovnih institucija, kao i njihovi kapaciteti, gotovo su unapred onemogućili implementaciju najznačajnijih ciljeva reformi. Priroda samog modela reformi „odozgo-nadole“ ukazuje na to da one nisu projektovane prema procenama mogućnosti samog obrazovnog sistema, niti na stvarnoj proceni aktuelnog stanja. U okvirima obrazovne reforme koja je trebalo da bude predvođena opštijim kontekstom građanskog i demokratskog usmerenja javnih politika, postepeno se smanjivao nivo opštosti i jedino je kostur određenih rešenja ostao naporedo s formalno deklamovanim idejama i ciljevima. Razlike između ideala obrazovne politike i onoga što se zatiče u svakodnevnom životu su velike. Obrazovanje je sektor u koji se polagalo najviše nada kao u nosioca promena koji bi mogao da napravi ključnu vezu između kritičnog korupsa normativnih ideja savremenog sveta i lokalnog konteksta društava koji bi trebalo da ih implementira. Međutim, isto tako ne bismo pogrešili ukoliko bismo tu tvrdnju preokrenuli i rekli da je izvor problema u pogrešnom funkcionisanju samog sistema obrazovanja od samog početka.⁴ Nedostaje sistematski mehanizam za evaluaciju dosadašnjih rezultata, kako na nivou politika tako i na nivou mera, koji bi se oslanjao na jednu sveobuhvatnu analizu koju jedino upravljačke strukture mogu da sprovedu.

b) Re-tradicionalizacija vs. modernizacija

Još jedna od kontradikcija, koja je donekle karakteristična za javnu sferu zemalja u tranziciji ali i za obrazovni sistem, jeste kontradikcija između re-tradicionalizacije i modernizacije. Premda je otpočinjanje epohe u kojoj se obrazovnim sistemom upravlja na način javnog odlučivanja, najavilo veliku modernizaciju prevashodno tradicionalno oblikovanog obrazovnog sistema – kako po pitanju definisanja nastavnog kurikuluma, tako i po pitanju upotrebe tradicionalnih metoda nastave s kojima se trebalo obračunati u cilju podizanja kvaliteta i kompetitivnosti obrazovnog sistema, sam proces bio je obeležen događajima koji su imali drugačije značenje. Jedan od prvih elemenata

⁴ Primer lošeg organizovanja obrazovnog sistema je i doskorašnje postojanje čak tri ministarstva u vladi Mirka Cvetkovića, koja su imala u nadležnosti sličnu i međusobno povezanu problematiku: Ministarstvo prosvete, Ministarstvo nauke i Ministarstvo za omladinu i sport. Nakon rekonstrukcije Vlade, primera radi, ukinuto je Ministarstvo nauke i pripojeno Ministarstvu prosvete, dok je Ministarstvo za omladinu i sport ostalo kao samostalno, što ne ukazuje na adekvatnu racionalizaciju.

reforme nakon 2000. bio je uvođenje veronauke, koja ne samo što predstavlja sponu između države i verskih zajednica na način koji je neobičan za sekularnu državu, već i – u nekim oblicima – uključuje u kurikulum vrlo tradicionalna shvatanja vezana za međuljudske odnose, tumačenje naučnih dostignuća, rodne uloge, socijalni život itd. Istovremeno je u osnovne i srednje škole uvedeno građansko vaspitanje, kao predmet alternativan veronauci i kao „suprotna“ tendencija vezana za evropeizaciju i demokratizaciju, odnosno modernizaciju. Slični dualizmi prisutni su i drugde u kurikulumu: naime, nakon 2000. kao jedan od izbornih predmeta uvedena je i „narodna tradicija“, a postoje indicije i ka nacionalizaciji kurikuluma iz istorije i književnosti – tendencije koje su, doduše, bile prisutne i pre 2000. godine. Istovremeno, prisutna je modernizacija, naročito nastavnih sredstava, s opskrbljivanjem škola kompjuterima i radom na povećavanju informatičke pismenosti. U ovom kontekstu, tenzija između tradicionalizujućih i modernizujućih struja verovatno se najbolje može objasniti pokušajem da se istovremeno osigura politička podrška više desno i više levo orijentisanih delova biračkog tela. Međutim, u domenu obrazovnih politika ovakve tendencije mogu da imaju dugotrajne posledice koje nije uvek moguće predvideti, a same za sebe govore o nedostatku temeljnog vrednosnog i ideološkog opredeljenja politika razvoja i unapređenja samog formalnog obrazovnog sistema.

c) Obrazovanje kao roba (commodity) vs. obrazovanje kao instrument socijalne pravde

Istovremeno s opisanim politikama usmerenim na proširivanje pristupa (widening access) obrazovanju i naročito uključivanje marginalizovanih grupa, kao što su Romi, primetna je komercijalizacija odnosno marketizacija obrazovanja, gde dolazi do uvođenja tržišnih mehanizama u segment javnog sistema, obrazovni sistem. Ovaj trend najprisutniji je u domenu visokog obrazovanja, budući da je visoko obrazovanje dobrovoljno i time najpodložnije uticaju širih društvenih i političkih promena. Jedan od aspekata ove promene jeste i decentralizacija visokoobrazovnog sistema, u okviru koje nestaje monopol države nad ovim društvenim sektorom i omogućuje se institucijama u privatnom vlasništvu da se bave visokoobrazovnom delatnošću. Mada privatno visoko obrazovanje u Srbiji nije doseglo obuhvat kakav ima u nekim drugim posttranzicijskim društvima, ne samo što je primetan rast broja privatnih univerziteta, već i rast broja studenata koji plaćaju školarine, kao i rast visina školarina, na državnim. Mada je za sada nemoguće zaključiti koje su dugoročne posledice ovih trendova, prilično je sigurno da će oni biti jedan od ključnih – mada, moguće, ne ekspliciranih – okvira za ideološka usmerenja u obrazovanju u Srbiji u budućnosti.

Zaključak

Generalna karakteristika ne samo obrazovnih politika, nego i uređenja drugih oblasti javnog sektora, jeste usmeravanje pažnje pretežno na „stvaranje formalnog skupa demokratskih institucija vlasti i na pisanje Ustava“. Međutim, za uspeh političkog sistema neophodna je podrška političke kulture (up. Verba 2000). Reforma obrazovnog

sistema, koja je trebalo da rezultira jasno definisanim obrazovnim politikama i poboljšanjem institucionalnih kapaciteta i rezultata obrazovnih institucija na svim nivoima obrazovanja, ostala je nedovršena čak i na najvišem nivou, nivou upravljanja, jer nije proizvela jasno prepoznatljiv i efekatan okvir za ponašanje relevantnih aktera i sprovođenje procesa promena.

Ova vrsta nedovršenosti može se interpretirati nedostatkom jasnoće u vezi sa sadržajem i značenjem određenih ideoloških usmerenja u okviru reforme obrazovanja. Mada, kao što se moglo videti iz ovdašnje analize, proklamovani ciljevi obrazovnih politika opstaju u gotovo neizmenjenom obliku tokom deset godina sprovođenja reformi, razlikuju se sadržaj konkretnih politika i način na koji ove ciljeve interpretiraju različiti akteri. Ovo dovodi do onoga što deluje kao nekonzistentnost u sprovođenju politika ili, s druge strane, umnožavanje i preklapanje pokušaja.

Mada se ovaj rezultat može razumeti iz perspektive dinamike na srpskoj političkoj sceni, s mnogobrojnim sastavima i rekonstrukcijama ministarstva zaduženog za obrazovanje, deo se može pripisati i nedostatku kontinuiteta u javnim diskusijama vezanim za određene politike (deliberation), i srodnom odsustvu jasnoće u prezentaciji i konceptualizaciji određenih ciljeva obrazovnih politika. Uzevši u obzir da se ekspertiza u oblasti obrazovanja u Srbiji uglavnom nalazi kako u civilnom sektoru tako i u samim obrazovnim ustanovama (univerzitetima i školama), odsustvo javnih diskusija vezanih za obrazovne politike ima negativne posledice po kvalitet određenih aspekata reforme. Diskusije koje se događaju najčešće ne uključuju širu, laičku javnost, što možda doprinosi njihovoj efikasnosti, ali ne pomaže u razvoju javnog dijaloga vezanog za obrazovanje, a istovremeno ostavlja mogućnost da određeni aspekti reforme bivaju površno interpretirani i prisvajani za pojedinačne političke ciljeve.

U zaključku, onda, najvažnija preporuka odnosi se na neophodnost održavanja i daljeg razvijanja javnog dijaloga vezanog za obrazovne politike u Srbiji. Ovaj javni dijalog trebalo bi da zaista teži ka uključivanju cele zainteresovane, a ne nužno samo stručne javnosti. Na ovaj način, pravac razvoja obrazovnih politika mogao bi da postane „demokratskiji“ i uključi više aktera važnih za sprovođenje reformi „na terenu“, koji su i najvažniji za njihov uspeh.

LITERATURA

- Almond, A., G., Verba, S. (2000), *Civilna kultura – politički stavovi i demokracija u pet zemalja*, Zagreb: Politička kultura.
- Apple, M. (2005), „Education, Markets and an Audit Culture“, *Critical Quarterly*, 47 (1-2), str. 11-29.
- Bačević, J. (2005), „Veronauka ili evronauka? Kritika elemenata obrazovne reforme u Srbiji 2000-2003“, *Glasnik Etnografskog instituta SANU*, 53, str. 171-183.
- Bačević, J. (2010), „Masters or Servants: Power and Discourse in Serbian Higher Education Reform“, *Social Anthropology, Special Issue: Anthropologies of university reform*, 18 (1), str. 43-56.
- Dobbins, M., and C. Knill (2009), „Higher Education Policies in Central and Eastern Europe: Convergence Towards a Common Model?“, *Governance*, 22 (3), str. 397-430.
- Evropeizacija Srbije (2008), Beograd: Fond za otvoreno društvo.

- Fischer, F. (2003), *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, F., J. Forester (prir.) (1995), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham: Duke University Press.
- Gutmann, A. (1999), *Democratic Education*, Princeton: Princeton University Press.
- Haddad, W. D. (1995), *Education policy-planning process: an applied framework*, Paris: UNESCO: International Institute for Educational Planning.
- Hajer, M. A., H. Wagenaar (prir.) (2003), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in a Network Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Halasz, G. (2003), *Reforma upravljanja regionalnim obrazovanjem u Srbiji*, Budimpešta: Nacionalni institut za javno obrazovanje.
- Howlett, V. M., Ramesh M., Perl, A. (2009), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford: Oxford University Press.
- Knežević, G. i ekspertska grupa (2002), *Kvalitetno obrazovanje za sve: put ka razvijenom društvu. Obrazovna reforma u Republici Srbiji: Strategija i akcioni plan*, Beograd: Ministarstvo prosvete i sporta.
- Koković, D. (2009), *Društvo i obrazovni kapital*, Novi Sad: Mediterran Publishing.
- Kovač-Cerović, T., Levkov Lj. (prir.) (2002), *Kvalitetno obrazovanje za sve - Put ka razvijenom društvu*, Beograd: Ministarstvo prosvete i sporta Republike Srbije.
- Lauder, H., Brown, P., Dillabough, Jo-Anne; Halsey, A., H. (2006), *Education, Globalization and Social Change*, Oxford: Oxford University Press.
- Lejano, P. (2006), *Frameworks for Policy Analysis: Merging Text and Context*, London: Routledge Falmer.
- Macura-Milovanović, S. (2007), *Metodika rada sa decom sa posebnim potrebama*, Beograd: Učiteljski fakultet.
- Neave, G. (2003), „On the Return from Babylon: a Long Voyage around History, Ideology and Systems Change“, u: File, Jon, Goedegebuure, Leo (prir.), *Real-Time Systems: reflections on Higher education in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia*, Brno: Vuilin Publishers, str. 15-37.
- Obrazovna reforma – radni nacrt (2001), Beograd: Ministarstvo prosvete i sporta.
- Olssen, M., Codd, J., O'Neil, Anne-Marie (2004), *Education Policy-Globalization, Citizenship & Democracy*, Sage Publications.
- Pesić, M.; Popadić, D. (2001), *Demokratizacija obrazovanja i obrazovanje za demokratiju i građansko društvo*, Beograd: Tim za demokratizaciju obrazovanja Ministarstva prosvete i sporta Republike Srbije.
- Provenzo, E. F., Jr. (prir.) (2008), *Encyclopedia of the Social & Cultural Foundations of Education*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Inkluzivno obrazovanje: put razvoja. Nacionalni izveštaj Republike Srbije (2008), Beograd: Ministarstvo prosvete Republike Srbije.
- The Budapest Declaration (1999), Councils of Europe – Committee of Ministers.
- Thematic Review of National Policies for Education: Serbia (2001), Organisation for Economic Co-operation and Development

ZAKONI

- Ustav Republike Srbije (2006), „Službeni glasnik RS“, 98/06-3.
- Zakon o univerzitetu (1998), „Službeni glasnik RS“, 20/98.
- Zakon o univerzitetu (2002), „Službeni glasnik RS“, 21/02.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osnovnoj školi (2002), „Službeni glasnik RS“, 23/02.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o srednjoj školi (2002), „Službeni glasnik RS“, 23/02.
- Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (2009), „Službeni glasnik RS“, 72/09-66, 52/11-22.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, „Službeni glasnik RS“, 62/03, 64/03.
- Zakon o visokom obrazovanju (2005), „Službeni glasnik RS“, 76/05-3, 100/07-4 (autentično tumačenje), 97/08-51, 44/10-28.
- Zakon o srpskoj enciklopediji (2005), „Službeni glasnik RS“, 110/05-26.

Zakon o naučno-istraživačkoj delatnosti (2005), 110/05-9, 50/06-20 (ispravka), 18/10-86.
Zakon o rečniku SANU (2005), „Službeni glasnik RS“, 110/05-27.
Zakon o inovacionoj delatnosti (2005), „Službeni glasnik RS“, 110/05, 18/10.
Zakon o učeničkom i studentskom standardu (2010), „Službeni glasnik RS“, 18/10-54.
Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju (2010), „Službeni glasnik RS“, 18/10.
Zakon o volontiranju (2010), „Službeni glasnik RS“, 36/10.
Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba s invaliditetom (2006), „Službeni glasnik RS“, 33/06-3.