

POGLAVLJE 5

# Obrazovanje i depopulacija

*Dragica Pavlović Babić*

# 1 Zašto je obrazovanje važno?

Obrazovanje je glavno oruđe za izgradnju ljudskih sposobnosti, pronalaženje plaćenog zaposlenja i sticanje kompetencija neophodnih za razvoj pojedinaca i društava; ta tri cilja se ne postižu automatski kada se uspostavi obrazovni sistem. Obrazovanje kao javna usluga organizovano je tako da u potpunosti obuhvati decu i omladinu s ciljem da im se pruže neophodne kompetencije za društveno i ekonomski zadovoljavajući život. Stoga obrazovni sistemi i promene u društvu, kao što su demografske promene, deluju na složene načine: obrazovni sistemi moraju da se prilagođavaju demografskim promenama (pasivno ili proaktivno, kreativno), ali mogu i da utiču na njih (nadomeste, spreče, usmere ili preokrenu trendove).

Broj novorođene dece u Srbiji iznosio je 2002. godine 78.101, a 2019. godine smanjio se na 64.399. To je skoro 18% manje novorođenčadi za samo dve decenije. Kohorta učenika u osnovnim i nižim srednjim školama smanjena je za 29% u odnosu na 2002. Kohorte upisanih u ustanove visokog obrazovanja takođe opadaju. Ovi trendovi svakako zahtevaju da se školski sistem konsoliduje kako bi se prilagodio manjim grupama i kako bi smanjio potrošnju u cilju obezbeđivanja boljeg ciljanog korišćenja javnih resursa. Međutim, to nije sve. U isto vreme on mora da omogućiti drastično jačanje razvoja ljudskog kapitala, da stvori veće kompetencije i veći profesionalizam nastavnog kadra. Stanovništvu koje stari potrebno je više mogućnosti za celoživotno učenje, i to bolje prilagođenih, kako bi održalo svoju produktivnost u novim radnim kontekstima – to je zahtev na koji obrazovni sistem mora odgovoriti prilagođavanjem onoga što pruža. Delotvornost mera za povećanje fertiliteta može

direktno zavistiti od obima, distribucije i kvaliteta sistema ranog obrazovanja. Smanjenje udela produktivnog stanovništva zahteva novi pogled na obrazovne šanse svakog deteta, bolji obuhvat i brigu o osetljivim grupama, kao i eliminisanje odliva, napuštanja školovanja, isključenosti, segregacije i svih drugih prepreka za razvoj maksimalnih potencijala svakog deteta.

Predviđeno je da će se nepovoljni demografski trendovi nastaviti i u budućnosti i da će stvoriti posebne izazove koji imaju niz implikacija po obrazovni sistem. Dalji razvoj ljudskog kapitala u Srbiji, suočenoj s tekućim demografskim padom, zahtevaće mnogo novih prilagođenih politika. U ovom poglavlju razmatramo status, obim i delotvornost tih novonastalih politika. Prvo se bavimo najočiglednijim načinima na koji se školski sistem u Srbiji prilagođava opadanju učeničke populacije kroz konsolidaciju infrastrukture i zaposlenih. Nakon toga razmatramo nekoliko oblasti obrazovne politike koje su posebno važne za razvoj ljudskog kapitala u kontekstu depopulacije, ukupni učinak obrazovnog sistema u pogledu ishoda učenja, način na koji obrazovni sistem odgovara na povećane potrebe stanovništva koje stari, način na koji koristi prednosti ranog obrazovanja i obim u kojem obuhvata sve osetljive grupe. U svim ovim oblastima ističemo potrebu za ozbiljnim unapređenjem. Zatim se bavimo dostupnošću i statusom ključnih resursa potrebnih za delotvornu promenu u obrazovanju – nastavnog kadra, digitalizacije i finansijskih sredstava. Na kraju, ističemo dodatne izazove koje obrazovni sistem treba da prevaziđe kako bi povećao svoju atraktivnost i pouzdanost i dajemo niz širokih preporuka.

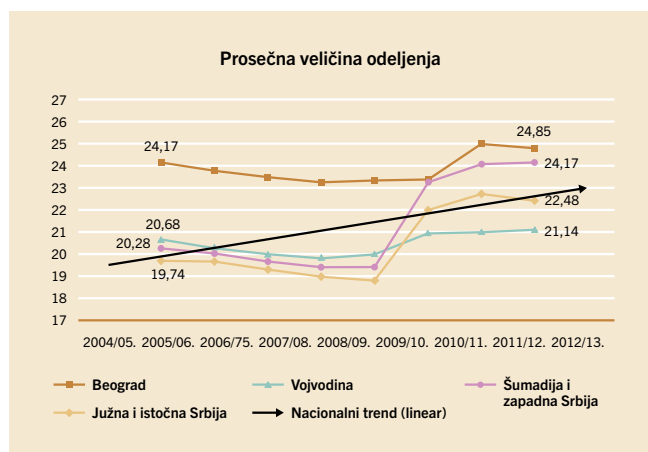
## 2 Prilagođavanje obrazovnog sistema demografskom padu?

U ovom poglavlju bavimo se dvema najčešće citiranim i najvidljivijim oblastima u kojima obrazovni sistemi mogu i treba da se prilagode demografskim promenama: *infrastrukturom* (broj odeljenja i škola) i *kadrovima*. U obe oblasti se, odgovarajućim prilagođavanjima, ostvaruju značajne uštede koje se mogu preraspodeliti na druge, razvojno važne oblasti. Neprihvatanje ovih promena povećava neefikasnost u obrazovnom sistemu i zadržava neophodan podsticaj za promene na nivou kvaliteta, pravičnosti, relevantnosti itd. Ovo zauzvrat utiče na dostupnost i kvalitet ljudskih resursa u zemlji i na opšte blagostanje stanovništva.

Demografske promene u Srbiji nisu u potpunosti ublažene konsolidacijom školske infrastrukture i kadrova. Pad broja učenika u Srbiji

od oko 10.000 učenika godišnje predstavlja prepoznatu zabrinjavajuću pojavu duže od jedne decenije. Smanjenje broja učenika najčešće se ublažava smanjenjem infrastrukture i broja zaposlenih – neprijatnom merom koja redovno stvara sporove i tenzije. Primeri se mogu naći u Holandiji, Nemačkoj, Saksoniji i u SAD, severnoj Novoj Engleskoj (Haartsen and Wissen, 2012; Christiaanse, 2020; Steinführer, Küpper & Tautz, 2014; NEEPPC, 2020).

To je bio slučaj i u Srbiji, pa se, kao kompromis, optimizacija usmeravala na gradove i na konsolidaciju *broja i veličine* odeljenja u osnovnim školama, dok je broj škola i zaposlenih ostao manje pogođen. U osnovnom obrazovanju broj odeljenja se smanjuje počev od 2009/10, kada je doneto novo uputstvo o maksimalnoj i mini-

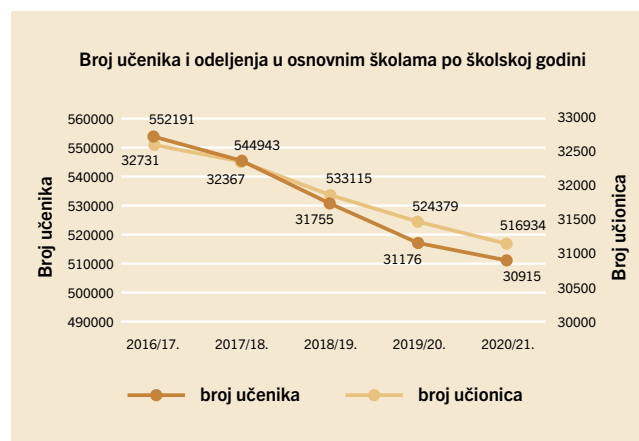


Slika 1. Uticaj novog uputstva iz 2009/10. na veličinu odeljenja osnovnih škola u Srbiji

Izvor: Babin i Lažetić (2016: 7)

malnoj veličini odeljenja.<sup>62</sup> Shodno tome, u poslednjih 10 i više godina broj odeljenja usklađen je sa brojem učenika. Slika 1 pokazuje povećanje veličine odeljenja nakon 2009/10, dok slika 2 prikazuje kako su broj učenika i odeljenja konvergirali od tog trenutka pa nadalje, a konvergencija se održava od tada.

Broj osnovnih škola takođe je donekle smanjen, na primer, sa 3.350 2017/18. na 3.243 2020/21. Međutim, raspodela školskih jedinica i dalje je nejasna – 1.918 osnovnih škola (oko 60% škola) pokriva samo 4,99% učenika (po 50 ili manje učenika), dok 2,52% ili 82 osnovne škole sa više od 1.000 učenika školuju 19,57% učenika. Postoje regionalne razlike, sa prosečnih 96 učenika po školi u istočnoj i južnoj

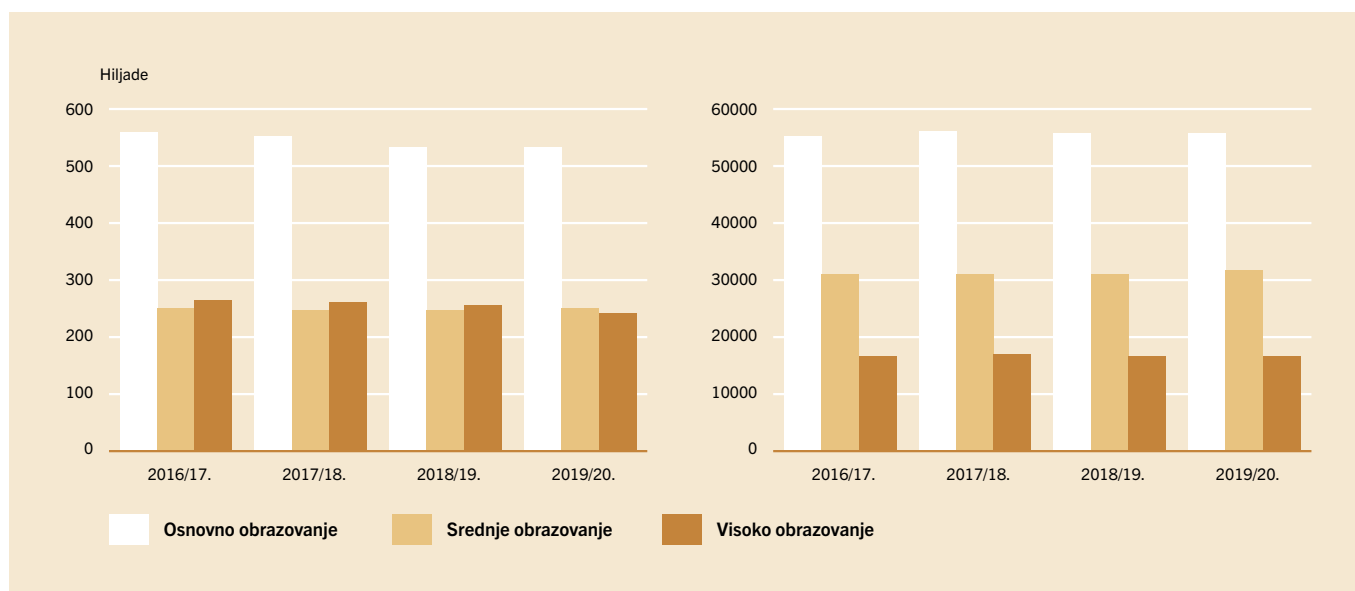


Slika 2. Broj učenika i broj odeljenja, osnovne škole u Srbiji, 2000/01. do 2020/21.

Izvor: Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja

Srbiji, 109 učenika u Šumadiji i zapadnoj Srbiji i 453 učenika u Beogradu. Uspostavljanje i sprovođenje mreže osnovnih škola zahteva saradnju lokalne i državne vlasti; za to može biti potrebno dodatno vreme, što usporava tempo optimizacije školske infrastrukture. Na primer, do kraja 2019. godine 35% jedinica lokalne samouprave nije usvojilo takav zakon,<sup>63</sup> a u decembru 2021. rasprave su još bile u toku.<sup>64</sup>

Male seoske osnovne škole uglavnom su raštrkane po planinskim predelima Srbije. Ta područja imaju nedovoljno razvijene puteve i prevozna sredstva, tako da školski autobus nije uvek lako dostupna opcija. Strateški razvoj putne infrastrukture, koji koristi inova-



Slika 3. Broj učenika (levo) prema broju celokupnog nastavnog kadra (desno) 2016–2020.

Izvor: Statistički godišnjak 2021, Republički zavod za statistiku

<sup>62</sup> Ministarstvo prosvete (2009, 2010), Stručno uputstvo o formiranju odeljenja i načinu finansiranja u osnovnim i srednjim školama, br. 401-00-481/1/2009-08.

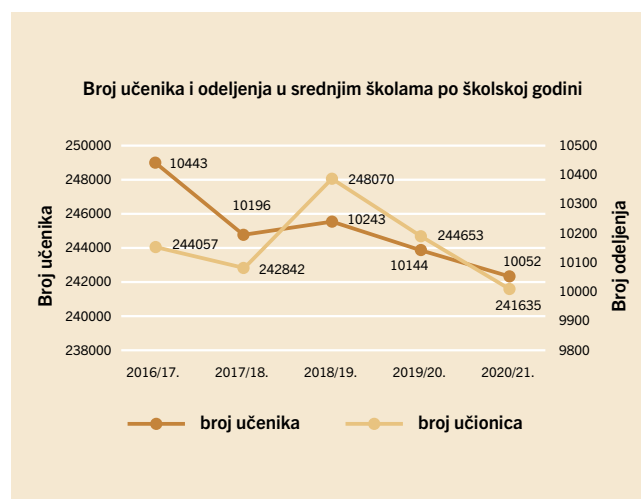
<sup>63</sup> Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, 2020. Izveštaj o sprovođenju SROS-a za period 2019–2020.

<sup>64</sup> Vidi <http://www.skgo.org/vesti/detaljno/2837/odrzano-savetovanje-o-optimizaciji-i-racionalizaciji-mreza-osnovnih-skola>.

tivne primere iz drugih planinskih zemalja, poput Austrije, gde se mreža malih teretnih puteva (tzv. Güterweg) gradi sufinansiranjem iz privatnih i javnih fondova, trebalo bi da predstavlja održivu opciju koji podržava ne samo seosko obrazovanje već i seoski život i privredu. Štaviše, treba tražiti druga sofisticiranija i fleksibilnija rešenja koja uzimaju u obzir pedagošku ispravnost, dobrobit učenika i potrebe zajednice uporedo sa ekonomskim i infrastrukturnim argumentima. Iskustva iz nordijskih zemalja mogla bi se koristiti za osmišljavanje digitalnih opcija za seosku decu tako da učestvuju u nastavi s decom iz gradskih škola kako bi se obezbedilo visokokvalitetno obrazovanje; fleksibilna kombinacija povremenih odlazaka u centralnu školu i obrnuto mogla bi osigurati i ishode obrazovanja i socijalizacije; umrežavanje između seoskih škola moglo bi olakšati teret sa kojim se mogu suočiti izolovane osnovne škole; strateški razvoj sela i turizam mogli bi da obogate rad male škole dodatnim aktivnostima mesne zajednice, ustanove za obrazovanje odraslih, kulturnog sastajališta itd.

Kao što je već pomenuto, konsolidacija i smanjenje nastavnog kadra zbog smanjenja broja učenika odvija se skromno i u periodu od 2017/18. do 2019/20. iznosi 400–700 godišnje, računajući sve nastavnike koji rade u osnovnim školama. Smanjenje je uočljivije kod nastavnika zaposlenih s punim radnim vremenom, gde je godišnji pad oko 1.000 nastavnika, što je otprilike polovina broja onih koji godišnje odlaze u penziju. Slika 3 prikazuje trendove u vezi sa svim nastavnicima.

U srednjem obrazovanju mnogi aspekti navedenih trendova su manje vidljivi i trend ima nestalne promene – broj učenika takođe varira, npr. 2018/19. broj učenika povećan je za skoro 4.000, kao i nastavnog kadra za 250. Stabilniji pad zabeležen je samo tokom 2019/20. i 2020/21. (slika 4).



Slika 4. Broj učenika i broj odeljenja, srednje škole u Srbiji 2016/17–2020/21.

Izvor: Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja

Demografski pad broja stanovnika školskog uzrasta nastaviće se i nakon naredne decenije sa različitim nagibima u različitim delovima Srbije (Nikitović, 2022). Stoga obrazovni sistem treba da razvije fleksibilnije i održivije mehanizme prilagođavanja promenama. Jednokratni mehanizmi (poput regulacije veličine odeljenja 2008/09) neće rešiti probleme. Međunarodno iskustvo pokazuje da viši nivo lokalne autonomije i decentralizacije mogu doprineti pronalaženju najboljih lokalnih rešenja, uz kreativnu saradnju s republičkim vlastima.

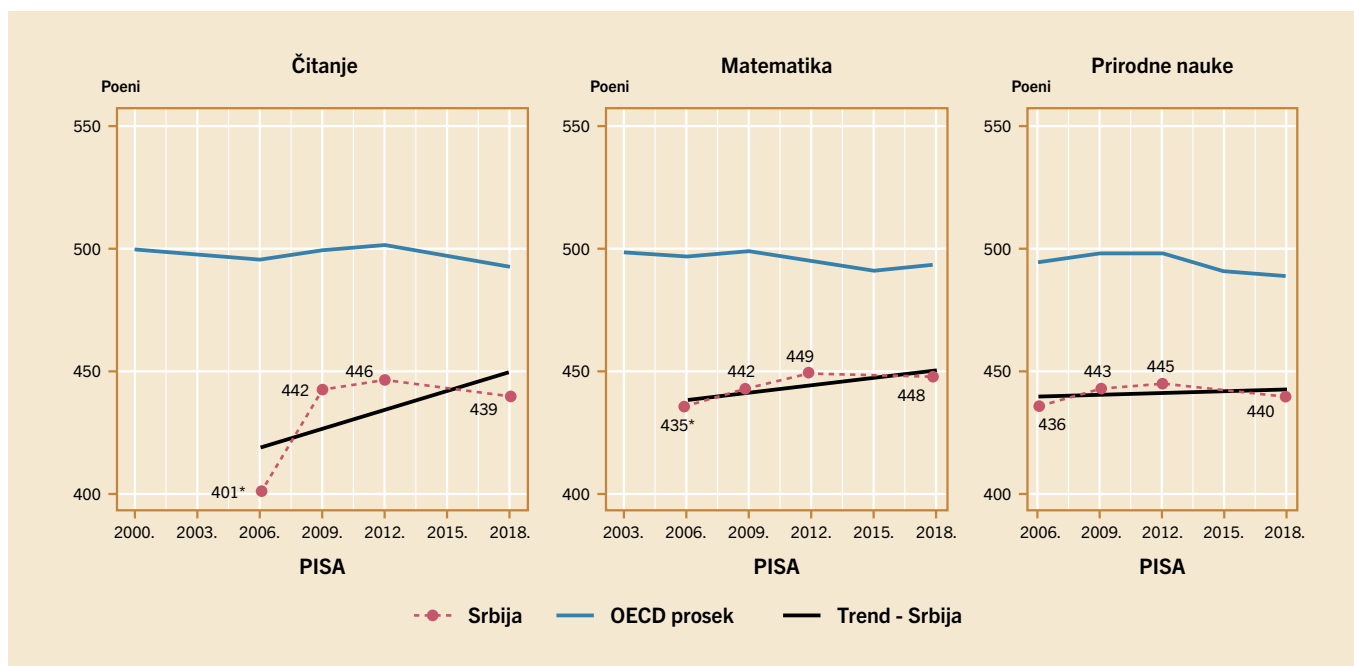
## 3 Razvijanje ljudskog kapitala u kontekstu depopulacije

U zemljama koje se suočavaju sa smanjenjem i starenjem stanovništva, briga za produktivnost i ljudski kapital zahteva davanje prioriteta kvalitetnom obrazovanju. U takvom kontekstu se intenziviraju zahtevi za višim kompetencijama i relevantnijim ishodima obrazovanja učenika. Otuda prošireni kapaciteti za predškolsko obrazovanje i obrazovanje odraslih i veća stručnost nastavnog kadra postaju prioriteti obrazovne politike. U ovom delu razmatramo nekoliko oblasti u kojima obrazovni sistem u Srbiji nije maksimalno iskoristio svoje potencijale za razvoj ljudskog kapitala.

### 3.1 Trenutni pokazatelji ukazuju na slabe rezultate obrazovnog sistema u Srbiji

Srbija se oslanja na dva izvora podataka o kvalitetu obrazovanja: međunarodne procene i nacionalno vrednovanje.<sup>65</sup> Prema međunarodnim pokazateljima, obrazovni sistem ima slab učinak i mladim generacijama ne pruža odgovarajuće kompetencije koje su im potrebne za uspešan profesionalni život i konstruktivno učešće u zajednici, posebno u poređenju sa zemljama EU i OECD-a.

<sup>65</sup> Pokazatelji spoljašnjeg vrednovanja škola koje sprovodi Zavod za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja.



Slika 5. Prosečni uspeh u školi i trendovi uspeha u školi u tri domena studije OECD/PISA.

*Napomene: Zvezdica označava procene srednjeg učinka koje su statistički značajno iznad ili ispod PISA 2018 procene za Srbiju. Plava linija označava prosečan srednji učinak u zemljama OECD-a sa validnim podacima u svim PISA ocenama. Crvena tačkasta linija označava srednji učinak u Srbiji. Crna linija predstavlja liniju trenda za Srbiju (pomerajuću liniju proseka).*

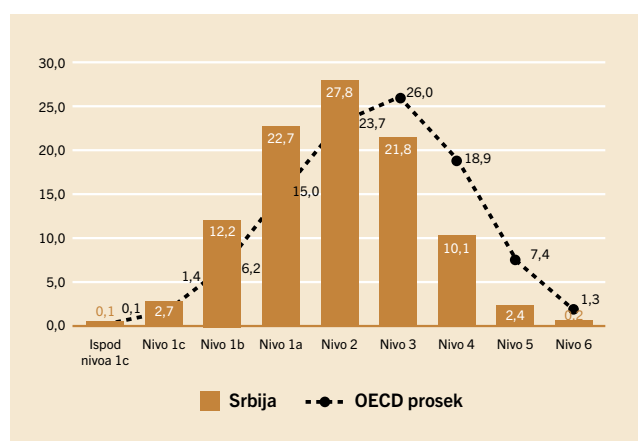
Izvor: OECD, PISA 2018 Baza podataka, Tabele I. B1.10, I. B1.11 i I. B1.12. 2003–2018.

Od 2001. Srbija učestvuje u studijama IEA/TIMSS (4. razred, počev od 2011. godine) i OECD/PISA (uzrast od 15 godina). U tom periodu obrazovni kontekst karakterisali su nastavni planovi i programi zasnovani na sadržaju te tradicionalne metode nastave i ocenjivanja koje su učenike stavljale u pasivnu poziciju pismenog reprodukovanja loše integriranih činjenica. Međunarodne studije procena otkrile su da je uspeh u školi bio razočaravajuće nizak i statistički ispod međunarodnog proseka u svim ispitivanim oblastima sa visokim procentom učenika ispod nivoa funkcionalne pismenosti i veoma malim procentom njih na najvišim nivoima znanja (Pavlović Babić, 2020). Međunarodne studije procena (PISA 2003, 2006, 2009, 2012, 2018; TIMSS 2003, 2007) dosledno pokazuju da je uspeh u školi učenika iz Srbije ispod međunarodnog proseka (slika 5) za oko godinu i po dana školovanja u zemljama OECD-a,<sup>66</sup> što je tačno u svim testiranim oblastima. U ovom periodu primećeno je samo jedno povećanje u čitanju, između 2006. i 2009. godine.

Pažljiviji pogled na distribucija školskog uspeha po nivoima (slika 6) pokazuje da je uspeh u školi učenika iz Srbije koncentrisan na nivoe reproduktivnog znanja (nivoi 1a i 2) i da je nacionalni prosek uspeha u školi takođe na nivou 2. Istovremeno je udeo učenika obrazovanih za uspeh na višim nivoima (5 i 6) ispod proseka OECD-a. Reprodukcijski je nivo na kome se učenicima postavljaju zahtevi, reprodukcija je nivo na kome funkcioniše obrazovni sistem u celini. Skoro dve decenije otkako Srbija učestvuje u među-

narodnim studijama ocenjivanja taj prosečni nivo uspeha u školi nije se menjao. Drugim rečima, kakve god mere da su sprovedene u sistemu, one nisu imale pozitivan uticaj na uspeh učenika u školi.

Ovaj nalaz se ne odnosi u potpunosti na školski uspeh učenika na kraju prvog ciklusa obrazovanja (TIMSS 2011, 2015, 2019),<sup>67</sup> što je na nivou međunarodnog proseka (500) ili nešto više od toga (slika

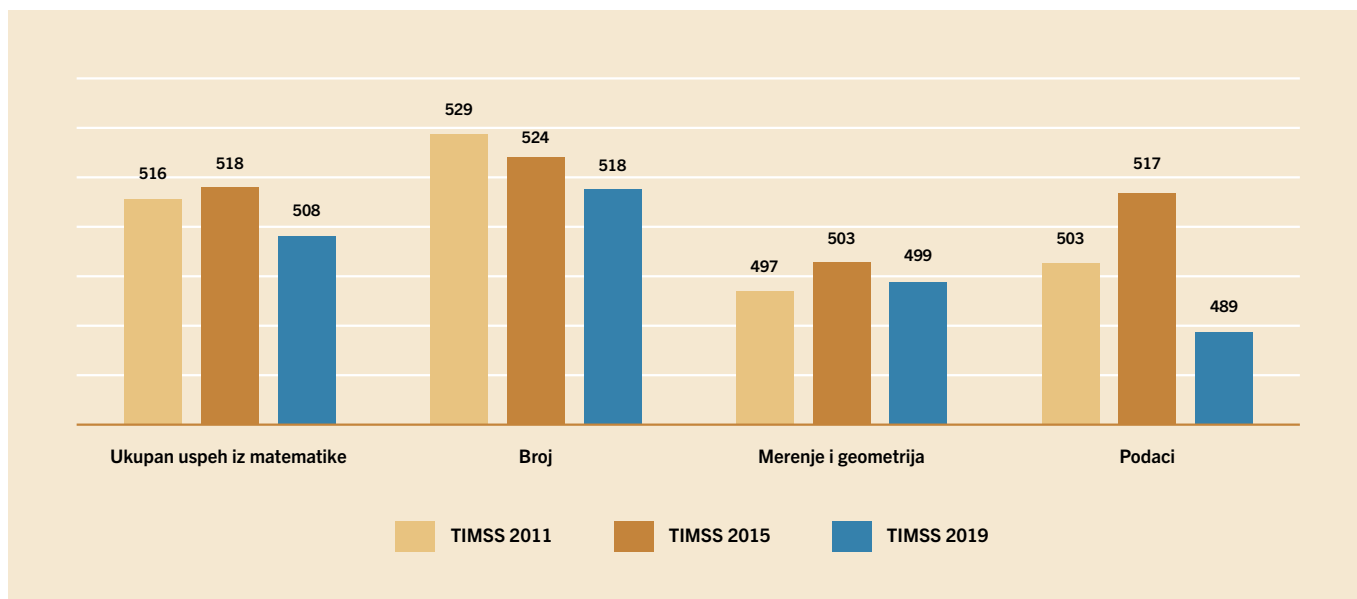


Slika 6. OECD/PISA 2018, distribucija učenika po nivoima uspeha u školi, poređenje Srbije i OECD-a (čitalačka pismenost)

Izvor: Pavlović Babić, Avramović (2021: 12)

<sup>66</sup> Polovina standardne devijacije.

<sup>67</sup> Postoji blagi, ali statistički značajan pad školskog uspeha u poslednjem i novijem ciklusu.

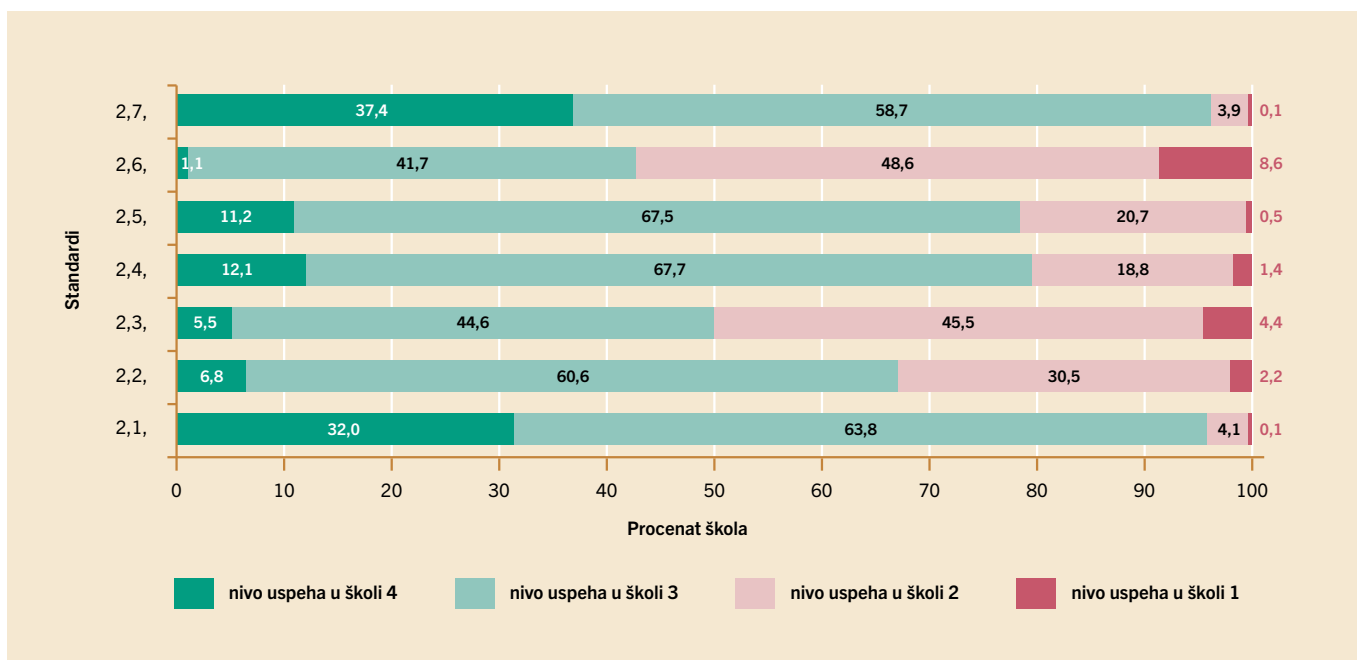


Slika 7. TIMSS, distribucija učenika u Srbiji po školskom uspehu, Analiza trendova 2011, 2015, 2019: Matematika

Izvor: ZVKOV, 2020.

7) (Đerić et al., 2020). Jaz u kvalitetu obrazovanja između prvog i narednih ciklusa preduniverzitetskog obrazovanja je ogroman. To ukazuje na nesklad u kvalitetu početnog obrazovanja nastavnika. Nastavnici prvog obrazovnog ciklusa obrazuju se na pedagoškim fakultetima, dok se nastavnici u drugom i trećem ciklusu obrazuju kao predmetni stručnjaci, sa veoma malim udelom psihološko-pedagoških i metodičkih znanja.

Problemi s kvalitetom nastave i učenja takođe se otkrivaju spoljašnjim vrednovanjem škole. Ovo vrednovanje u godišnjim ciklusima organizuje Zavod za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja, a obuhvata ocenjivanje 30 oblasti standarda i 158 pokazatelja. Do sada sprovedena vrednovanja pokazuju da standarde u oblasti nastave i učenja ne dostiže polovina ili više škola (slika 8) (ZVKOV, 2020). Pregled podataka koji sumiraju prvi šestogodišnji ciklus<sup>68</sup>



Slika 8. Postizanje standarda u nastavi i učenju

Izvor: ZVKOV, 2020.

<sup>68</sup> U kome je rađeno spoljašnje vrednovanje između 2012. i 2018.

pokazuje da su svi standardi i svi pokazatelji u odnosu na njih manje-više u zoni dobrih i pozitivnih rezultata (zelena zona). Jedino što dramatično odstupa jeste dostizanje standarda koji se odnose na kvalitet nastave i učenja; više od 50% škola nije postiglo standard 2.6: Nastavnik koristi postupke vrednovanja koji su u funkciji daljeg učenja, a oko 50% škola nije postiglo standard 2.3: Nastavnik prilagođava rad na času obrazovnim potrebama učenika (ZVKOV, 2020).

Ako nameravamo da ublažimo posledice depopulacije i nadoknadimo gubitke ljudskog kapitala, diskusija o ishodima obrazovanja i elementima kvaliteta obrazovnog sistema treba da bude u vrhu političkih prioriteta. Međutim, infrastruktura i finansiranje su potporni stubovi, a sistem takođe treba da ima za cilj izbegavanje kompromisa između efikasnosti i kvaliteta. Do sada prikupljeni dokazi nam daju dobru ideju o tome u kojim oblastima treba da damo prioritet intervencijama. To je nesumnjivo kvalitet nastave i nastavnika, relevantnost našeg nastavnog plana i programa i ublažavanje neuspeha na svim nivoima kroz sveobuhvatnu podršku učenicima. U sledećem odeljku ćemo razmatrati moguće opcije politike koje bi trebalo dalje istražiti.

## 3.2 Kako obrazovni sistem može da nadoknadi gubitke nastale demografskim promenama?

U ovom odeljku razmatramo zanemarene mogućnosti obrazovanja ključnih ciljnih grupa: rastućeg broja odraslih, male dece u uzrastu kada obrazovanje ima najveći učinak, učenika niskog socio-ekonomskog porekla, osetljivih grupa koje su do sada delimično bile isključene iz obrazovanja i dece iz udaljenih seoskih područja koja se sve više depopulizuju. Analiziramo trenutne trendove, ističemo karike koje nedostaju i predlažemo politike i mere koje imaju potencijal za veliki uticaj i pozitivne promene.

## 3.3 Predškolsko vaspitanje i obrazovanje donosi širok spektar društvenih i ekonomskih koristi za pojedince i za društvo

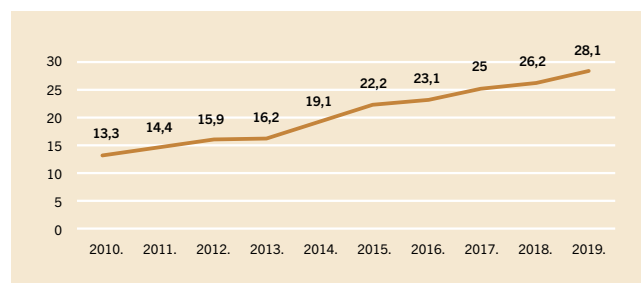
Rane godine su period intenzivnog neuropsihološkog razvoja deteta. Kašnjenje u razvoju pre šeste godine teško je nadoknaditi kasnije u životu jer je rano detinjstvo posebno osetljiv period za formiranje mozga (Naudeau et al., 2011). Deca koja su bila uključena u visokokvalitetno predškolsko vaspitanje i obrazovanje bila su bolje pripremljena za školu, imala su više uspeha u školi iz matematike, čitanja i imala su bolje pamćenje (Eurydice, 2009; Ivić & Pešikan, 2009, Havnes & Mogstad, 2009). Postoji specifičan vremenski period kada se razvoj određenih vrsta sposobnosti posebno brzo odvija (Cook & Cook, 2009), npr. jezik i kognitivni razvoj posebno

su važni tokom prvih šest meseci do tri godine života i nastavlja se kasnije u predškolskom uzrastu (SZO, 2009). Dakle, na osnovu svih ovih činjenica, postoji širok konsenzus da se ulaganje u najraniju fazu obrazovanja najviše ekonomski i socijalno isplaćuje tokom životnog ciklusa, posebno u slučaju dece u nepovoljnom položaju. Takvo ulaganje pomaže da se izbegnu kasnije, skuplje i često manje efikasne korektivne mere (Heckman, 2015).

Proširenje pristupa predškolskom vaspitanju i obrazovanju je stabilan prioritet politike u Srbiji od početka 2000-ih, čiji su efekti nedavno počeli da daju rezultate, ali su brojevi još daleko od očekivanih. Broj dece obuhvaćene predškolskim vaspitanjem i obrazovanjem s vremenom se povećava u svim starosnim grupama, ali je daleko od repera Obrazovanje i vaspitanje 2020<sup>69</sup> (OV 2020) ili 2030. Broj dece obuhvaćene predškolskim obrazovanjem uzrasta od 6 meseci do 3 godine raste do 28,1% u 2019. godini (slika 9). Povećava se i broj dece obuhvaćene predškolskim vaspitanjem i obrazovanjem uzrasta od 3 do 5,5 godina (slika 10). Taj broj je 2019. iznosio 66,4%. Istovremeno, stopa učešća u predškolskom vaspitanju i obrazovanju na nivou EU za učenike od 4 godine do uzrasta za polazak u obavezno obrazovanje na osnovnom nivou iznosila je u 2019. godine 95,7%.<sup>70</sup> Uprkos stalnom porastu stope učešća, obuhvat je i dalje daleko ispod mnogih repera. Obuhvat je, takođe, ispod ciljanih vrednosti Strategije razvoja obrazovanja i vaspitanja u Srbiji do 2020. godine (udvostručiti obuhvat u uzrastu od 4 do 6 godina i postići pun obuhvat predškolskim programom) i merila EU (96% dece iznad 4 godine), a posebno novog repera za OV 2030 od 96% trogodišnjaka koji su uključeni u organizovane programe predškolskog vaspitanja i obrazovanja (Eurydice, 2019; EC, 2021).

Pravičnost ostaje značajna briga, o čemu će biti reči u narednim odeljcima. U obrazovne ustanove upisano je svega 10,5% dece iz najsiromašnijeg kvintila i 7% dece iz romskog stanovništva.<sup>71</sup>

Predškolske ustanove otvorene su za upis sve dece, ali to važi u slučajevima kada postoji dovoljan smeštajni kapacitet. Ako postoji konkurencija i selekcija, primena ovog principa nije uvek dosledna. Postoje velike razlike između predškolskih ustanova u pogledu udela dece koja su upisana po prioritetu, što može ukazivati na to da neke predškolske ustanove ne sprovode upisne procedure po-



Slika 9. Obuhvat predškolskim vaspitanjem i obrazovanjem dece uzrasta od 0 meseci do 3 godine od 2010. do 2019. (u %)

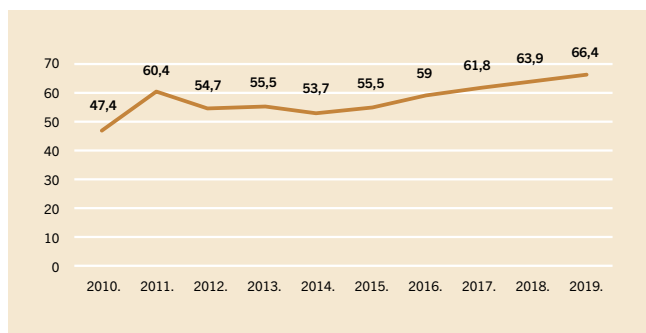
Izvor: RZS, DevInfo

<sup>69</sup> Obrazovanje i vaspitanje 2020 (OV 2020) predstavlja strateški okvir za evropsku saradnju u obrazovanju i vaspitanju, a novi Strateški okvir 2030 naslednik je okvira OV 2020.

<sup>70</sup> Eurostat. Izvor: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ\\_uoe\\_enr10&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_uoe_enr10&lang=en).

<sup>71</sup> Javno-privatna partnerstva za pravično predškolsko obrazovanje u Srbiji (2020).



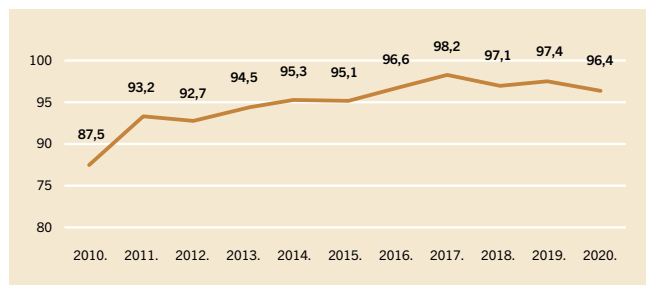


**Slika 10.** Obuhvat predškolskim vaspitanjem i obrazovanjem dece uzrasta od 3 do 5,5 godina od 2010. do 2019. (u %)

Izvor: RZS, DevInfo

štujući pravo na prioritetni upis.<sup>72</sup> Pored toga, neka deca kojoj je potrebna dodatna podrška ne uspeavaju da se upišu jer predškolska ustanova ne može da pruži adekvatnu podršku (poput ličnog pratioca). Pripremni predškolski program uveden je još 2006, kao obavezan besplatni devetomesečni program za svu decu uzrasta od 5,5 do 6,5 godina, u trajanju od 4 sata dnevno. Iako su raspoloživi kapaciteti dovoljni za potpuni obuhvat, s obzirom na to da se ovaj program odvija i u predškolskim ustanovama i u osnovnim školama, trenutna stopa obuhvata je 96,4% (slika 11). Ciljna vrednost od 100%, postavljena Strategijom razvoja obrazovanja i vaspitanja u Srbiji do 2020. godine, do sada nije dostignuta. Oni koji nedostaju do potpunog obuhvata uglavnom su deca iz osetljivih grupa – romskih porodica i porodica nižeg socio-ekonomskog statusa (MICS, 2019: 27).<sup>73</sup>

Iako se kapaciteti predškolskog vaspitanja i obrazovanja postepeno povećavaju, postojeći kapaciteti javnih i privatnih predškolskih ustanova nisu dovoljni da ispune zahteve. Pored toga, mreža predškolskih ustanova nije dobro razvijena (tabela 1). Nedostatak kapaciteta posebno je izražen u velikim gradskim sredinama, ali i u seoskim i planinskim područjima gde su najbliže ustanove veoma udaljene od sela. U 2019. godini bilo je 5,2% više dece uključene u predškolske ustanove preko optimalnih kapaciteta. Pored toga, značajan broj dece čekao je priliku da se upiše. Na takozvanoj listi čekanja 2019. godine bilo je 6.740 dece, što predstavlja 3,07% trenutnog kapaciteta.



**Slika 11.** Obuhvat dece obaveznim pripremnim predškolskim programom 2010–2020. (u %)

Izvor: DevInfo

<sup>72</sup> Društvo istraživača u obrazovanju u Srbiji (2020.). Evaluacija predškolske inkluzivnosti u Srbiji (neobjavljeni izveštaj).

<sup>73</sup> Vidi [https://www.unicef.org/serbia/media/16301/file/Serbia%20\(National%20and%20Roma%20Settlements\)%202019%20MICS%20Statistical%20Snapshots\\_English.pdf](https://www.unicef.org/serbia/media/16301/file/Serbia%20(National%20and%20Roma%20Settlements)%202019%20MICS%20Statistical%20Snapshots_English.pdf).

<sup>74</sup> Prvu grupu čini 20 opština u kojima je BDP po stanovniku iznad državnog proseka, 4. grupu čine siromašne opštine u kojima je BDP po stanovniku manji od 60% državnog proseka, a 5. grupu devastirana područja iz 4. grupe sa manje od 50% državnog proseka.

	Ukupno	Gradsko područje	Ostalo
Broj upisane dece	224.563	182.640	41.923
Deca upisana preko kapaciteta	11.680	10.371	1.309
Deca koja nisu upisana zbog prepunjenosti	6.902	6.454	448

**Tabela 1.** Kapacitet predškolskog vaspitanja i obrazovanja 2019.

Izvor: RZS (2019)

Stopa obuhvata najveća je u najrazvijenijim opštinama i najvećim gradovima (opštine 1. grupe<sup>74</sup>). U ovim mestima većina dece upisana je u javne predškolske ustanove. Ove opštine imaju najveći i stalno rastući broj privatnih predškolskih ustanova. Ipak, prepunjenost je dovela do najdužeg čekanja i velikog broja dece koja nisu upisana. Ovo se skoro nikada ne dešava u najnerazvijenijim područjima (4. i 5. grupa) gde su privatne predškolske ustanove retke, dok se čini da su javni kapaciteti dovoljni da zadovolje potrebe porodica koje žive u blizini ustanova. Ovde je glavna prepreka dostupnost predškolskih ustanova deci koja žive u udaljenim, pretežno seoskim sredinama.

### 3.3.1 Puno uključivanje osetljivih grupa u obrazovanje

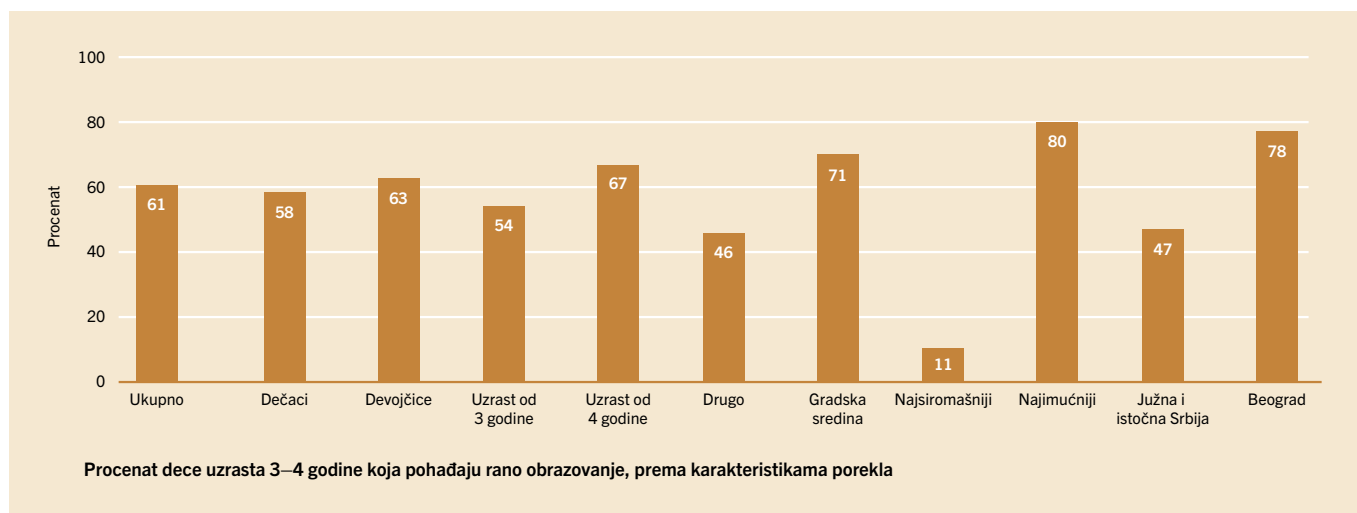
Uprkos antidiskriminatornom zakonodavstvu u obrazovanju i politikama orijentisanim na pravičnost, obrazovni sistem u Srbiji nije baš pravičan. I pored svih reformskih inicijativa i razvojnih projekata, nekoliko grupa dece i omladine ostaju nedovoljno obrazovane ili čak bez ikakvog obrazovanja. Među njima su deca iz porodica nižeg socio-ekonomskog statusa i romskih porodica, kao i učenici sa smetnjama u razvoju.

Socio-ekonomski status podstiče razlike u pogledu pohađanja obrazovanja i školskog uspeha od ranog detinjstva nadalje. Istraživanje klastera višestrukih indikatora (MICS), koje sprovodi UNICEF, otkriva ogromnu razliku u upisu u programe predškolskog vaspitanja obrazovanja između najsiromašnijih i najbogatijih porodica (slika 12).

Razlika od 69% u pohađanju predškolskog vaspitanja i obrazovanja između najimućnijeg i najsiromašnijeg kvintila dodatno pogoršava situaciju siromašne dece, među kojom samo 48% kod kuće ima najmanje 3 knjige, u poređenju sa 90% u najbogatijem kvintilu. Deca iz najsiromašnijeg kvintila takođe su ređe uključena u obavezni predškolski program godinu dana pre polaska u osnovnu školu (83%, u poređenju sa 100% u najbogatijem kvintilu) (UNICEF, 2020).

Prilikom upisa u osnovno obrazovanje jaz između kvintila dece najsiromašnijeg i najimućnijeg socio-ekonomskog statusa smanjuje





Slika 12. Pohađanje ranog obrazovanja (predškolsko vaspitanje i obrazovanje) u Srbiji, 2019.

Izvor: MICS 6 Rezime, 2019.

se na samo 1% pošto je osnovno obrazovanje obavezno, dok se u srednjem obrazovanju ponovo pojavljuje, pa tako nastavu pohađa 79% najsiromašnijih prema 98% naj imućnijih.

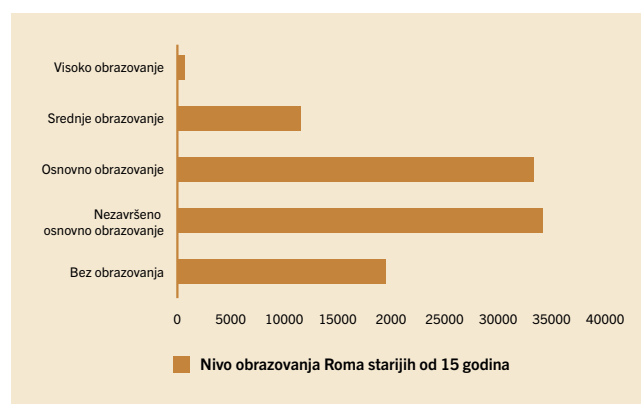
Ekonomski bolje situirani učenici nadmašili su učenike u nepovoljnom položaju u čitanju za 73 boda u studiji PISA 2018. Iako je ova razlika nešto manja od prosečne razlike između dve grupe (89 poena) u zemljama OECD-a, ona ukazuje na ogroman gubitak ljudskog kapitala za Srbiju – učenici iz porodica sa niskim socio-ekonomskim statusom zaostaju za onima iz kvintila najvišeg socio-ekonomskog statusa za skoro 2 godine obrazovne sposobnosti. U poređenju sa studijom PISA 2009, kada je jaz u uspehu koji se odnosi na socio-ekonomski status u Srbiji iznosio 66 poena, jaz se samo povećavao u periodu između 2009. i 2018.

Uticaj siromaštva na ishode obrazovanja duboko učvršćuje krug siromaštva i ima trajne štetne posledice po nivo ljudskih resursa u Srbiji. Učenici nižeg nivoa socio-ekonomskog statusa često napuštaju školu ili biraju lako dostupne, ali niskokvalitetne kvalifikacije stručnog obrazovanja i obuke, koje ne vode do pristojne zapošljivosti. Kod dece iz porodica u kojima glava porodice nema srednje obrazovanje postoje 4,5 puta veće šanse da će se naći ispod linije siromaštva (Čekić Marković et al., 2021). Mnogi učenici, posebno učenici u nepovoljnom položaju, imaju niže ambicije nego što bi se očekivalo s obzirom na njihov akademski uspeh. U Srbiji svaki osmi učenik u nepovoljnom položaju sa visokim uspehom – ali 1 od 50 učenika sa visokim uspehom – ne očekuje da će završiti tercijarno obrazovanje (OECD, 2019). To Srbiju dovodi u opasnost da ima visok procenat niskokvalifikovanih ili neobrazovanih ljudi koji ne mogu da doprinesu ekonomskom razvoju ili da zadovolje sopstvene životne potrebe i obezbede pristojan život svojim porodicama. U potrazi za prilikama za posao, oni bi takođe mogli da migriraju u zemlje kojima nedostaje niže kvalifikovana radna snaga (Arandarenko, 2022). Iako učenici iz porodica sa niskim socio-ekonomskim statusom mogu biti delimično ugroženi i u drugim zemljama, Srbi-

ja ne može sebi dozvoliti da izgubi ljudski kapital ovih mladih ljudi. Ostale zemlje mogu da ublaže gubitak povećanjem imigracije, u Srbiji taj mehanizam nije realna opcija.

Romsko stanovništvo u Srbiji, kao i u većini evropskih zemalja, najmlađe je stanovništvo i čini demografsko bogatstvo. Prosečna starost Roma u Srbiji je 28,3 godine, a procenjuje se da je preko 50% Roma mlađe od 25 godina, čime se stvara veći procenat Roma u školskoj populaciji nego u odraslom stanovništvu (SIPRU, 2021). Neformalne procene navode da bi kohorta romske dece školskog uzrasta mogla da se poveća na 5.000–10.000 po kohorti (FOD, 2010).<sup>75</sup> Stoga visok kvalitet obrazovanja i razvoj kompetencija učenika romske nacionalnosti treba posmatrati kao prioritet, a sposobne, obrazovane mlade Rome kao komparativnu prednost i dragoceno bogatstvo zemlje.

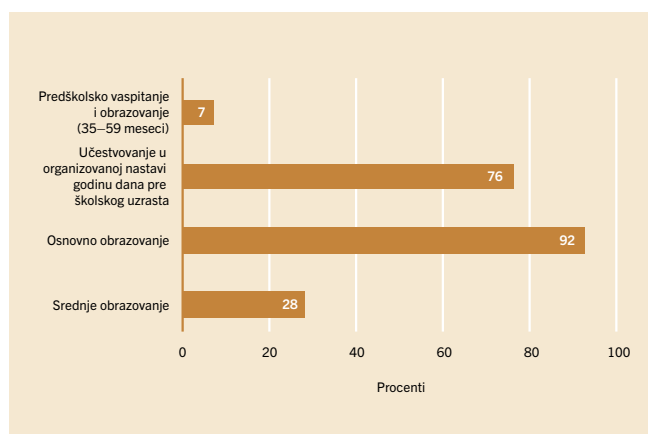
Međutim, iako su ozbiljne aktivnosti na unapređenju obrazovanja rezultirale pozitivnim promenama u obrazovnoj putanji Roma (slika 13), većina ovog stanovništva još uvek je nedovoljno obrazovana.



Slika 13. Obrazovanje Roma u 116 opština 2020. godine (apsolutni brojevi)

Izvor: Pregled podataka gradova i opština o merama socijalnog uključivanja Roma i Romkinja u 2020. (SIPRU)

<sup>75</sup> U Srbiji se ukupna kohorta školskog uzrasta procenjuje na oko 66.000 dece.



Slika 14. Neto stopa pohađanja nastave, romska naselja, 2019, u %

Izvor: MICS 6 Rezime, 2019.

Ovi brojevi odgovaraju podacima popisa stanovništva iz 2011, koji je otkrio 33,3% Roma sa osnovnom školom, 11,4% sa srednjom školom i 1% sa visokim obrazovanjem. Aktuelni pokazatelji obrazovanja romske dece i omladine ukazuju na to da obrazovni sistem u Srbiji još uvek nije na pravom putu i da ne integriše sve romske učenike (slika 14). U lošijem položaju su učenici romske nacionalnosti koji žive u romskim naseljima; njihova stopa pohađanja nastave je nešto niža nego kod većinskog stanovništva, čak i na nivoima obaveznog obrazovanja, kao što su osnovna škola i pripremni predškolski program, dok je stopa pohađanja nastave izbornih, ali i dalje neophodnih nivoa obrazovanja (predškolsko vaspitanje i obrazovanje te srednje obrazovanje) daleko ispod stope u osnovnoj populaciji.

Srbija ima dobro razvijen set mera politike u vezi sa integracijom romskih učenika u redovno obrazovanje. Politike integracije u Srbiji obuhvataju Dekadu inkluzije Roma 2005–2015, Strategiju EU za integraciju Roma (Evropska komisija, 2020),<sup>76</sup> rad Fonda za obrazovanje Roma od 2005.<sup>77</sup> i dve nacionalne Strategije za socijalno uključivanje Roma (2009–2015. i 2016–2025).

Kao rezultat ovih napora povećani su pokazatelji obrazovanja Roma, a mnogi romski stručnjaci zapošljavaju se u školama i predškolskim ustanovama (npr. 175 romskih pedagoških asistenata); oni su menjali etos škole i komunikaciju između škole i roditelja gde god da su bili aktivni, a mere desegregacije su činili efikasnijim (Daiute & Kovač Cerović, 2017; Kovač Cerović & Orlandić, 2016). Izveštaj Vlade o dostignućima mera integracije Roma prilično je povoljan. Ipak, sprovođenje mera na nacionalnom nivou često je u zastoju, što ilustruje zanemarivanje romskog stanovništva u celom sistemu.

Nedavno mapiranje politike otkrilo je dodatno uznemirujuće nalaze koji ukazuju na to da je, uprkos velikoj potrebi da se romsko stanovništvo integriše u obrazovanje, podrška romskim učenicima na

Školska godina	Broj stipendija	Kriterijumi uspeha u školi	% devojčica
2015/2016.	176	Odličan prosek ocena	65%
2016/2017.	150	Odličan prosek ocena	60%
2017/2018.	303	Odličan i veoma dobar prosek ocena	63%
2018/2019.	547	Odličan i veoma dobar prosek ocena	60%
2019/2020.	704	Iznad prolaznog proseka (2,0 i više i najmanje ocena 3 za vladanje)	
<b>Ukupno</b>	<b>1.880</b>		

Tabela 2. Broj stipendija za romske učenike, od 2015/2016. do 2019/2020.

Izvor: MPNTR

lokalnom nivou koju pružaju lokalne samouprave oskudna (SIPRU, 2020b). Na primer, među 116 jedinica lokalne samouprave koje su doprinele mapiranju (od ukupno 174) samo

- 9 je davalo stipendije za srednjoškolce, a 6 za studente,
- 34 su obezbedile sredstva za besplatne udžbenike za romske učenike.

Oko polovine analiziranih opština finansiralo je troškove prevoza romskih učenika osnovnih škola (69 jedinica lokalne samouprave) i školske obroke romskih učenika (54 jedinice lokalne samouprave).

Broj stipendija romskim srednjoškolcima iz budžeta RS povećao se u poslednjih pet godina zahvaljujući sve prilagođenijim kriterijumima za upis, ali stvarni brojevi i dalje pokrivaju samo deo romske kohorte.

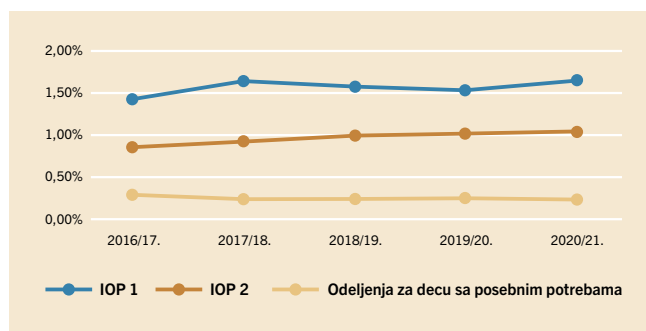
Glavni izvori za stipendiranje romskih studenata su Fond za obrazovanje Roma i Romski memorijalni univerzitetski stipendijski program (RMUSP) – samo 2019. godine stipendiju RMUSP dobila su 62 studenta iz Srbije, a još petoro je dobilo druge međunarodne stipendije.<sup>78</sup>

Ipak, sve ove mere daleko su od toga da pokriju potrebe romske dece i učenika i da pomognu u njihovom obrazovanju do završenog srednjeg ili višeg nivoa. To znači da Srbija gubi ogroman ljudski kapital, a ukoliko se integracione politike ne budu sprovodile uz mnogo više pažnje, taj trend ne samo da će se nastaviti već će se i pogoršavati.

<sup>76</sup> Prvi strateški okvir EU za integraciju Roma usvojen je 2011. godine. Novi strateški okvir do 2030. usvojen je 2020. godine. Evropska komisija (2020), „Preporuka Saveta o ravnopravnosti, inkluziji i učešću Roma“, Brisel 2020.

<sup>77</sup> Srbija je među prvim zemljama koje podržava Fond za obrazovanje Roma (REF) imala detaljnu analizu politike i situacije i razvijen okvir delovanja REF-a, vidi „Unapređenje obrazovanja Roma u Srbiji“, 2007. <https://www.romaeducationfund.org/publications/studies-policy-documents/country-assessments/>.

<sup>78</sup> Vidi <https://www.romaeducationfund.org/scholarship-beneficiaries/>.



Slika 15. Trend udela učenika kojima je potrebna dodatna podrška u redovnom osnovnom obrazovanju

Izvor: Ministarstvo prosvete

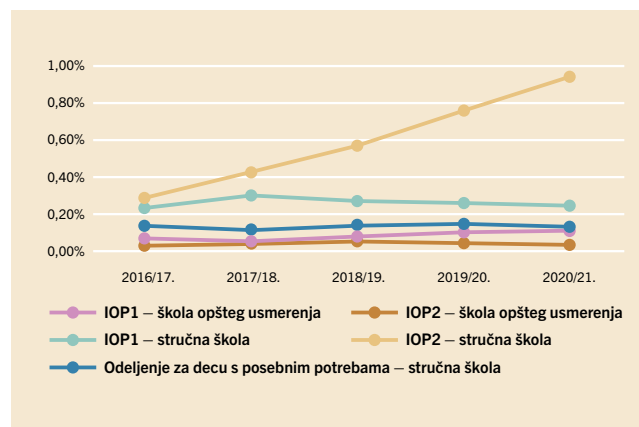
### 3.3.2 Nepotpuna integracija učenika sa smetnjama u razvoju i teškoćama u učenju

Tradicionalno usmeravanje dece sa smetnjama u razvoju i teškoćama u učenju na specijalne škole ostavilo je te ljude odsečene od zajednice, bez zaposlenja i sposobnosti za samostalan život. Ovakve tradicionalne politike opterećuju budžet za socijalna davanja, ne poštuju ljudska prava (i prava deteta), umanjuju razvoj ljudskog kapitala te sprečavaju mogućnost socijalnog uključivanja i kapacitet većinskog stanovništva da razvije pozitivan stav i prihvatnje osoba sa invaliditetom i teškoćama u učenju. Čak i ako govorimo o malom procentu stanovništva (2–8% prema različitim kriterijumima), njihova integracija kroz inkluzivno obrazovanje i razvoj njihovih kapaciteta do maksimuma predstavljaju važne ciljeve u kontekstu depopulacije.

Pomenuto tradicionalno usmeravanje počelo je da se menja širom Srbije nakon 2009. godine. Uvedeni su individualni obrazovni planovi (IOP), a deca sa smetnjama u razvoju i teškoćama u učenju integrisana u redovne škole. Dok su politike inkluzivnog obrazovanja i njihova primena izazvale interesovanje javnosti i debate, politike inkluzije imale su određene efekte. Međutim, njihov uticaj još uvek je daleko od potrebnog nivoa (vidi slike 15 i 16). Od 2,5–3% učenika za koje je utvrđeno da im je potrebna dodatna podrška za školovanje u redovnim osnovnim školama, većina njih se obrazuje po IOP1, gde su propisane promene u nastavnom pristupu, ali ne i veća smanjenja nastavnog plana. Trend korišćenja IOP1 je u blagom porastu u posmatranim godinama, što ukazuje na veću osetljivost prema učenicima sa teškoćama u učenju.

Još uvek je mali udeo učenika upisanih u redovne osnovne škole koji se obrazuju u odvojenim odeljenjima samo za decu sa smetnjama u razvoju i teškoćama u učenju. Međutim, taj trend je u opadaju i povezan je sa blagim povećanjem broja dece sa IOP2 (sa većim promenama nastavnog plana) u redovnim odeljenjima. Sva tri ova trenda ukazuju na rastući kapacitet osnovnih škola za nerestriktivno uključivanje dece kojoj je potrebna dodatna podrška (slika 15).

Udeo učenika kojima je potrebna dodatna podrška za školovanje mnogo je manji u srednjem nego u osnovnom obrazovanju. Ovo ukazuje na nisku stopu prelaska između dva nivoa za ovu decu, ali i



Slika 16. Trend udela učenika kojima je potrebna dodatna podrška u redovnom srednjem obrazovanju

Izvor: Ministarstvo prosvete

na činjenicu da su politike inkluzivnog obrazovanja počele da dopiru do srednjeg obrazovanja. Udeo ove dece u srednjim školama opštih obrazovnih profila (gimnazijama) posebno je nizak i vrlo skromno raste tokom godina. Trend se promenio u stručnim školama – sa manje od 0,6% u 2016/17. na oko 1,3% u 2020/21. godini. Posebno je povećan udeo učenika sa IOP2 u stručnom obrazovanju (slika 16).

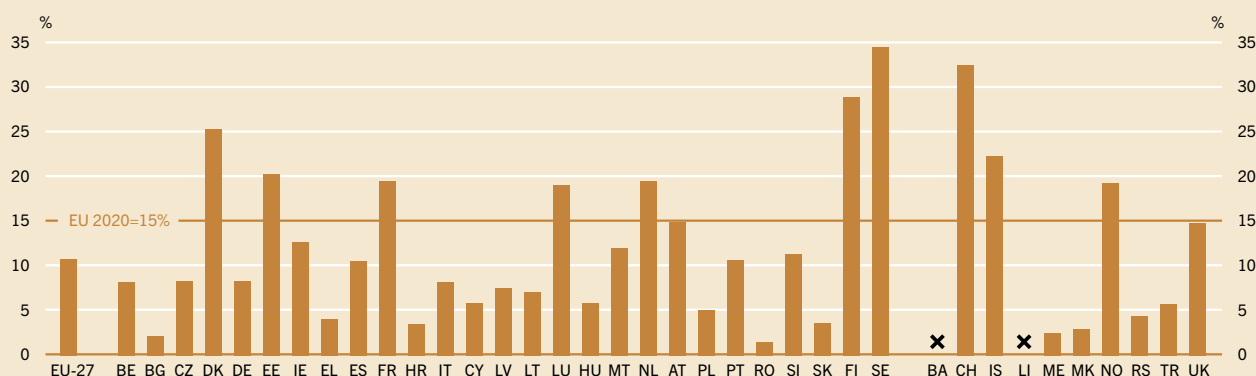
Potrebno je uložiti više napora kako bi se u potpunosti prihvatili potencijali inkluzivnog obrazovanja za razvoj svih potencijala učenika sa smetnjama u razvoju i teškoćama u učenju i za doprinos ukupnom razvoju ljudskog kapitala zemlje.

### 3.3.3 Pristup celoživotnom učenju

Uz Hrvatsku i Bugarsku, Srbija je među zemljama sa najstarijim stanovništvom u proseku na svetu (Nikitović, 2022), uz izražene regionalne nejednakosti. Najvažnije je obezbediti da takvo stanovništvo ostane aktivno i kompetentno na tržištu rada, iako su se zahtevi za veštinama višestruko promenili od trenutka kada je starije stanovništvo završavalo svoje formalno obrazovanje, a sve veće neusklađenosti veština nisu izuzetak. Ovo je još značajnije u kontekstu depopulacije, kada se sveukupno radno sposobno stanovništvo smanjuje, a ljudski kapital zemlje koji treba da obezbedi produktivnost, inovativnost i konkurentnost erodira.

Merila EU za obrazovanje i obuku s početka 2000-ih stavljaju težište na pretvaranje celoživotnog učenja u stvarnost. Merilo za 2010. postavljeno je na 12% odraslih (25–64 godine) koji su učestvovali u obrazovanju i vaspitanju u četiri nedelje pre istraživanja za 2010. godinu. Nakon toga, ono je podignuto na 15% (za 2020. godinu) i na najmanje 47% odraslih uzrasta 25–64 godine koji su se obrazovali tokom poslednjih 12 meseci pre istraživanja (za 2025. godinu) (EK, 2021). Ova merila visoko su postavljena i za mnoge zemlje članice EU. Na primer, 2019. godine manje od jedne trećine njih dostiglo je merilo od 15% (Eurydice, 2021).

Sa 4,3% odraslih koji se obrazuju tokom čitavog života, Srbija je daleko ispod svih navedenih merila (slika 17), iako su obrazovanje odraslih i celoživotno učenje počeli strateški da se razvijaju nakon



EU27	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT
10,8	8,2	2,0	8,1	25,3	8,2	20,2	12,6	3,9	10,5	19,5	3,5	8,1	5,9	7,4	7,0	19,1	5,8	11,9
NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	BA	CH	IS	LI	ME	MK	NO	RS	TR	UK
19,5	14,7	4,8	10,5	1,3	11,2	3,6	29,0	34,3	x	32,3	22,2	x	2,5	2,8	19,3	4,3	5,7	14,8

**Slika 17.** Odrasli (25–64 godine) koji su učestvovali u obrazovanju i vaspitanju u četiri nedelje pre istraživanja.

Izvor: Eurostat, Istraživanje o radnoj snazi Evropske unije [tmg\_lfse\_01] (podaci pribavljeni 22. aprila 2021); Srbija je označena sa RS.

ranih 2000-ih, a realizacija se istovremeno intenzivirala.<sup>79</sup> Učešće u obrazovanju odraslih u Srbiji zaostaje za merilom iz Strategije razvoja obrazovanja koje je postavljeno na 7% za 2020. godinu, a još uvek ne postoje redovni mehanizmi za praćenje stope učešća odraslih u organizovanom obrazovanju i vaspitanju.

Trenutno u Srbiji postoji nekoliko vrsta obrazovanja i vaspitanja odraslih. Osnovno obrazovanje i usavršavanje odvija se kroz osnovne ili srednje škole koje pružaju funkcionalno osnovno obrazovanje sa prvim kvalifikacijama za odrasle (formalno obrazovanje odraslih). Prekvalifikacije ili dalje kvalifikacije u stručnom obrazovanju obezbeđuju stručne škole koje deluju kao centri za obrazovanje odraslih. Konačno, postoji širok spektar različitih prilika za neformalno obrazovanje koje pružaju različite institucije, uključujući:

- javno subvencionisane institucije, kao što je Nacionalna služba za zapošljavanje sa filijalama u 30 gradova širom Srbije, sa fokusom na nezaposlene;

- Edukativni centar u okviru Privredne komore Srbije koji nudi kontinuirano obrazovanje odraslih iz oblasti poslovanja i preduzetništva;
- ostatke fakulteta za obrazovanje odraslih – centre za stručno usavršavanje odraslih koji se nalaze u 12 gradova u raznim delovima Srbije i koji trenutno rade na identifikaciji potreba tržišta rada i obrazovnih prioriteta, na saradnji sa lokalnim vlastima, školama i drugim relevantnim institucijama i na predlozima programa obrazovanja odraslih i njihovom sprovođenju;
- Nacionalnu agenciju za regionalni razvoj, koja pruža različite vidove podrške startup kompanijama i preduzetništvu na lokalnom nivou, uključujući stručno usavršavanje odraslih;
- programe javno priznatih organizatora aktivnosti obrazovanja odraslih, kao što su kompanije, organizacije civilnog društva, ustanove kulture, udruženja, otvoreni univerziteti, karijerni centri, centri za savetovanje i obuku i privatne škole; da bi program bio

<sup>79</sup> Funkcionalno obrazovanje odraslih započeto je sa odraslim Romima kroz grant REF-a 2005. i preraslo je u široko primenjenu politiku uz podršku IPA. Osnovani su centri za obrazovanje odraslih, takođe uz podršku IPA od 2008.

priznat, moraju ga odobriti Agencija za kvalifikacije i Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.

Druga dva moguća tipa prilika za celoživotno učenje u Srbiji izrazito su nerazvijena i nedovoljno iskorišćena. Specijalizovanu obuku ili obrazovanje odraslih iz oblasti društvenih nauka pružaju visokoškolske ustanove kao kratke kurseve bez diploma. Univerziteti su počeli da uspostavljaju centre za kontinuirano obrazovanje, ali su i ponuda i potražnja još uvek niske. Neformalno obrazovanje koje podrazumeva obrazovne aktivnosti koje se dešavaju u porodici, na radnom mestu ili lokalnoj zajednici, ili kao deo svakodnevnog života, na samostalnoj, porodičnoj ili društvenoj osnovi, takođe predstavlja vrstu obrazovanja koja izgrađuje ljudski kapital jedne zemlje. U Srbiji je formalno priznavanje neformalnog učenja doduše najavljeno, ali do njega još nije došlo.

Postoje i značajne regionalne razlike i razlike između sela i gradova. Više od polovine ukupnog obuhvata odvija se u beogradskim opštinama (67% svih učesnika uključeno je u neki oblik obrazovanja odraslih u beogradskim opštinama). Veće učešće beleži se u Somboru, Leskovcu, Novom Pazaru, Čačku i Štrpcu. Međutim, jasno je da je distribucija usluga obrazovanja odraslih u osnovnim i srednjim školama veoma loša i da većina jedinica lokalne samouprave nema nikakvu ponudu.

U većini slučajeva ponuda obrazovanja za celoživotno učenje veća je od potražnje. Formalno srednje obrazovanje odraslih za one bez ISCED 3 2019. godine pohađalo je 447 odraslih osoba, što je znatno manje od 2.776 raspoloživih mesta. Od 23.772 mesta u srednjim školama za programe koji vode do kvalifikacija, dokvalifikacija i specijalizacija u formalnom obrazovanju popunjeno je samo 8.554 mesta.

Važan korak načinjen u nastojanju da se unapredi kvalitet obrazovanja odraslih predstavlja donošenje Pravilnika o bližim uslovima u pogledu programa, kadra, prostora, opreme i nastavnih sredstava za sticanje statusa javno priznatog organizatora aktivnosti obrazovanja odraslih i Pravilnika o pedagoškom i andragoškom asistentu. Pored ovih dokumenata koji su direktno usmereni na obrazovanje odraslih, usvojen je Zakon o nacionalnom okviru kvalifikacija i osnovana je Agencija za kvalifikacije. Ipak, u Srbiji revizije veština koje ukazuju na redovno vrednovanje neformalnog i informalnog učenja još uvek nisu praksa, uprkos Preporuci Saveta iz 2012. o validaciji neformalnog i informalnog učenja, koju prati dve trećine evropskih zemalja (Eurydice, 2021).

Međutim, problemi ostaju i predstavljaju značajnu prepreku kvalitetnom celoživotnom učenju i obrazovanju odraslih. Nisko učešće u Srbiji posledica je više faktora:

- Mnogi programi nisu relevantni za tržište rada i postoji neusklađenost između ponuđenih kvalifikacija i potreba poslodavaca (SRHS & GIZ, 2019). Programe koje nude neki javno priznati organizatori aktivnosti obrazovanja odraslih i Nacionalna služba

zapošljavanja poslodavci još uvek ne prepoznaju ili ne smatraju relevantnim, što ih čini beskorisnim za učesnike. Promotivne kampanje koje je planirala Nacionalna služba zapošljavanja bile su nedovoljne i nisu doprle do svih potencijalnih korisnika;

- Priznavanje prethodnog učenja još uvek nije regulisano (delegirano je Agenciji za kvalifikacije). Kada se uspostavi ova procedura, mnogi bi mogli da steknu nivo kvalifikacija 2, 3 i 5 koji su priznati Nacionalnim okvirom kvalifikacija;
- Programi kratkog ciklusa, koji bi obezbedili određeni broj ESPB bodova koji bi se kumulirali za sticanje kvalifikacija, nisu razvijeni;
- Onlajn obrazovanje i kombinovano učenje<sup>80</sup> još uvek su ograničeni u obrazovanju odraslih. Ovo predstavlja veliku prepreku jer ti programi treba da budu najfleksibilniji u pogledu vremena i mesta gde se aktivnosti odvijaju. Takođe, potencijali personalizovanog učenja, kontekstualizovanog učenja<sup>81</sup> i saradničkog učenja<sup>82</sup> retko se prepoznaju i koriste u obrazovanju odraslih.
- Finansijske i organizacione prepreke za učešće su značajne. U EU-27, u proseku je približno svaka treća odrasla osoba koja je želela da učestvuje (ili više učestvuje) u obrazovanju i vaspitanju (32,2%) navela troškove kao jednu od prepreka koje su ih sprečile u tome (Eurydice, 2021). U Srbiji je 2019. fakultet za obrazovanje odraslih imao 5.633 učesnika, a završilo ga je samo njih 2.930 (52%). Oni koji nisu, identifikovali su kao glavne prepreke visoke troškove prevoza i potrebu da rade poslove sa skraćenim radnim vremenom koji se ne mogu uklopiti u obrazovanje (SRHS & GIZ, 2019).

Da bi podržala razvoj ljudskog kapitala tokom celog životnog veka i prilagodila obrazovni sistem potrebama sve starijeg stanovništva, Srbija će morati da ponovo osmisli svoj sistem celoživotnog učenja. To znači da se fokusiramo na stvaranje čvršćeg sistema koji izbegava fragmentaciju, obuhvata strategije onlajn učenja i moderne kontekstualizovane pristupe kombinovanog učenja, a osim proširenja ponude postaje i pravičniji, što ubrzava primenu već uspostavljenih politika (kao što su priznavanje prethodnog učenja, sakupljanje ESPB bodova, jačanje povezanosti obrazovanja i tržišta rada) i razvoj okvira za praćenje relevantnih pokazatelja u obrazovanju odraslih.

Obnovljena evropska agenda postavila je prioritete za učešće starijih učenika. Da bi se postigao napredak, potrebno je postaviti konkretne ciljeve i pažljivo pratiti razvoj događaja. Srbija će takođe morati da ulaže u širenje dometa i promociju među potencijalnim učesnicima u obrazovanju odraslih i da ih uključi u usluge karijernog savetovanja i usmeravanja. Pružaoci usluga obrazovanja odraslih treba da ponude usluge informisanja, usmeravanja i savetovanja o neformalnom i informalnom učenju kako bi starijim ljudima pomogli da bolje razumeju veštine koje su stekli kroz svoje životno iskustvo i da bolje prepoznaju kako se te veštine mogu koristiti.

<sup>80</sup> Kombinovano učenje obično se koristi kao generički naziv za različite stilove nastave gde se onlajn obrazovanje kombinuje sa nastavom uživo.

<sup>81</sup> Kontekstualizovana nastava i učenje uključuju učenike u aktivno učenje pomažući im da izvuku značenje iz informacija koje dobijaju.

<sup>82</sup> „Saradničko učenje“ je krovni termin za različite obrazovne pristupe koji podrazumevaju zajednički intelektualni napor učenika ili učenika i nastavnika zajedno. Obično učenici rade u grupama po dvoje (ili više njih), međusobno tražeći razumevanje, rešenja ili značenja, ili kreirajući neki proizvod.



## 4 Osnovni resursi za promene u obrazovanju u kontekstu depopulacije

U ovom odeljku bavimo se ključnim mehanizmima koje je potrebno izgraditi kako bi se omogućilo da obrazovanje ostvari maksimalan efekat na jačanje ljudskog kapitala i dobrobiti stanovništva u Srbiji. Konkretnije, bavimo se stvaranjem delotvornog nastavničkog kadra sa kompetentnošću koja je potrebna da se na izazove odgovori korišćenjem digitalizacije u obrazovanju, stvaranjem povoljnog finansijskog i strateškog okvira i sprečavanjem korupcije u obrazovanju.

### 4.1 Maksimiziranje delotvornosti nastavničkog kadra

Status nastavnika i politike koje regulišu ili razvijaju nastavničku profesiju spadaju među najkontroverznije teme koje se tiču obrazovanja u Srbiji. Iako kvalitet nastavnika najviše doprinosi kvalitetu ishoda učenja učenika (Hattie, 2008), velike kontroverze opterećuju ovu oblast u Srbiji i stvaraju ozbiljne rizike za budućnost zemlje.<sup>83</sup> U nastavku navodimo samo najočiglednije.

#### 4.1.1 Plate nastavnika

Plate nastavnika su stalna tema, a njihov iznos je doprineo tome da profesija nastavnika postane neprivlačna, kao i ukupnoj negativnoj selekciji nastavničkog kadra koji radi na nivoima ISCED 2 i 3. Plate nastavnika su dodatno ugrožene 2015. godine ukupnim smanjenjem od 10% u okviru konsolidacije fiskalnog prostora u Srbiji. Ovo smanjenje još nije nadoknađeno. Nacionalni proseci

u državnoj službi obično se koriste kao referentne tačke za plate nastavnika. Profesija nastavnika daleko je obrazovanija od prosečno zaposlenih u državnim službama, pa plate nastavnika treba da budu uporedive s platama za zanimanja koja zahtevaju kvalifikacije visokog obrazovanja i/ili magistarske diplome (240–300 ESPB). U tom poređenju, opšte uzevši, plate nastavnika su ispod proseka za uporedive kvalifikacije u celini u zemlji, bez obzira na sektor i izvor, a posebno u Beogradu (tabela 3).

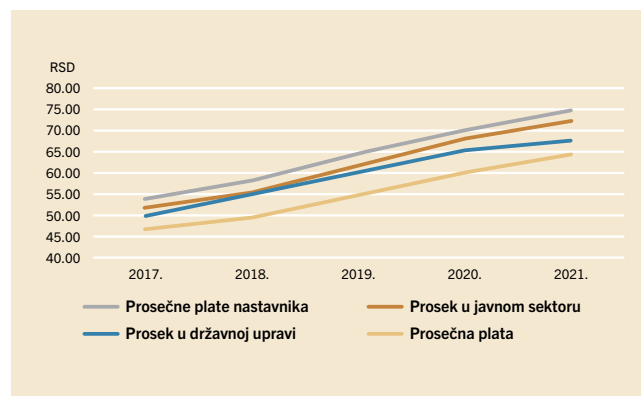
Poslednjih godina došlo je do relativnog smanjenja plata nastavnika u odnosu na prosečne plate u zemlji, odnosno u državnoj upravi i javnom sektoru (slika 18). Prosečne neto plate nastavnika bile su u različitom stepenu niže od prosečnih zarada u javnom sektoru (s vrednostima za 0,7% ispod proseka 2018. i 6,4% 2021. godine), dok je jaz u poređenju s neto platama u državnoj upravi još veći, između 6,4 i 9,3%.

Godišnje neto plate nastavnika kao procenat BDP-a po glavi stanovnika, međunarodno korišćena referentna tačka, variraju od nivoa ispod BDP-a po glavi stanovnika u slučaju prosečne neto plate do nivoa koji je nešto iznad BDP-a u slučaju prosečne godišnje bruto zarade. Poređenja radi, nedavni Eurydice pregled plata nastavnika (slika 19) prikazuje nastavnike u Srbiji na samom dnu lestvice, dok je njihovo radno vreme najviše među evropskim zemljama (24 nastavna časa nedeljno u nižem i višem srednjem obrazovanju, u poređenju s npr. 17 nastavnih časova u Nemačkoj, 14–17 u Finskoj, 18 u Norveškoj i Italiji).

<b>Nastavnici</b> (16 godina iskustva s dodatkom za razredno starešinstvo)	90,945
<b>Zaposleni sa 6. stepenom stručne spreme</b> (obrazovanje sa 180–240 ESPB), Srbija	104,875
<b>Zaposleni sa 6. stepenom stručne spreme</b> (obrazovanje sa 180–240 ESPB), Beograd	126,175
<b>Zaposleni sa 7–8. stepenom stručne spreme</b> (obrazovanje sa 300 ESPB i više), Srbija	125,673
<b>Zaposleni sa 7–8. stepenom stručne spreme</b> (obrazovanje sa 300 ESPB i više), Beograd	155.604

Tabela 3. Prosečne bruto zarade, 2020.

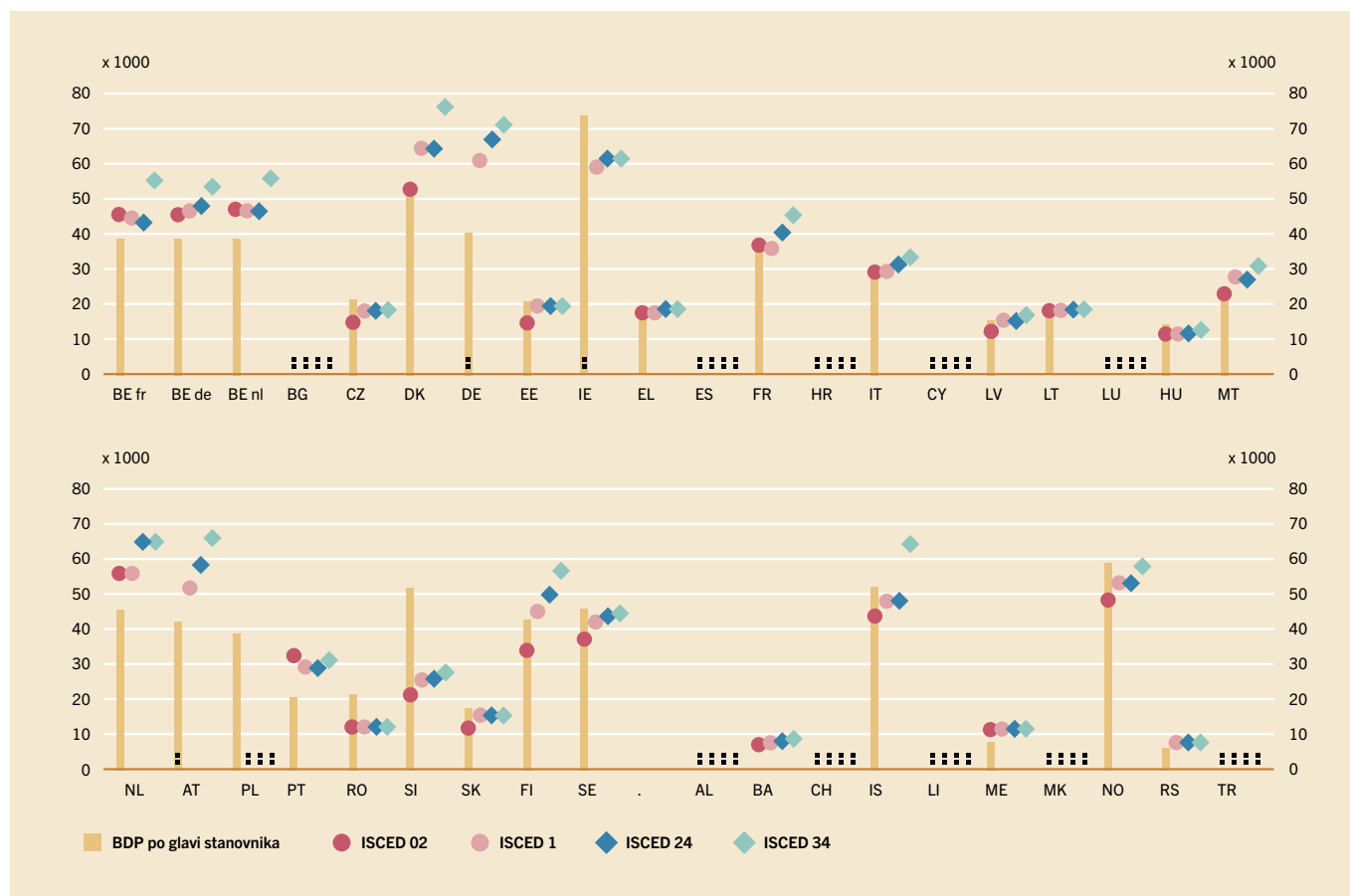
Izvor: RZS, Statistički godišnjak 2021.



Slika 18. Poređenje prosečnih neto plata nastavnika s javnim sektorom, državnom upravom i ukupnim neto platama, 2017–2021.

Izvor: Podaci Republičkog zavoda za statistiku. Za izračunavanje koeficijenta prosečnih plata nastavnika za 16 godina radnog staža korišćen je i dodatak za starešinu razredne nastave. Ove obračunate plate veće su od prosečne plate u prosveti za 6–8%.

<sup>83</sup> Parafraza naslova čuvene američke studije o nastavničkom kadru „Nacija u opasnosti“.



**Slika 19.** Prosečne stvarne bruto zarade za nastavnike starosti 25–64 godine u državnim školama, u poređenju sa BDP-om po glavi stanovnika, 2019/2020, u evrima

Izvor: Eurydice, 2021; Srbija je označena sa RS.

Navedeni podaci direktno ukazuju na izvore negativne selekcije u nastavničkoj profesiji u Srbiji i potkrepljuju strategiju koju koriste studenti različitih akademskih disciplina da uglavnom traže druge karijere i pribegavaju nastavničkoj profesiji samo ako ne uspeju u toj potrazi.

Ovi podaci takođe posredno ukazuju na to da dosadašnja konsolidacija časova nije pozitivno uticala na plate nastavnika, nasuprot očekivanjima u obrazovnom sektoru. Ostavljanje plata nastavnika na sadašnjem nivou ugroziće delotvornost svih budućih razvojnih politika i ulaganja u razvoj obrazovanja i doprineće novim problemima u kvalitetu i pravičnosti obrazovanja, a eventualno može uvećati negativan uticaj depopulacije na ljudski kapital u Srbiji.

Postoji nekoliko mehanizama za povećanje plata nastavnika. Povećanje plata može biti povezano s dodacima za dodatne angažmane ili nepovoljne uslove rada ili sa radnim stažom kako bi se nastavničko zvanje učinilo privlačnijim nastavnicima početnicima. Vezi vanje povećanja plata za dodatne kvalifikacije u oblastima ključnih kompetencija (kao što je digitalno obrazovanje ili inkluzivno obrazovanje) može motivisati nastavnike da se angažuju u sprovođenju

novih politika. Povećanje se takođe može povezati sa sistemom napredovanja u karijeri koji uključuje stručno usavršavanje i inovacione aktivnosti. Osim toga, naravno, u budžetu treba planirati sveukupno povećanje za određeni procenat.

Srbija trenutno koristi samo prvi mehanizam – plate se uvećavaju sa stažom i kroz dodatke za dodatna angažovanja u školskim aktivnostima, kao što su razredno starešinstvo, držanje dodatnih časova iznad norme i rad u udaljenim sredinama sa odeljenjima u kojima je prisutno više razreda. Podsticajna vrednost ovog mehanizma je veoma niska – staž ide bez obzira na kvalitet, dodaci ne predstavljaju stabilno povećanje, o raspodeli takvih mogućnosti pregovaranju nastavnici i direktor na godišnjem nivou i one mogu zavisiti od međuljudskih procesa i procesa unutar grupe nezvezano za kvalitet pedagoškog rada nastavnika.

Novi mehanizam podsticaja uspostavljen je početkom 2000-ih i dodatno preciziran nekoliko puta od tada<sup>84</sup> – napredovanje u karijeri kroz 4 nivoa, povezano s relevantnim stručnim usavršavanjem, inovacijama, procenom kvaliteta i uz povećanje plate. Ovaj sistem, međutim, nije u potpunosti primenjen, a samo mali procenat na-

<sup>84</sup> Pravilnik o stalnom stručnom usavršavanju i napredovanju u zvanju nastavnika, vaspitača i stručnih saradnika, Službeni glasnik RS, br. 109/2021.



stavnika do sada je stekao viša zvanja. Oni koji jesu, ipak nisu dobili povećanje plata, jer sadašnje fiskalno zakonodavstvo ne prepoznaje karijernu lestvicu u obrazovanju kao relevantnu (Eurydice, 2018).

Uspostavljanje delotvorne i relevantne strukture podsticaja koja mobilize nastavnike za razvoj njihove prakse od najveće je važnosti za delotvoran obrazovni sistem, pa stoga zanemarivanje ove oblasti ne bi trebalo da bude opcija. Po pravilu, razvijenija privreda može dovesti do deficita nastavnika, pošto nastavnici imaju nove, bolje mogućnosti zapošljavanja, i obrnuto, privredni pad povećava nastavnički kadar, jer profesionalci iz preduzeća koja se zatvore traže karijeru u nastavi. U narednom odeljku govori se o upravljanju ljudskim resursima u obrazovanju.

#### 4.1.2 Nerazvijenost planiranja i upravljanja nastavnicima i ugroženost dobrobiti nastavnika

Srbija je među retkim zemljama koje ne koriste nikakve modalitete planiranja u pogledu nastavničkog kadra, ni na nacionalnom ni na opštinskom nivou (Eurydice, 2018). Podaci o nastavničkom kadru su nejasni, posebno u pogledu nastavnika s punim i nepunim radnim vremenom, kao i nastavnika koji imaju ugovore na određeno ili određeno vreme. Štaviše, nije lako pronaći podatke u svrhe politike, istraživanja ili intervencija. Činjenica da su nastavnici zaposleni u školama, a ne u jedinicama lokalne samouprave odnosno regionalnim ili nacionalnim organima vlasti doprinosi fragmentaciji podataka o nastavnicima. Dakle, prisutni su neusklađenost kvalifikacija, manjak i višak nastavnog kadra, što stvara nezadovoljstvo nastavnika i izgubljena ulaganja u oblast obrazovanja nastavnika. Srbija je jedna od nekoliko evropskih zemalja (uz Portugal i Litvaniju) koje se suočavaju i s nedostatkom nastavnika i s prevelikom ponudom, kao i s nedostatkom studenata na početnom nivou obrazovanja nastavnika (Eurydice, 2018).

Dobrobit nastavnika, uključujući nivoe stresa, uslove rada, nastavno i administrativno opterećenje, njihovo samopoštovanje i samoeфикаsnost te kolegijalnu atmosferu u školama, predstavlja novu oblast politike u državama članicama EU, jer je to ključni faktor za unapređenje privlačnosti ove profesije. Postoji tvrdnja da „dobrobit nastavnika i vaspitača utiče na njihovo zadovoljstvo poslom i njihov entuzijazam za rad, i ima efekat na atraktivnost njihove profesije, a potom i na njihovo zadržavanje u ovoj profesiji. To je važan faktor kvaliteta i učinka, u korelaciji s njihovom sopstvenom motivacijom i sa motivacijom i uspehom njihovih učenika“ (Eurydice, 2018).

Na uslove rada nastavnika u Srbiji utiče nedostatak planiranja ljudskih resursa, pri čemu mnogi nastavnici rade u nekoliko škola, gube vreme na putu do posla i imaju iscepkano radno vreme. Broj potrebnih nastavnih časova za nastavnike u Srbiji je veći nego kod većine njihovih evropskih kolega (tabela 4). Zakon predviđa 24 časa nedeljno, dok je u većini zemalja članica EU taj broj između 15 i 20. Manje nastavno opterećenje nastavnicima omogućava daleko više vremena za pripremu, timski rad, komunikaciju s roditeljima i učenicima, individualizaciju pristupa i angažovanje na stručnom usavršavanju.

Štaviše, nastavnici u Srbiji su preopterećeni i administrativnim zadacima, a nemaju mnogo autonomije ni u odlukama o nastavnom programu. Oba ova uslova predstavljaju faktor visokog stresa za nastavnike širom Evrope (Eurydice, 2018). Profesionalizam nastavnika, potreban za razvoj visokih kompetencija učenika, obuhvata refleksiju, autonomiju u osmišljavanju nastavnog programa i odabiru nastavnih metoda, inovativnost i saradnju s kolegama nastavnicima, timsku nastavu i veliku podršku, uključujući i asistente koji preuzimaju administrativne i lakše zadatke (Hagreaves & Fullan, 2015; Moursher, Chijioko & Barber, 2010). To je slučaj u zemljama u kojima su rezultati obrazovanja visoki mereno međunarodnim procenama. U Srbiji to nije slučaj, što postavlja dodatne prepreke za stvaranje potpuno delotvornog nastavnog kadra kakav je potreban za visokokvalitetan razvoj ljudskog kapitala.

	BE fr	BE de	BE nl	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT
<b>A</b>					40	37	40	35		30	38	35	40			40	36	40	40		40	40
<b>B</b>				40						30	30				31	30		24	32	27		
<b>C</b>	min.	18	18	16			17			22	23	18	15	14				22		17	20	17
	max.		20	19	19							21	20	17				22		26		18
	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE		UK- ENG	UK- WLS	UK- NIR	UK- SCT	AL	BA	CH	IS	LI	ME	MK	NO	RS	TR
<b>A</b>	40	35	40	40	38		40						35	30	40	42	40	42	40	40	38	40
<b>B</b>		24				21	35		32	32	32	28				23		25		31		
<b>C</b>	min.			16		14													15			12
	max.	14	22	18	17	17						23		24	21	17	21	15	17	18	24	16

**A** - Ukupni broj radnih sati    **B** - Sati dostupnosti u školi    **C** - Sati nastave

**Tabela 4.** Prosečno radno vreme nastavnika niže srednje škole u Evropi

Izvor: Eurydice, 2018;

Srbija je u tabeli 4 predstavljena kao RS.

### 4.1.3 Ozbiljni nedostaci u obrazovanju i usavršavanju nastavnika

Visokokvalitetno obrazovanje nastavnika od suštinskog je značaja za kvalitetnu nastavu (Bucherberger et al. 2000). Obrazovanje nastavnika je kontinuirani proces, koji obuhvata početno obrazovanje, uvod u rad, licenciranje, stalno stručno usavršavanje i napredovanje u karijeri (Bears i Petrović, 2020), s ciljem da se omogući razvoj kompetencija nastavnika formuliranih u okvirima kompetencija nastavnika (TCF). Iako svi nabrojani elementi postoje u Srbiji, svi imaju određene nedostatke, a njihov kvalitet, relevantnost i delotvornost treba da budu pod većom pažnjom ako zemlja očekuje da nastavnici rade maksimalnim kapacitetom i pozitivno utiču na ljudske resurse zemlje u budućnosti.

*Početno obrazovanje nastavnika* (PON) predstavlja oblast obrazovne politike koju karakterišu spor razvoj, ali dugoročni efekti. Modernizacija PON do sada nije bila baš uspešan proces u Srbiji. Dve velike promene koje usklađuju PON sa dominantnim praksama u zemljama članicama EU uvedene su 2003. i 2009. godine. One od nastavnika zahtevaju diplomu magistra<sup>85</sup> modula od 30 ESPB za stručne studije psiholoških, pedagoških i metodičkih disciplina u kombinaciji s praksom od 6 ESPB u obrazovnim institucijama, što je skroman zahtev u poređenju s praksom u zemljama EU.<sup>86</sup> Obe promene veoma se sporo sprovode, uprkos značajnoj evropskoj pomoći kroz TEMPUS i IPA projekte. Razvoj relevantnih standarda za akreditaciju takođe je u zastoju, što omogućava cvetanje nasumičnih praksi, a to ugrožava kvalitet pripreme nastavnika (Kovač Cerović, Radišić & Stanković, 2016).

S druge strane, *stručno usavršavanje* nastavnika je u Srbiji dobro razvijena politika, ustanovljena početkom 2000-ih i od tada široko rasprostranjena. Katalozi nude akreditovane kurseve različitih pružalaca ove usluge (nevladine organizacije, fakulteti, instituti, preduzeća, udruženja nastavnika, škole), a nastavnici ih biraju u skladu sa samoprocenom sopstvenih kompetencija i sastavljaju 120 sati ili više časova raznih edukacija na petogodišnjoj osnovi. Više edukacije povezano je sa karijernom lestvicom, a manje edukacije ugrožava licencu nastavnika. Sprovođenje ove politike često je ugroženo nedostatkom finansijskih sredstava, a kvalitet je otežan nedostatkom praćenja, posebno praćenja i evaluacije uticaja edukacija na nastavni proces. Stoga delotvornost ulaganja u edukaciju (i vremena i resursa) može postati upitna i učiniti ovu, inače moćnu meru sa velikim efektom, manje korisnom nego što bi mogla biti.

U Srbiji postoji sistem uvođenja i licenciranja, ali je već pomenuto da napredovanje u karijeri, iako regulisano zakonima i podzakonskim aktima, nije povezano s povećanjem plata, pa se malo nastavnika upustilo u složen proces dostizanja viših nivoa u karijeri.

Ukratko, postoji ozbiljna potreba da se preispita, reformiše i ponovo osmisli nastavnička profesija u Srbiji u svim njenim aspektima – u pogledu finansija, uslova rada i autonomije te u pogledu kvalite-

ta obrazovanja nastavnika. Bez tako usmerene rekonstrukcije ove oblasti, biće zaustavljene mnoge druge reforme i izgubljena velika sredstva uložena u ljudske resurse, a razvoj ljudskog kapitala u Srbiji biće dodatno ugrožen.

## 4.2 Digitalna transformacija u obrazovanju i kroz obrazovanje kao resurs razvoja ljudskog kapitala u kontekstu depopulacije

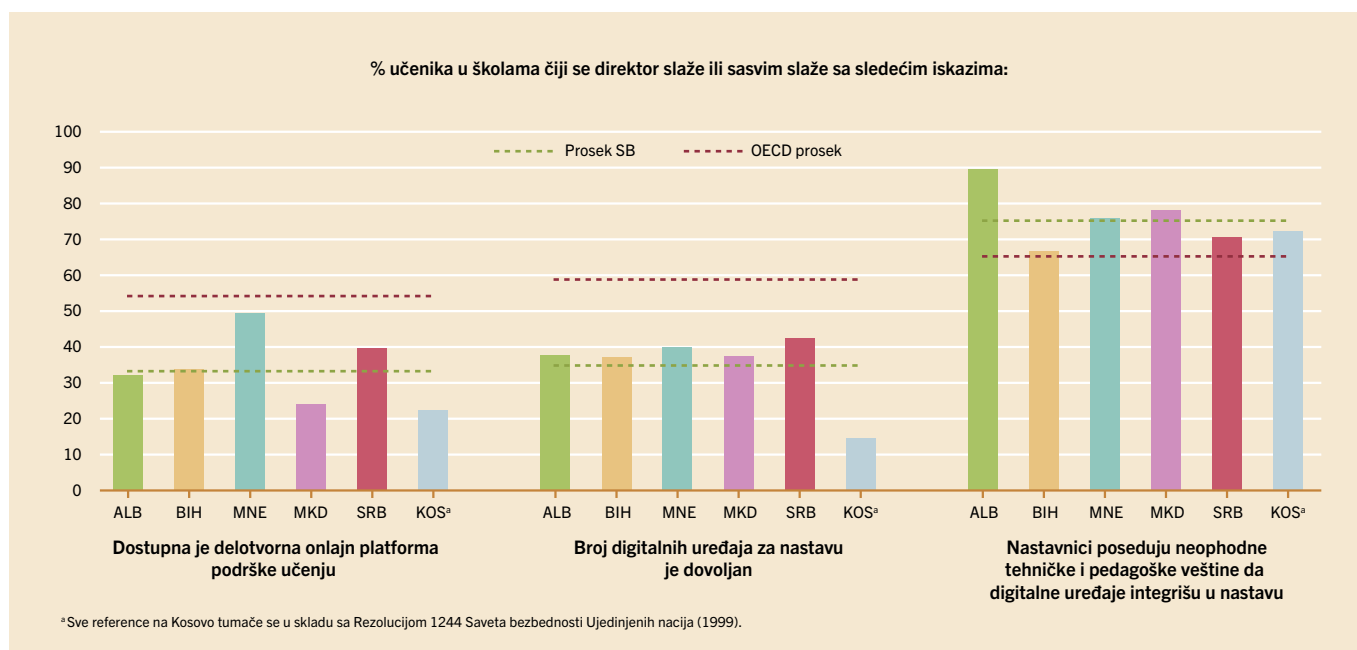
Digitalne tehnologije su tokom poslednjih 20 godina promenile privredu i društvo širom sveta. Srbija je u početku zaostajala zbog događaja iz devedesetih godina, ali je brzo sustigla živahan IT sektor. Vrednost IT izvoza Srbije porasla je sa 0,5% BDP-a 2007. godine na 2,5% 2018. godine (Arandarenko, 2020). Iako IT stručnjaci imaju lak put da migriraju u razvijene zemlje, Srbija je do sada uspela da izgradi i zadrži fond stručnjaka i talenata u ovoj oblasti. U akademskoj 2020/21. oko 10% svih studenata je upisano na visokoškolske ustanove usmerene na informacione tehnologije (23.061 od 242.550), dok je skoro 20% diplomiranih studenata bilo na smerovima IT studija (3.174 od 16.010) (RZS, 2021). Ovo pokazuje i atraktivnost i visoku efikasnost ovih studija.

U kontekstu depopulacije, od presudne je važnosti iskoristiti ovaj trend te dalje proširiti i ojačati krug stručnjaka u IT sektoru. Reforme u obrazovnom sektoru, posebno ako su na osnovu Akcionog plana EU 2021–2027, glavni su pokretači daljeg razvoja digitalnih kompetencija stanovništva. Lekcije naučene iz svetskih i srpskih iskustava sa obrazovanjem na daljinu u vezi s vanrednom situacijom izazvanom kovidom-19 mogu značajno doprineti i ovim reformama.

Oblast digitalizacije u obrazovanju u Srbiji je obrađena u tri skorije strategije koje se delimično preklapaju: Strategija razvoja veštačke inteligencije 2020–2025, Strategija razvoja digitalnih veština 2020–2024. i Strategija razvoja obrazovanja i vaspitanja do 2030. Ove strategije su zasnovane na Akcionom planu EU za digitalno obrazovanje i prvim iskustvima sa izolacijom zbog kovida-19 u Srbiji i predviđaju digitalizaciju u obrazovanju kao važan cilj. Strategije obuhvataju, na donekle fragmentiran način, nekoliko širokih mera koje su, međutim, više orijentisane na informatiku kao obrazovni predmet ili obrazovnu putanju te na pripremu sistema za pružanje onlajn ili hibridnog obrazovanja za kompenzacione ili hitne svrhe (za određene ciljne grupe poput seoske dece, za prevenciju osipanja, za obrazovanje dece u inostranstvu ili bolesne dece itd., za vanredne situacije, kao što je delimično ili potpuno zatvaranje škole) nego u pravcu pružanja svim učenicima IT veština koje će se koristiti u svim predmetnim oblastima kako bi se podstaklo učenje usredsređeno na IT, timski rad i inovacije. Indikativno je da Srbija ne prati digitalne kompetencije nastavnika i učinak učenika i još uvek ne učestvuje u Međunarodnom istraživanju kompjuterske i informatičke pismenosti (International Computer and Information Literacy Survey – ICLIS), koje se sprovodi na petogodišnjem nivou.

<sup>85</sup> Oko 55% nastavnika u Evropi imalo je 2018. godine zvanje magistra, dok je u nekoliko zemalja ovaj procenat bio iznad 75%, npr. u Finskoj, Češkoj, Portugalu itd. (TALIS, 2018).

<sup>86</sup> Među zemljama koje imaju nacionalnu regulativu o školskoj praksi, samo je u Rumuniji iznos manji (5 ESPB), dok je u drugim 30 ili više. Stručne studije u većini zemalja sastoje se od 60 do 120 ESPB (Eurydice, 2021).



**Slika 20.** PISA 2018 podaci o mogućnostima učenja kod kuće za zemlje i teritorije Zapadnog Balkana<sup>87</sup>

Izvor: OECD, 2021

#### 4.2.1 Obezbeđivanje odgovarajuće infrastruktura – hardver i povezivanje

Infrastruktura je, u pogledu hardvera, a posebno povezivanja, napredovala u periodu od 2012. godine, sa 55,2% domaćinstava koja poseduju računar 2012. na 74,3% u 2020. godini. Širokopolasni internet je 2012. godine bio dostupan u samo 38% domaćinstava, a sada je dostupan u 80,8% domaćinstava. Laptopovi se ređe nalaze u domaćinstvima – 52,1% domaćinstava u Srbiji ima laptopove. Ipak, prosek pokriva značajne regionalne razlike; Beograd je iznad 90% po oba ključna pokazatelja, a svi ostali regioni osim severne Srbije su na 70–77% po oba pokazatelja.

Povezivanje škola podržava Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, koje je većinu postojećih škola opremilo besplatnim pristupom širokopolasnom internetu, a očekuje se da će sve škole biti povezane. Međutim, ovo se odnosi samo na glavne zgrade škola, a ne i na njihove ispostave, koje se često nalaze u udaljenim seoskim oblastima i za koje bi pristup širokopolasnom internetu značio veliku promenu. Internet istraživanje, sprovedeno 2020. godine sa više od 50.000 nastavnika, pokazalo je da se 56,5% žali na nedostatak računara i nestabilnu internet vezu u svojim školama, dok 42,6% ukazuje na nedostupnost tehnologija za nastavnike, što nam govori da proces opremanja škola još ni približno nije završen (ZUOV, 2021).

#### 4.2.2 Potreba za unapređenjem digitalnih kompetencija i veština nastavnika

Podaci o digitalnim kompetencijama nastavnika nisu dostupni, ali je zatvaranje škola zbog kovida-19 pokazalo da je velika većina nastav-

nika imala ozbiljne nedostatke u kompetencijama i nije mogla da koristi platforme za sinhrono učenje prilikom izvođenja nastave. Samo 15,6% nastavnika je navelo značajno iskustvo u korišćenju digitalnih tehnologija u nastavi, dok je jedna trećina njih u okviru samoproce- ne navela nedostatak digitalnih kompetencija kao glavni problem tokom obrazovanja na daljinu usled vanredne situacije (ZUOV, 2021).

Međutim, jaz u IT kompetencijama u profesiji nastavnika je takvog opsega da zahteva promišljene, održive i dobro podržane, nadgledane i evaluirane intervencije. Intervencije bi trebalo da obuhvate sve segmente kontinuiranog stručnog usavršavanja, uključujući početno obrazovanje nastavnika, licenciranje, mentorstvo i kurseve kombinovanog učenja s digitalnim timskim radom, kontekstualizovanim zadacima učenja i angažovanjem cele škole.

#### 4.2.3 Korišćenje digitalne tehnologije za nastavu i učenje

Obrazovanje na daljinu u vezi sa vanrednom situacijom vezanom za kovid-19 bolno je svedočilo kako prelazak sa nastave uživo na obrazovanje na daljinu nije jednostavno „premeštanje“ učenja sa jednog mesta na drugo. Da bi se proizveli kvalitetni ishodi učenja, obrazovanje na daljinu ne zahteva samo tehničku spremnost u pogledu opreme i veština, već i spremnost nastavnog plana i programa (tj. odgovarajući digitalni sadržaj pripremljen za nastavnike i spreman za upotrebu), pedagošku spremnost (tj. savladavanje širokog spektra digitalnih interaktivnih pedagoških sadržaja) i spremnost za ocenjivanje (uz korišćenje formata ocenjivanja koji maksimiziraju inicijativu učenika i istraživanje digitalno dostupnog znanja) (ZUOV, 2021). Bez potpunog poštovanja ove četiri

<sup>87</sup> OECD, 2021. The COVID-19 crisis in the Western Balkans Economic impact, policy solutions and short-term sustainable solutions. <https://www.oecd.org/south-east-europe/COVID-19-Crisis-Response-Western-Balkans.pdf>.

vrste spremnosti, veliki je rizik da obrazovanje na daljinu postane monotono i dosadno i da bude nepotrebno opterećenje za učenike; ono zahteva veću motivaciju i samoregulaciju – istraživanja pokazuju da motivacija i samoregulacija učenika u celom svetu postaju ključni aspekti obrazovanja na daljinu.<sup>88</sup>

Procene mogućeg uticaja zatvaranja škola zbog pandemije kovi-  
da-19 u svetu predviđaju gubitke u učenju različitih razmera u za-  
visnosti od različitih faktora. Dužina zatvaranja škola i spremnost  
obrazovnog sistema za prelazak na digitalno obrazovanje su glavne  
determinante gubitaka u učenju. Očekuje se da će se izgubiti 0,3-  
0,9 godina od uobičajenog godišnjeg dobitka u školovanju, ili visok  
procenat godišnjeg dobitka u učenju (63–68% u čitanju i 37–50% u  
matematici), ili kumulativno čak jedna i po godina učenja.<sup>89</sup> Sma-  
njeno vreme učenja tokom školskog dana može biti još jedan faktor  
gubitka (Garcia & Weiss, 2020).

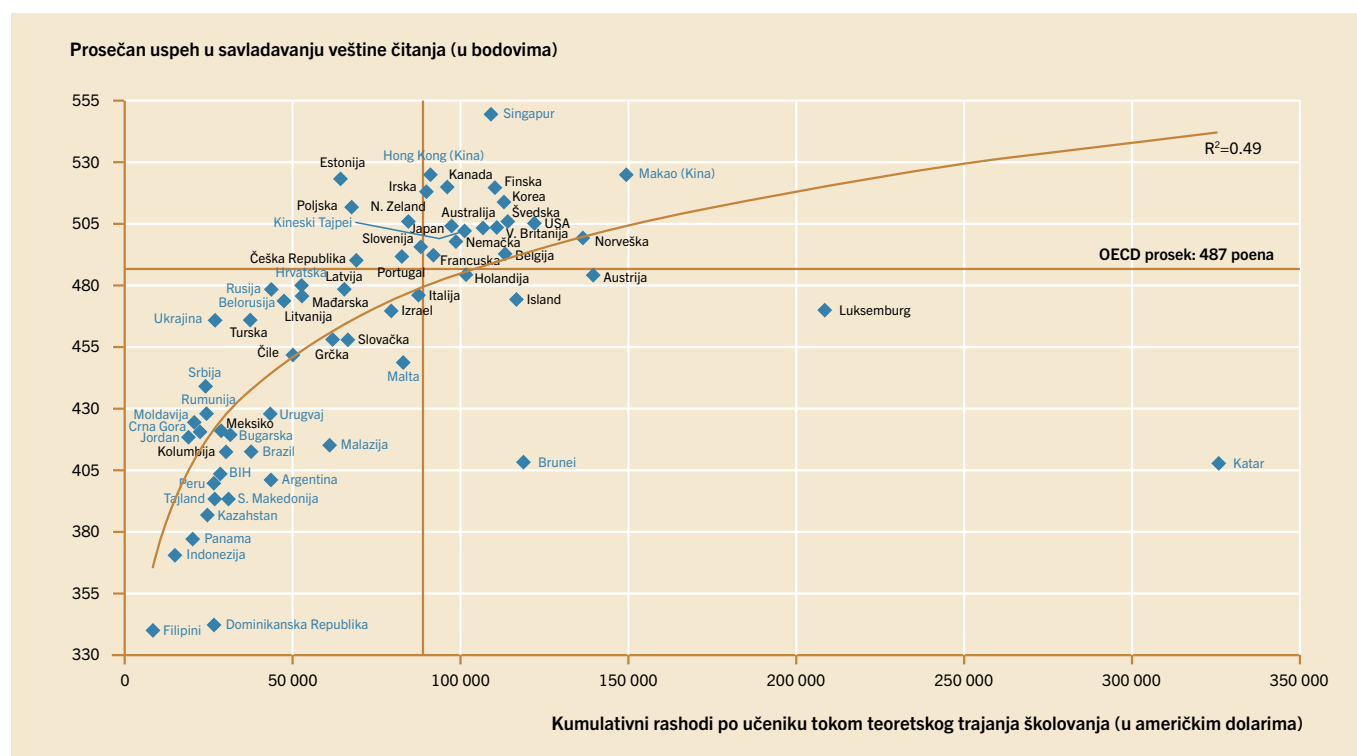
Empirijsko istraživanje o uticaju krize izazvane kovidom-19 na  
učinak učenja na Zapadnom Balkanu još nije dostupno. Zbog toga  
je imperativ da se tekuća akademska godina iskoristi za sprovo-  
đenje standardizovanih procena učenja kako bi se procenio uticaj  
i osmislile odgovarajuće korektivne mere. Međutim, predviđa-

nja za zemlje Zapadnog Balkana zasnovana na podacima studije  
PISA 2018 (slika 20) o mogućnosti nastave kod kuće ukazuju na  
izglede za izraženijim gubicima u učenju nego u visokorazvijenim  
zemljama.

Očekuje se da bi PISA rezultat mogao pasti za 16 poena i da bi pro-  
centat učenika ispod osnovnog znanja čitanja mogao da poraste sa  
sadašnjih 53% na 61%, što bi se drastično negativno odrazilo na ra-  
zvoj ljudskih resursa (WB, 2021).<sup>90</sup>

### 4.3 Namensko finansiranje obrazovanja

Smanjenje učeničke populacije moglo bi uticati i na promene u  
finansiranju i obezbediti uštede koje bi se mogle preraspodeliti  
na područja sa razvojnim potrebama u obrazovanju. S druge  
strane, buduće promene u sistemu finansiranja obrazovanja i  
ukupnom nivou rashoda za obrazovanje mogle bi doprineti efi-  
kasnijoj konsolidaciji, ali i povećanju mogućnosti za razvoj ljud-  
skog kapitala.



Grafikon 21. Potrošnja na obrazovanje i veštinu čitanja

Izvor: OECD, baza podataka PISA 2018, tabela I.B1.4 i slika 1.4.4

<sup>88</sup> Za dobar pregled motivacije i samoregulacije vidi Pelikan et al. 2021.

<sup>89</sup> Za pregled metodologija predviđanja vidi Maldonado i De Witte, 2020.

<sup>90</sup> Ova procena zasnovana je na sledećim činjenicama: (a) dostupnost brzog interneta, neophodnog za onlajn nastavu, generalno je niska na Zapadnom Balkanu, (b) dostupnost kućnih računara će biti ograničena u scenariju konkurentskih zahteva za korišćenjem kućnog računara kao podrške školovanju braće i sestara i kao kućne kancelarije roditelja, (c) dostupnost i kvalitet digitalnog sadržaja su pod znakom pitanja, (d) nastavnicima nedostaju digitalne kompetencije, (e) roditelji nisu spremni da se nose sa učenjem na daljinu i školovanjem kod kuće i možda čak neće imati vremena da pomažu svojoj deci, (f) ionako kratko vreme nastave u zemljama Zapadnog Balkana dodatno će se smanjiti tokom obrazovanja na daljinu, (g) dugotrajno zatvaranje škola verovatno će podstaći napuštanje škole.

### 4.3.1 Ulaganja u obrazovanje su niska u poređenju s drugim zemljama

U Srbiji je nivo javnih rashoda za obrazovanje uvek predstavljao problem jer je uvek bio na oko 4-5% BDP-a (4% BDP-a 2015, a i dalje je niži od proseka OECD-a koji iznosi 5,3%) (Maghnoui et al., 2020). Strateški cilj iz SOB 2020 o povećanju ulaganja u obrazovanje sa 4,5% BDP-a na 6% nije postignut (MPNTR, 2020).<sup>91</sup> Ulaganja u obrazovanje i dalje su niža nego u zemljama sa istim dohotkom (4,7%), ali i u poređenju sa zemljama u regionu (4,6%) (slika 21).

Nivo resursa koje svaka škola dobija već godinama je sličan jer postoje veoma ograničeni finansijski podsticaji za konsolidaciju i prilagođavanje školskih mreža, ali i veliki politički i društveni pritisak da se zadrži postojeća struktura, uprkos demografskom opadanju Srbije.

### 4.3.2 Nedelotvornost trenutnog sistema finansiranja obrazovanja

Plate nastavnika čine najveći deo budžeta Srbije za obrazovanje. Više od 90% budžeta ministarstva ide na zarade nastavnika (ovo me delimično doprinosi i primetan višak nastavnika – najnovija lista viškova ide do 1.076 nastavnika<sup>92</sup>), što ostavlja samo delić potrošnje na obrazovanje za investicije i razvoj, dok je međunarodni standard da se za plate ne koristi više od 80% budžeta za obrazovanje (Maghnoui et al. 2020). U budžetu za 2021. ovaj trend će se još povećati (95%), pa će škole praktično ostati bez sredstava za pokrivanje tekućih i investicionih troškova. Modernizacija infrastrukture činiće 2,8% budžeta, a samo 0,03% namenjeno je za stručno usavršavanje vaspitača i učitelja u osnovnim školama.

Takav plan raspodele zapravo će zaustaviti svaku razvojno orijentisanu aktivnost. Da bi se potvrdilo ovo predviđanje, finansijsko obrazloženje SOB 2030 navodi da 2022. i 2023. neće biti potrebe da se povećava obrazovni budžet za razvoj. Svi dodatni troškovi biće pokriveni iz međunarodnih grantova i kredita, a povećanje udela u BDP-u koji se izdvaja za obrazovanje nije planirano. SOB 2030 samo napominje da treba imati za cilj da se udeo dodatno ne smanji.

### 4.3.3 Nesprovedenje novih modaliteta finansiranja koji su razmatrani i pripremljeni

Sistem školskog obrazovanja finansira se na tradicionalan način – na osnovu obračuna odobrenih školskih časova i nastavnika. Inovacije u pogledu uvođenja programa finansiranja učenika po glavi i formule finansiranja kojima bi se izdvajao veći koeficijent za škole u udaljenim sredinama i za učenike iz osetljivih grupa nikada nisu realizovane, iako su svi proračuni i pilotiranje pripremljeni tokom prve decenije 21. veka, iako je Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja iz 2009. godine to predviđeno i iako je planirano da se s primenom počne od 2013. godine. Formula finansiranja i

nakon nekoliko inicijativa i projekata ostaje ista. Takođe, programi grantova za inovacije sprovode se samo kao deo donatorskih projekata ili kredita, nikako iz budžeta.

SOB 2030 predviđa studiju izvodljivosti za međusektorsko finansiranje inkluzivnog obrazovanja i novi model finansiranja visokog obrazovanja. Ovaj novi model finansiranja visokog obrazovanja, kako je opisano, trebalo bi da bude usmeren na povećanje kvaliteta kroz podsticaje za odlične učenike, stipendije za studente sa niskim SES-om i više sredstava za infrastrukturu VŠU.

## 4.4 Povećanje integriteta obrazovanja

Sve mere koje imaju za cilj maksimiziranje uticaja na obrazovanje mogu lako da se sruše u kontekstu u kome dolazi do korupcije i povrede integriteta. Korupcija u obrazovanju nije samo pitanje upravljanja – ona neposredno ili posredno utiče na delotvornost usvojenih politika i kvalitet ishoda učenja. Takođe, ona ugrožava jednakost obrazovanja, poverenje zainteresovanih strana u obrazovanju i njihovu motivaciju da se uključe u obrazovanje (OECD, 2012). Obrazovanje je retko u prvom planu u velikim slučajevima korupcije, ali nedozvoljene i nezakonite aktivnosti, koruptivna praksa, mito, favorizovanje, nepotizam, sukob interesa predstavljaju česte i uobičajene pojave koje ozbiljno ugrožavaju integritet obrazovanja (Hallak & Poisson, 2007). Povremeno je javljaju slučajevi velikih prevara, kao što su kupovina diploma ili sertifikata i plagiranje na visokom nivou, koji izazivaju veću pažnju javnosti. Koruptivne prakse obično postaju deo neformalne politike i koriste se da se zaobiđu ili nadoknade neki sistemski nedostaci ili nedostatak resursa. Često neprepoznate, one maskiraju stvarne probleme u funkcionisanju obrazovnog sistema i uzrokuju propadanje ulaganja svih resursa (finansijskih, ljudskih, infrastrukturnih itd.). Dakle, u kontekstu izazova koje stvara depopulacija, uzimanje u obzir korupcije u obrazovanju ima suštinski značaj. Ovo može sadržati nekoliko upozorenja, koja ukazuju na faktore u rasponu od umanjivanja efekata napora za razvoj ljudskog kapitala, preko smanjenja kvaliteta i pravičnosti obrazovanja, do uticaja na mobilnost, tj. podsticanje emigracije bolje obrazovanih stručnjaka.

Srbija je ojačala svoje antikorupcijske sisteme potpisivanjem Konvencije UN protiv korupcije. Međutim, napredak je spor, a primena postojećeg zakonodavstva, politika i nadzora od strane relevantnih javnih tela i dalje je slaba. Stav Srbije prema indeksu percepcije korupcije organizacije Transparency International stalno je slab, a poslednjih godina dodatno opada. Srbija je 2021. godine bila najniže rangirana do sada, kao 96. od 180 zemalja i teritorija, sa ocenom 38 od 100, i nalazila se u društvu Brazila, Etiopije, Kazahstana, Perua, Šri Lanke, Surinama i Tanzanije, daleko ispod zemalja OECD-a, ali i onih iz regiona, osim Kosova,<sup>93</sup> Bosne i Hercegovine i Severne Makedonije.<sup>94</sup>

<sup>91</sup> Prema bazi podataka DevInfo 2018. godine 3,1%, odnosno 3,7% prema novoj Strategiji razvoja obrazovanja 2030.

<sup>92</sup> Dostupno na [http://liste.mpn.gov.rs/tehnoloski\\_viskovi\\_15.11.2021.xlsx](http://liste.mpn.gov.rs/tehnoloski_viskovi_15.11.2021.xlsx).

<sup>93</sup> Sve reference na Kosovo tumače se u skladu sa Rezolucijom 1244. Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija (1999).

<sup>94</sup> Vidi <https://www.transparency.org/en/countries/serbia>.

<sup>95</sup> Vidi <https://www.protivkorupcije.rs/srb/Novosti.php?pg=3> (neobjavljeni izveštaj).



Obrazovni sistem u Srbiji bio je deo nekoliko procena integriteta. Od prve revizije integriteta obrazovnog sistema koju je sproveo OECD 2011. godine (OECD, 2012), preko pregleda od strane Saveeta Evrope 2017. (CoE, 2017), nekoliko nacionalnih izveštaja (BCPB, 2018) i najnovijeg izveštaja u okviru projekta Evropske unije *Borba protiv korupcije*,<sup>95</sup> kontinuirano se ističu određene oblasti većeg rizika od korupcije u obrazovanju. Jedna oblast koja izaziva zabrinutost jeste funkcionisanje prosvetne inspekcije na opštinskom nivou, koja nema dovoljno osoblja, nedovoljno je obučena i na lokalnom nivou zavisi od rukovodstva jedinice lokalne samouprave. Sukob interesa je takođe velika briga i na sistem se lako može uticati interesima različitih aktera. Nedostatak pouzdanog mehanizma za sprovođenje zakona često prati sprovođenje politika koje se odnose na ljudske resurse (zapošljavanje/otpuštanje nastavnika, imenovanje direktora itd.) i ima direktne posledice u smislu narušavanja kvaliteta obrazovanja u školama. Javne nabavke i iznajmljivanje školskih objekata takođe izazivaju zabrinutost. Novčani tokovi nisu u potpunosti transparentni na lokalnom nivou i teško je pratiti trošenje sredstava koja se izdvajaju za obrazovne ustanove, podršku učenicima ili stručno usavršavanje nastavnika. Neblagovremeno ocenjivanje uspeha učenja, privatno podučavanje, nedozvoljen ulazak na nivoe predškolskog ili visokog obrazovanja, preferirani školski ili obrazovni profil često se sreću u procenama.

Ukupni kapacitet obrazovnog sistema da identifikuje i spreči rizike od korupcije takođe se smatra nedovoljnim (OECD, 2012). Kasnije u primeni informacionog sistema u prosveti ostavlja obrazovni sistem bez ključnog alata za sveobuhvatno praćenje, ali i za identifikaciju rizika od korupcije.

## 4.5 Zaključci i glavne tačke

Obrazovni sistem u Srbiji, kakav je sada, nije opremljen za rešavanje složenih problema koji su posledica depopulacijskih procesa u zemlji. Obrazovanje ne osposobljava mlade generacije dovoljno kvalitetno čak ni za trenutne potrebe privrede i aktivnog društvenog života, a svakako ne može da odgovori na povećane potrebe jačanja ljudskog kapitala.

Srbija zaostaje za zemljama OECD-a u pogledu rezultata PISA istraživanja, nastava i učenje nisu dinamični i inovativni, a obrazovni sistem muče i brojni problemi sa integritetom. Sistem obrazovanja i vaspitanja ne uspeva da obezbedi atraktivne i relevantne mogućnosti te motivaciju za usavršavanje i dalje obrazovanje za sve veći deo odrasle i starije populacije, čime onesposobljava privredu sve većim brojem zaposlenih koji nemaju odgovarajuće veštine. Rano i predškolsko vaspitanje i obrazovanje još nisu dovoljno razvijeni i ostavljaju oko jedne trećine dece bez odgovarajuće podrške za uspešan polazak u školu. Škole i sistem u Srbiji ne obezbeđuju da svako dete ima šansu da se razvija, uči i uđe u profesiju koja će mu obezbediti pristojno zaposlenje i prihode, pa na taj način doprinose održavanju ciklusa siromaštva i eroziji ljudskog kapitala u Srbiji.

Obrazovni sistem, iako je pod uticajem vanrednog obrazovanja na daljinu i prilično opremljen informacionim i komunikacionim

tehnologijama, kao i mogućnostima povezivanja i obrazovanja za nadarene učenike, još nije u potpunosti prihvatio digitalizaciju u obrazovanju kao sveobuhvatni međupredmetni razvojni fokus i gubi vreme umesto da pomaže zemlji da uhvati korak s međunarodnim digitalnim agendama na načine koji bi mogli delimično da nadoknade opadanje ljudskog kapitala. Obrazovni sistem u Srbiji ne koristi dobro raspoložive poluge i resurse koji bi mogli da pomognu sistemu da postigne bolje rezultate. Srbija generalno ima osiromašen i zanemaren nastavnički kadar, koji neće moći da sprovede velike promene potrebne za jačanje ljudskog kapitala u zemlji, osim ako se njegov finansijski, socijalni i obrazovni status ubrzo ne poboljša. Finansiranje obrazovanja nije dovoljno čak ni za trenutnu situaciju u obrazovanju, a kamoli za podršku energičnim promenama koje su potrebne u obrazovanju da bi se pomoglo zemlji da se izbori s depopulacijom i gubicima ljudskog kapitala – ukupno finansiranje je nisko, raspodela tekućih troškova je nerazumna, a inovativni programi su blokirani. Srbija nije uspevala da se izbori s konsolidacijom u obrazovnoj infrastrukturi i kadrovima na konstruktivan način koji bi obezbedio bolje finansiranje razvoja kvaliteta i pravičnosti. Najzad, škole i predškolske ustanove nisu atraktivna mesta koja bi mladim roditeljima obezbedila da njihova deca razvijaju vrednosti, znanja i veštine, da budu bezbedna i srećna dok oni rade.

Obrazovni sistemi su ogromni i veoma otporni na promene, a ciljevi obrazovanja se obično smatraju ciljem koji treba postići za 10 do 20 godina. Između ostalih razloga, zbog toga ponekad obrazovanje ne uspeva da postigne prioritetni status u nacionalnim razvojnim politikama i zbog toga doprinosi neuspehu država u njihovom dugoročnom razvoju. Obrazovni sistemi su takođe složeni, međusobno zavisni sistemi različitih aktera koji uključuju višeslojne pravne, administrativne, ljudske resurse i institucionalne strukture, sve u teoriji fokusirane na omogućavanje takvih krhkih procesa kao što su ljudsko učenje, razvoj i blagostanje, ali se lako mogu udaljiti od svoje prvobitne svrhe. Obrazovne politike, zasnovane na dokazima i fokusirane na probleme, treba da usredsrede pažnju na ključne oblasti obrazovanja, pogotovo u vremenima društvenih promena i kriza.

## 4.6 Preporuke

### 4.6.1 Delotvorna konsolidacija školske mreže

Optimizacija školske mreže još nije zadovoljavajuća – da bi se optimizovali resursi, broj zaposlenih, školskih jedinica i samih škola treba da bude usklađen sa opadajućim brojem učenika. Potrebna je efikasnija saradnja između nacionalnih i lokalnih vlasti, a fleksibilna rešenja moraju se kooperativno osmišljavati i primenjivati.

Mora se razviti i primeniti novi koncept revitalizovanog obrazovanja na selu, koji kombinuje rad na infrastrukturi i razvoju zajednice sa obezbeđivanjem obrazovanja i koji koristi širok spektar delotvornih mehanizama, od digitalnog i kombinovanog obrazovanja i nastave (gde je to prikladno) do razvoja opštinskih obrazovnih i kulturnih centara u postojećim školskim objektima.

<sup>95</sup> Isto.

## 4.6.2 Unapređenje kvaliteta obrazovanja i visokih kompetencija za sve

Kvalitetno, motivaciono obrazovanje koje razvija kompetencije i visoke ishode učenja čine fleksibilan nastavni plan i program orijentisan na uspeh (koji neguje kompetencije koje nisu vezane samo za konkretne predmete, već i za međupredmetne kompetencije), kreativnost, inovativnost i kritičko mišljenje, nastavne metodologije koje olakšavaju izgradnju znanja umesto reproduktivnog učenja, školska atmosfera orijentisana na timski rad, autentično ocenjivanje, konstruktivna upotreba IKT za samostalno istraživanje i odabir informacija. Da bi obezbedio očekivane rezultate, obrazovni sistem u Srbiji treba da iskoristi sve ove elemente. Mnogi od njih su već razvijeni, ali još nisu u potpunosti sprovedeni, neki zahtevaju dalju reformu, ali svi zahtevaju visoko posvećeno i kvalitetno orijentisano liderstvo na visokom nivou u vladi.

## 4.6.3 Ostvarenje obrazovanja odraslih i celoživotnog učenja u Srbiji

Da bi se optimizovale koristi od celoživotnog učenja, treba otkloniti ključne nedostatke. Potrebno je prevazići teškoće koje postoje u integraciji odrasle populacije zbog nepoznavanja osnovnih veština celoživotnog učenja i nedostupnosti usluga. Najvažnije bi bilo da se poveća atraktivnost tekućih programa i poboljšaju metode i organizacija ove obuke (cena, lokacija, programi, delotvornost). Više programa bi trebalo da bude usmereno na starije odrasle osobe i trebalo bi ih pružati ne samo uživo već i koristeći mogućnosti učenja na daljinu. Treba premostiti jaz između veština koje odrasli učenici stiču kroz obuku i onih koje traže poslodavci, što se može postići samo u saradnji dva sektora.

Priznavanje prethodnog i neformalnog učenja je dugogodišnji cilj i moraju se uspostaviti odgovarajući mehanizmi. Tokom probne samoprocene koja je obuhvatila više od 20 stručnih škola, metodologije i instrumenti ispita osmišljeni su na osnovu uspeha učenja standarda kvalifikacija, ali još nisu deo sistema.<sup>96</sup> Ovo takođe zahteva fleksibilizaciju obrazovnih putanja i olakšavanje kretanja kroz obrazovanje i obuku, promenu kvalifikacija itd. Sistem karijernog vođenja i savetovanja treba da bude dostupan odraslim učenicima i prilagođen njihovim potrebama unutar i van formalnog obrazovanja.

Unapređenje pristupa celoživotnom učenju i njegovog kvaliteta, posebno (formalnog i neformalnog) obrazovanja odraslih, zahteva preispitivanje programa finansiranja. Finansijska ograničenja će verovatno biti posebno akutna za pojedince s niskim primanjima. Mehanizmi finansiranja u kojima troškove učenja odraslih sufinansiraju firme i odrasli polaznici, ili koji pojedincima omogućavaju veći izbor, mogu povećati efikasnost pružanja usluga. Druge opcije su poreske olakšice za kompanije koje organizuju obuke. Individualno učenje i subvencije kao što su vaučeri i dodaci takođe mogu biti dobar instrument sve dok su ti programi usmereni na odgovarajući način (OECD, 2005).

<sup>96</sup> Vidi <http://noks.mppn.gov.rs/en/2021/02/on-the-road-to-recognition-of-prior-learning-workshop-for-the-development-of-training-programs-based-on-the-qualification-standard/>

<sup>97</sup> Iako je ovo propisano zakonom, u praksi nije široko rasprostranjeno. Dobri primeri ipak postoje, kao što je sistem prevencije osipanja koji pilotira i promovise Centar za obrazovanje.

## 4.7 Dalje povećanje obuhvata dece u svim grupama predškolskim vaspitanjem i obrazovanjem

Postojeći kapaciteti državnih i privatnih predškolskih ustanova nisu dovoljni da ispune zahteve u pogledu obuhvata, pa bi mere trebalo usmeriti na unapređenje kapaciteta i na razvoj mreže predškolskih ustanova kako bi se omogućio lakši pristup („Vrtić pred vratima“, posebno za onu decu koja žive u udaljenim krajevima).

Predškolsko vaspitanje i obrazovanje treba da uzme u obzir potrebe dece iz osetljivih grupa. Dalja diversifikacija obrazovne podrške i povećanje ulaganja u mere kompenzacije i socijalne zaštite mogli bi pomoći deci iz ugroženih porodica da uđu u obrazovni sistem i ostanu u njemu.

### 4.7.1 Potpuno uključivanje osetljivih grupa

Mere usmerene na punu obrazovnu inkluziju svih osetljivih grupa trebalo bi da budu jedan od prioriteta u Srbiji, tim pre što u situaciji demografskog opadanja tradicionalno isključene grupe mogu da nadoknade gubitak ljudskog kapitala. Stopa nataliteta među romskim i siromašnijim stanovništvom viša je od one u standardnom stanovništvu, a kohorte Roma i siromašne dece imaju trend rasta uporedo sa smanjenjem kohorti standardnog stanovništva.

Sektorske strategije, zakonodavstvo (počev od temeljnog Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja iz 2009. godine) i tematske politike (inkluzija Roma, deca s posebnim potrebama u obrazovanju, prevencija osipanja) te međunarodni instrumenti ili instrumenti pristupanja EU (kao što su COR4 ili pristupno poglavlje 23) već sadrže bogat skup ovakvih mera, čija je primena obično slaba.

Ovo su najvažnije grupe mera koje treba ubrzati, finansirati, olakšati, pratiti i periodično revidirati:

- Dodatni ljudski resursi za podršku integraciji osetljivih grupa (više pedagoških asistenata, bolje funkcionisanje međusektorskih komisija, mobilni timovi za podršku);
- Reorganizacija institucija radi sprečavanja segregacije (ubrzanje transformacije ili zatvaranja specijalnih škola, desegregacija romskih škola);
- Podrška učenicima (prevoz, ishrana, besplatni udžbenici i drugi nastavni materijali);
- Prevencija napuštanja, sistem ranog upozoravanja te modernizovana i kvalitetna dopunska nastava treba da budu sastavni deo redovnog rada svake škole i treba ih planirati, pratiti, o njima treba izveštavati i ocenjivati ih.<sup>97</sup>

Pored toga, potrebno je ozbiljno preispitivanje školarina, stipendija i studentskih kredita, što podrazumeva njihov širi obim, veće iznose i bolje usmeravanje kako bi se obezbedilo da nijedan učenik i student ne ostanu bez podrške. Sistem učeničkih i studentskih domova



treba širiti, a objekte rekonstruisati gde god je potrebno; takođe, treba obezbediti besplatne udžbenike za sve učenike. Analiza pokazuje da sve ove investicije imaju visok prinos (UNICEF, 2014).

#### 4.7.2 Osnovni resursi: nastavnička profesija, digitalizacija, finansiranje i integritet

Da bi se obezbedio visokokvalitetan uspeh učenja, mora se razviti mnogo naprednija politika za nastavnike. Ova politika treba da se pozabavi potrebama nastavnika za višim platama, snažnijim razvojnim podsticajima, višim statusom, blagostanjem i privlačnošću profesije, boljim početnim obrazovanjem i delotvornijim stručnim usavršavanjem u skladu sa opcijama napredovanja u karijeri, paralelno s potrebom učenika za kvalitetnijim obrazovanjem.

Kao preduslov, neophodna je puna i ažurna baza podataka nastavnika. Novo zakonodavstvo o platnim razredima trebalo bi da obezbedi dovoljnu fleksibilnost kako bi se uspostavila veza između napredovanja u karijeri i platnih koeficijenata i time nastavnička struka učinila privlačnijom. Takođe, treba istražiti i primeniti druge koristi za nastavnike, kao što su ciljano smanjenje poreza, smanjeno nastavno opterećenje itd.

Plate nastavnika u celini treba povećati, kao i udeo u BDP-u namenjen obrazovanju. Budžet za obrazovanje treba da ima veći procenat troškova razvoja, a potrebno je istražiti i inovativne mehanizme finansiranja.

Prioriteti treba da budu digitalna oprema, kompetencije, platforme, nastavni plan i program, pedagogija i modaliteti ocenjivanja koji dobro odgovaraju razvoju učeničkih kompetencija u kontekstu digitalizovanog obrazovanja. Lekcije naučene tokom krize izazvane kovidom-19 u obrazovanju treba da se analiziraju i iskoriste za uvođenje novih elemenata. Digitalizacija u obrazovanju je važna politika upravljanja krizama i izgradnje otpornosti, ali i trajna prednost za razvoj obrazovanja. Hibridni modeli će se sve više koristiti za ublažavanje mnogih izazova, od ruralnog obrazovanja u udaljenim oblastima, preko aktivnosti nadoknađivanja i obogaćivanja, do redovnog školskog rada koji gradi široko definisane digitalne kompetencije učenika.

Integritet obrazovnog sistema je i pitanje odgovarajućih politika i mehanizama sprovođenja i pitanje spremnosti učesnika u obrazovnom sistemu da ih se pridržavaju. Unapređenje politika i mehanizama za sprovođenje u velikoj meri zavisi od dostupnosti instrumenata za praćenje i analitičkih kapaciteta u institucijama vlasti. Stoga je delotvoran informacioni sistem za upravljanje u obrazovanju ključno sredstvo za obezbeđivanje podataka, a podizanje ljudskih kapaciteta u inspekcijским i analitičkim odeljenjima treba da bude razvojni prioritet u okviru MPNTR-a i drugih institucija. Usklađenost učesnika može se obezbediti vraćanjem poverenja u obrazovne usluge tako što će se pružati kvalitet, obezbediti pravičnost i inkriminisati sve prakse koje po svojoj prirodi predstavljaju povredu integriteta, ali se smatraju sivom zonom neformalnih praksi. Prosvetnu inspekciju

treba obučiti da prepozna potencijalne rizike po integritet u okviru svoje nadležnosti, ali i pedagoški savetnici treba da rade sa školama na prepoznavanju, razumevanju i otklanjanju trenutnih zloupotreba ili opasnosti po integritet koje su postale deo svakodnevne prakse.

#### 4.7.3 Preporuke za povećanje atraktivnosti škole

Obrazovni sistem i obrazovne ustanove treba bolje da reaguju na nove potrebe dece, roditelja i zajednica kako bi se pomoglo mladim roditeljima da odluče da ostanu u zemlji radi dobrobiti i blagostanja svoje dece te da bi se olakšalo učenje koje vodi ka visokokvalitetnim ljudskim resursima. To trenutno nije slučaj. U Srbiji su škole često mesta anksioznosti, straha od neuspeha,<sup>98</sup> grubosti, a povremeno i vršnjačkog nasilja (Popadić, 2009). Učenicima često nedostaje samopouzdanje, imaju nisku motivaciju, a skoro polovina učenika ima uvreženi način razmišljanja o razvoju – ne veruju da se inteligencija i kompetencije mogu razviti i ne veruju da su posvećenost i angažovanje važni za njihov razvoj (OECD, 2021b).

Školski etos orijentisan na dobrobit i učenje učenika treba da se razvija u celom obrazovnom sistemu. Pored relevantnog nastavnog plana i programa, izazovnih zadataka za učenje, autentičnog ocenjivanja i konstruktivističke pedagogije, škola treba da se fokusira na podršku socijalnom i emocionalnom razvoju i dobrobiti svojih učenika. Aktivno, smisleno učešće učenika u svim pitanjima koja se tiču njihovog učenja i dobrobiti trebalo bi da postane dominantna praksa, u svim nastavnim oblastima. Treba negovati i održavati pozitivne i brižne odnose, pune poštovanja, između učenika, između nastavnika, između učenika i nastavnika te između nastavnika i roditelja. Socijalno i emocionalno učenje nastavnika (i vaspitača) trebalo bi da bude neophodno kako bi nastavnici znalački upravljali društvenim interakcijama i podržavali socijalni i emocionalni razvoj svojih učenika. Školski lideri treba da igraju aktivnu ulogu u izgradnji pozitivnog okruženja za učenje u kome se cela školska zajednica oseća uključeno, povezano, bezbedno i poštovano i gde dominiraju poverenje i partnerstvo. Takve škole ne samo da će obezbediti više ishoda učenja već će obezbediti pouzdanu osnovu za društveni razvoj učenika i odgovoriti na potrebu roditelja da ostave svoju decu u bezbednom, stimulativnom i podsticajnom okruženju.

#### 4.7.4 Povećanje atraktivnosti i relevantnosti obrazovanja

Da bi obrazovanje bilo relevantno, treba da uzme u obzir nacionalni kontekst, kao i oblast obrazovanja i obuke EU, jer se Srbija obavezala da će postati njen deo. U Programu privrednih reformi za period 2021–2023. Srbija se obavezala da će razvijati digitalne veštine, celoživotno učenje i kvalifikacije u skladu s potrebama tržišta rada i da će poboljšati prelazak sa škole na posao kroz učenje uz rad. Pored ukupnih reformskih napora koje treba preduzeti, težište treba da bude na digitalnom obrazovanju i preduzetničkom učenju, dualnom obrazovanju i praksi – sve u partnerstvu između javnih i privatnih aktera. Sektorski saveti za veštine su glavni in-

<sup>98</sup> Baza podataka PISA 2018.

strument koji identifikuje potrebe za kvalifikacijama i platforma za saradnju poslodavaca i obrazovanja. Prioritet u izgradnji institucionalnih kapaciteta trebalo bi da bude podizanje kompetencija članova sektorskih saveta za veštine, što je već počelo da se ostvaruje kroz neke obuke koje su obuhvatile dve glavne oblasti: profile i kvalifikacije. Zalažemo se da se više vremena posveti i različitim metodologijama za predviđanje veština, posebno onima koje kao varijablu uzimaju u obzir demografske promene.

Fokusirajući se samo na srednje obrazovanje, kao što je pomenu to u prethodnim poglavljima, Srbija troši najmanji deo budžeta za obrazovanje na srednje obrazovanje. Uglavnom, teorijska priroda programa SOO u Srbiji može pomoći da se objasni niska potrošnja po učeniku, dok su ovi programi obično skuplji u zemljama OECD-a zbog potrebe da se prilagode infrastruktura i materijali za praktično učenje (ETF, 2020). Da bi programi SOO u Srbiji postali relevantniji, promenama u finansiranju treba obezbediti dovoljna sredstva za unapređenje praktične nastave, ulaganje u nove tehnologije i podizanje kapaciteta nastavnika u SOO (posebno praktičnih predmeta). Štaviše, kurseve nakon srednje škole i kraće kurseve na višim nivoima veština traže i poslodavci i pojedinci, ali je njihova ponuda nedovoljno razvijena u sistemu stručnog obrazovanja. Proširenje sistema SOO kursevima nakon srednje škole i kratkim kursevima treba da bude prioritet, posebno ako se imaju u vidu ozbiljne potrebe privrede u kontekstu depopulacije.