

Redovni ekonomski izveštaj za Zapadni Balkan Procenjeni uticaj kovida-19 na obrazovanje i odgovori pojedinačnih država¹

- Šok po obrazovni sistem izazvan pandemijom kovida-19 imaće negativne kratkoročne i dugoročne posledice. Ostvareni ekonomski napredak može posustati, stopa rasta ljudskog kapitala će verovatno opasti ili će se potpuno zaustaviti, a postojeći razlike u ravnopravnosti obrazovanja će se produbiti.
- Sve države Zapadnog Balkana odgovorile su na poremećaje u organizaciji obrazovanja uvođenjem različitih modaliteta učenja na daljinu. Međutim, uprkos pravovremenoj reakciji, gubitak naučenog će biti neizbežan i značajan i nesrazmerno će se odraziti na osetljive grupe, u kojima će veći procenat učenika doživeti nazadovati i postati funkcionalno nepismeni, a možda će i u potpunosti odustati od školovanja. Prema procenama, procenat učenika sa ispodprosečnim postignućem u domenu čitalačke pismenosti može porasti sa sadašnjih 53 odsto na 61 odsto.
- Iako su škole i dalje zatvorene ili se delimično ponovno otvaraju, poboljšana organizacija učenja na daljinu i podrške nastavnicima i roditeljima može smanjiti gubitak naučenog. Programi učenja kojima se može nadomestiti gubitak naučenog, kao i budžeti za obrazovanje kojima se obezbeđuje minimum sredstava za naknadu dodatnih troškova koji se mogu javiti nakon završetka pandemije kovida-19, od presudnog su značaja da se učenicima omogući da nadoknade propušteno i da se spreči dalji rast nejednakosti.
- Zemlje Zapadnog Balkana bi trebalo i da iskoriste ovu priliku da obrazovanje učine delotvornijim, inkluzivnijim i otpornijim. Unapređenje i povećanje obima uspešnih politika uvedenih kao odgovor na kovid-19, kao što su smanjivanje digitalnog jaza i unapređenje digitalnih veština nastavnika, učinilo bi sistem otpornijim na buduće šokove. Pored toga, usmerenost na sprečavanje osipanja đaka, unapređenje usluga predškolskog obrazovanja i brige o deci uz naglasak na decu iz osetljivih grupa, jačanje obuke nastavnika i unapređenje finansiranja obrazovanja i praćenje ostvarivanja rezultata dovešće do povećanja kvaliteta i ravnopravnosti obrazovanja na srednji rok.

1. Kako obrazovni sistemi na Zapadnom Balkanu reaguju na kovid-19?

Pandemija se prvenstveno odrazila na zatvaranje škola i prelazak na učenje na daljinu. Zatvaranje škola utiče na preko 91 odsto svih učenika širom sveta, kao i na 1,6 milijardi đaka koji ne pohađaju nastavu.² Trenutno zatvaranje škola dovešće do gubitka naučenog za sve studente, ali će nesrazmerno uticati na pripadnike osetljivih grupa, kod kojih postoji veća verovatnoća da će odustati od obrazovanja ili napustiti školu pre vremena. Ovi negativni uticaji imaće kako kratkoročne tako i dugoročne implikacije. Ostvareni ekonomski napredak može posustati, stopa rasta ljudskog kapitala će verovatno opasti ili se zaustaviti, a postojeći razlike u ravnopravnosti obrazovanja će se produbiti.

Zemlje Zapadnog Balkana su, pored preventivnih mera radi ograničavanja širenja virusa, primenile i mere za ublažavanje efekata pandemije čiji je cilj očuvanje kontinuiteta obrazovanja. Sve države u ovom regionu su zatvorile škole i uvele druge preventivne mere ubrzo pošto su potvrđeni prvi slučajevi zaraze

¹ Ovu belešku su izradili Flora Kelmendi, Džejs Grešam (James Gresham) i Sajida Arub Iqbal (Syedah Aroob Iqbal). Na dodatnim komentarima i napomenama se zahvaljujemo i Hariju Patrinosu (Harry Patrinos), Džameleu Rigoliniju (Jamele Rigolini), Mariji Pomes Himenes (Maria Pomes Jimenez), Ameru Hasanu (Amer Hasan), Aleksandriji Valerio (Alexandria Valerio), Bojani Načevoj i Anheli Demas (Angela Demas).

² Ova brojka predstavlja broj učenika i studenata koji pohađaju predškolsko, osnovno, niže srednjoškolsko i više srednjoškolsko obrazovanje (nivoi ISCED od 0 do 3) i tercijarno obrazovanje (nivoi ISCED od 5 do 8). Broj upisanih se zasniva na najnovijim podacima Instituta za statistiku UNESCO-a.

(od 9. do 13. marta 2020. godine). Zatvorene su sve visokoškolske institucije na Zapadnom Balkanu (videti Okvir 1), što je neposredno uticalo na 2,7 miliona učenika završnih razreda srednjih škola.

Kako bi se obezbedio kontinuitet učenja dok su škole zatvorene, sve ove države su uvele više modaliteta za nastavu i učenje na daljinu u vanrednim uslovima. Mere učenja na daljinu podrazumevaju čitav spektar mehanizama za izvođenje nastave: televizijske i radijske emisije, resurse postavljene na namenske internet stranice, održavanje časova putem interneta i komunikaciju sa učenicima putem mobilnih telefona. Ove države su se najčešće opredelile za kombinaciju više navedenih metoda. Da bi doprle do najvećeg broja učenika, države ovog regiona u najvećoj meri su se oslonile na televizijsko emitovanje prethodno snimljenih predavanja. Međutim, da bi se omogućilo emitovanje obimnog televizijskog nastavnog materijala, značajno su skraćeni kako gradivo tako i sami časovi. Nastavnicima se putem posebnih internet stranica nude i resursi za prilagođavanje nastavi na daljinu. Pojedine zemlje koje su prethodno već pripremale sisteme za učenje putem interneta ubrzale su njihovo uvođenje kako bi bolje odgovorile na novonastalu situaciju.^{3,4} Neke države su takođe preduzele mere da ublaže demotivisanost i gubitak naučenog kod učenika iz najosetljivijih grupa,⁵ a razmatraju se i predlozi za izmenu školskog kalendara, prilagođavanje termina raspusta i obezbeđivanje informatičke opreme za učenike.⁶

Iako su širom regiona mere uvedene pravovremeno, zatvaranje škola i manje efikasni vidovi nastave na daljinu neumitno će dovesti do gubitka naučenog i produblivanja neravnopravnosti. Veoma je teško preći na učenje na daljinu u većem obimu jer je to krajnje složen zadatak čak i u najpovoljnijim okolnostima,⁷ a posebno u situaciji prelaska na učenje na daljinu u vrlo kratkom periodu i to u vanrednim uslovima u toku pandemije. Spremnost država da

obezbede kvalitetno obrazovanje za sve putem učenja na daljinu i elektronskih alata od presudnog je značaja za ocenu uticaja mera usvojenih povodom kovida-19 na srednjoročni razvoj ljudskog kapitala.

Okvir 1: Šta se dešava u tercijarnom obrazovanju?

Visokoškolske ustanove širom regiona privremeno su zatvorene, a nastava za preko 600.000 studenata iznenadno je prebačena na internet kako bi se otklonile posledice zatvaranja fakulteta. Uopšteno govoreći, kapacitet obrazovnog sistema na tercijarnom nivou daleko je veća, a isto važi i za pristup tehnologiji, veštine i autonomiju studenata. Nastava se, dakle, odvija putem interneta. Univerziteti na Zapadnom Balkanu za nastavu prvenstveno koriste eksterne alate za videokonferencijske pozive kao što su Zoom, Skype, i, najčešće, Google Classroom. Međutim, nije moguće organizovati nastavu koja zahteva praktično iskustvo, laboratorijske vežbe ili neposredan rad. Izrađeni su priručnici i druge smernice kako bi se profesorima pomoglo u prelasku na nastavu putem interneta (primera radi, Prištinski univerzitet je doneo uputstvo o izvođenju nastave putem interneta u kome se između ostalog opisuje kako pripremiti predavanja koristeći platformu Google).

2. Koliko su pojedine države pripremljene da obezbede kvalitetno obrazovanje za sve koristeći modalitete nastave na daljinu i putem interneta na duži rok?

Iako je dalji tok pandemije na Zapadnom Balkanu nepoznat, očekuje se da će škole ostati zatvorene tokom letnjih meseci, te da se možda neće ponovo otvoriti pre početka naredne školske godine. Takođe

³ Videti srbija.gov.rs/tekst/en/137330/esdnevnik.php.

⁴ Videti montk.gov.ba/odluka-o-organizaciji-online-nastave-i-instrukcija/1812.

⁵ Primera radi, u Crnoj Gori se razmatra mogućnost da pružaoci telekomunikacionih usluga obezbede pakete sa neograničenim protokom podataka za učenike sa najmanjom verovatnoćom pouzdanog pristupa internetu. Podrška se pruža i deci izbeglicama i migrantima u privremenim prijemnim centrima u Bosni i Hercegovini. Videti news.un.org/en/story/2020/04/1060982.

⁶ Videti enastava.skolers.org i eobrazovanje.com/vijesti/Pages/nastava-na-daljinu.aspx.

⁷ World Bank (2020). Rapid Response Briefing Note: Remote Learning and COVID-19 Outbreak (English). Washington, DC: World Bank Group.

je verovatno da će se lokalizovani poremećaji nastaviti i tokom naredne školske godine, uz fazno i delimično ponovno otvaranje škola. Obrazovni sistemi će morati i dalje da reaguju na ove poremećaje, istovremeno sprečavajući i minimizirajući gubitak naučenog i čuvajući dostignuti stepen ravnopravnosti i inkluzivnosti. Za ostvarenje svih ovih ciljeva biće neophodno ispuniti više preuslova, kao što su: (1) pristup informacionim i komunikacionim tehnologijama (IKT) i internetu; (2) dostupnost kvalitetnog sadržaja na internetu; (3) nastavnici koji poseduju veštine za podučavanje na daljinu i putem interneta; (4) podrška roditelja za nastavu na daljinu i putem interneta; i (5) dovoljan broj nastavnih sati.

Pristup informacionim tehnologijama i internetu

Mada je pristup televiziji široko rasprostranjen u državama Zapadnog Balkana, što doprinosi garantovanju minimalnog nivoa ravnopravnosti, ovaj medij nije dovoljan za kvalitetnu nastavu. Po samoj svojoj prirodi, podučavanje putem televizije i unapred snimljenih predavanja nije interaktivno i ne omogućava prilagođavanje pojedinačnim potrebama učenika; pa ipak, njime se omogućava ravnopravniji pristup nastavnim sadržajima jer je televizija široko dostupna u celom ovom regionu.⁸ Nastava putem interneta ima potencijal da bude daleko interaktivnija od televizijskog emitovanja, ali njena delotvornost zavisi od pristupa digitalnim uređajima i internetu, kvaliteta sadržaja i digitalnih veština nastavnika. Prelazak na učenje putem interneta u većem obimu imaće nesrazmerno pozitivniji uticaj na učenike koji su već u povlašćenom položaju (npr. na bogate u odnosu na siromašne i na učenike iz gradskih sredina u odnosu na one iz seoskih), jer je veća verovatnoća da će računare i pristup internetu kod kuće imati porodice boljeg imovinskog stanja nego siromašnija domaćinstava.

Učenici na Zapadnom Balkanu imaju ograničeniji pristup širokopoljasnom internetu od svojih vršnjaka u Evropskoj uniji (EU), a regionalni podaci jasno ukazuju na neravnopravnost. U proseku, oko 60 odsto domaćinstava na Zapadnom Balkanu ima pristup internetu brzine koja zadovoljava preuslove za elektronsko učenje (što je u ovoj analizi definisano kao brzina od 10 ili više Mbps).⁹ Međutim, trebalo bi napomenuti da je 10 Mbps niže od standarda koji se uzima kao prihvatljiv u SAD (25 Mbps) ili EU (30 Mbps). Ako se koriste ove više referentne vrednosti, većina domaćinstava u regionu ne poseduje internet priključke velike brzine. U ovom regionu postoje značajne razlike čak i pri brzini od 10 Mbps: samo 35 odsto domaćinstava u Bosni i Hercegovini poseduje internet vezu ove brzine, nasuprot 48 odsto u Severnoj Makedoniji i 64 odsto u Srbiji.¹⁰ Takođe, veliki broj učenika na Zapadnom Balkanu – oko 22 odsto – navodi da im je pristup internetu kod kuće ograničen¹¹ ili ga uopšte nemaju, u poređenju sa samo 11 odsto u EU27. Još bitnije, iako skoro svi učenici u najvišem kvintilu po ekonomskom, socijalnom i kulturnom statusu (ESKS) imaju pristup internetu (što je slučaj sa 100 odsto tih učenika u BiH, Severnoj Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji), to ne važi za njihove vršnjake u najnižem kvintilu, pri čemu se razlika kreće i do 50 procentnih poena (kao primera radi u Albaniji).

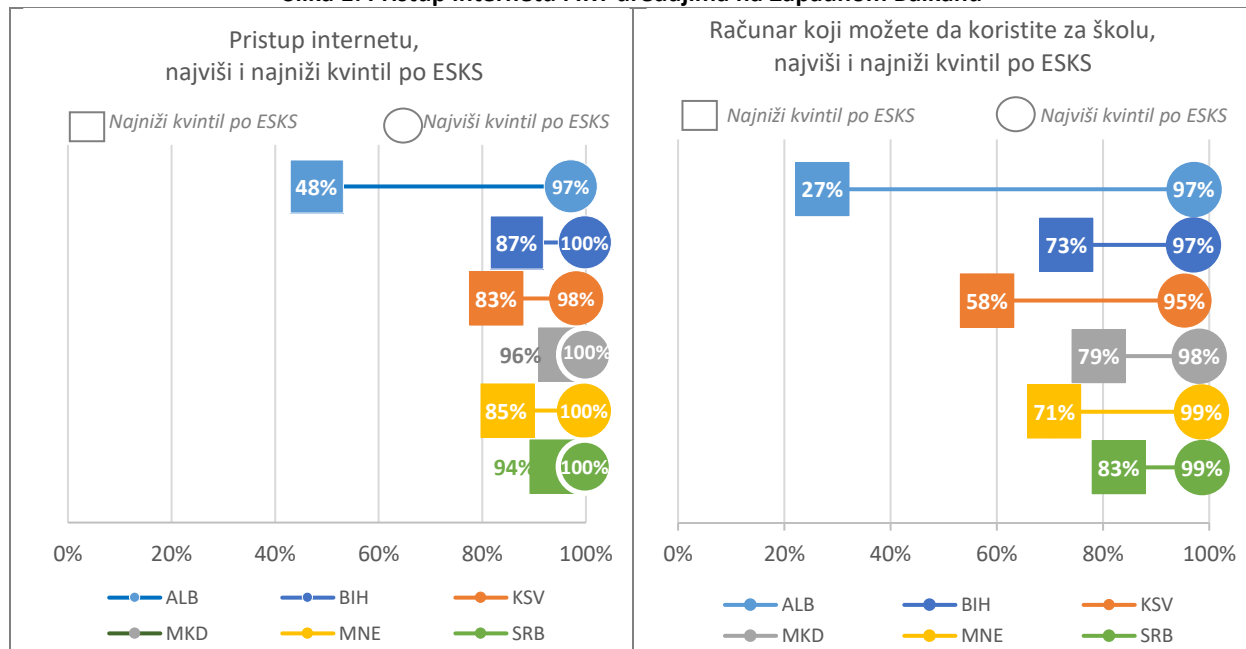
⁸ Najveći broj učenika osnovnih škola na Zapadnom Balkanu (98 odsto) ima pristup televizijskom prijemniku, što predstavlja razlog za optimizam jer se za učenike osnovnoškolskog uzrasta u vanrednim situacijama prednost daje televizijskom emitovanju nastavnih sadržaja.

⁹ Podaci se zasnivaju na najskorijim izveštajima nacionalnih regulatornih tela za elektronske komunikacije.

¹⁰ Isto.

¹¹ Kraći od jednog sata.

Slika 1: Pristup internetu i IKT uređajima na Zapadnom Balkanu



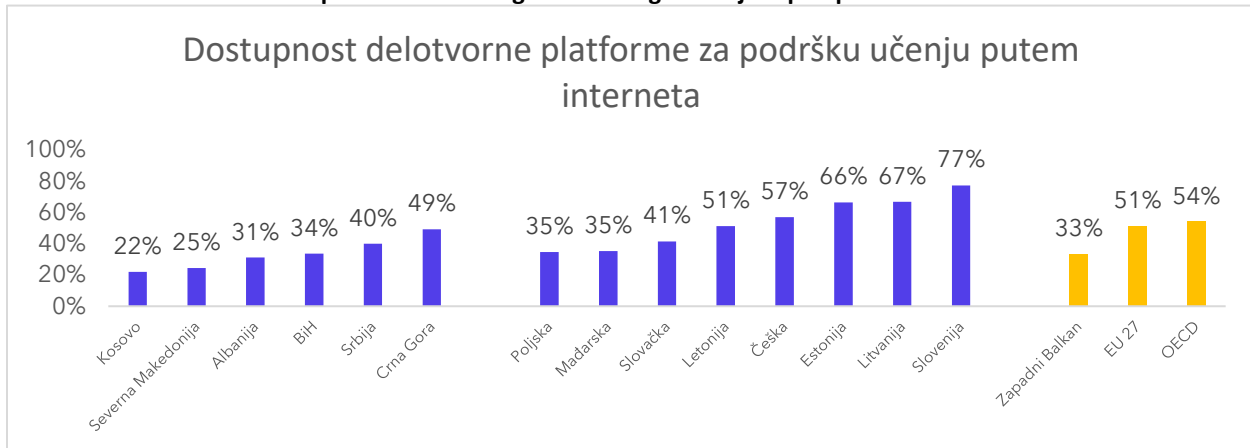
Izvor: PISA 2018.

Dalje uspešno izvođenje nastave na daljinu i putem interneta, naročito tokom trajanja pandemije, zavisice i od toga da li domaćinstva imaju informatičke resurse koji mogu da se koriste za obrazovne potrebe. Iako su podaci iz istraživanja PISA za 2018. godinu ograničeni na učenike srednjih škola, iz njih se može izvesti procena spremnosti domaćinstava za učenje putem interneta. U proseku, jedna desetina domaćinstava na Zapadnom Balkanu u kojima žive učenici ne poseduje računar; u Albaniji se ovaj procenat penje do skoro trećinu, odnosno 28 odsto. Posedovanje informatičkih resursa se, međutim, značajno razlikuje od mogućnosti njihovog korišćenja u obrazovne svrhe. Iako u proseku 86 odsto učenika navodi da ima pristup računaru koji mogu da koriste za školu, taj procenat će verovatno biti niži u uslovima zabrane kretanja, kada više ukućana polaže pravo na ove resurse (primera radi ako roditelji moraju da rade od kuće, ili ako računari moraju da se koriste i za obrazovne potrebe braće i sestara). Što je još značajnije, socioekonomski jaz u pristupu informatičkim resursima može biti veliki. Skoro svi učenici u najvišem kvintilu po ESKS imaju pristup internetu, a veliki broj kod kuće ima i računar koji može da koristi za školu. Međutim, kao što se vidi na Slici 1, te brojke su daleko niže kod učenika u najnižem kvintilu.

Pružanje digitalnog sadržaja

Pored ograničenog pristupa internetu, upitni su i dostupnost i kvalitet digitalnog sadržaja. Mada su uporedne informacije malobrojne, rezultati testa PISA za 2018. ukazuju na to da je takav sadržaj krajnje ograničen, kao i da je njegova prilagođenost za upotrebu na platformama za učenje putem interneta niska. Iz tih nalaza se vidi i da većina učenika ne pohađa škole koje obezbeđuju delotvorne platforme za podršku učenju putem interneta (Slika 2). Iznenadni prelaz na učenje na daljinu putem interneta tokom pandemije primorao je škole da u iznudici potraže najbolju alternativnu mogućnost, kao što su unapred snimljeni časovi i slanje elektronskih nastavnih materijala elektronskom poštom. Nije jasno da li su ti materijali od početka bili zamišljeni za korišćenje u nastavi na daljinu putem interneta ili su morali da budu improvizovani.

Slika 2: Dostupnost delotvornog obrazovnog sadržaja iz perspektive direktora škola



Izvor: Iz rezultata istraživanja PISA za 2018. vidi se procenat učenika u školama čiji se direktori slažu ili u potpunosti slažu sa ovom izjavom.

Digitalne veštine nastavnika

Mada nisu dostupni uporedni podaci, postoje jasne naznake da nastavnici na Zapadnom Balkanu nisu spremni da na duži rok pružaju podršku za delotvorno učenje na daljinu ili putem interneta. Sve zemlje Zapadnog Balkana prepoznaju značaj digitalnih veština, iako primenjuju različite pristupe u izgradnji tih veština među nastavnicima. Primera radi, u Srbiji postoji poseban nastavni plan i program za razvoj digitalnih kompetencija nastavnika, a ova zemlja proverava i njihovu osposobljenost za korišćenje digitalnih tehnologija za ocenjivanje učenika. Digitalne kompetencije su u Crnoj Gori i Severnoj Makedoniji deo opštih kompetencija nastavnika, mada to nije slučaj u Albaniji i Bosni i Hercegovini.¹²

Čak i u EU, gde su digitalna nastavna sredstva u školama zastupljenija nego na Zapadnom Balkanu, tek između 20 i 25 odsto učenika podučavaju nastavnici koji vladaju ovom tehnologijom.¹³ Nastavnici širom Evropske unije u više navrata naveli su potrebu za daljim stručnim usavršavanjem iz oblasti IKT. Istraživanjem o upotrebi IKT u školama u Evropi utvrđeno je da nastavu za preko 6 od 10 učenika u Evropi drže nastavnici koji informatičke veštine usavršavaju *u svoje slobodno vreme*.¹⁴ Nastavnici iz EU kao najozbiljnije pedagoške prepreke za korišćenje IKT za podučavanje i učenje navode: (1) odsustvo pedagoških modela za korišćenje IKT u svrhe učenja; (2) nedostatak adekvatnih veština među nastavnicima; i (3) nedovoljnu tehničku podršku.¹⁵ I ovaj problem je verovatno još naglašeniji na Zapadnom Balkanu. Čak i u Srbiji, gde su digitalne veštine izričito navedene kao kompetencije nastavnika, 56 odsto nastavnika u srednjim stručnim školama navodi da im je potreban visok ili srednji nivo dodatnog stručnog usavršavanja iz oblasti IKT.¹⁶

Roditeljska podrška

¹² Izvor: Eurydice (2019). Digital Education at School in Europe. Za Kosovo nisu dostupni podaci.

¹³ Videti ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/digital-education-action-plan-action-2-selfie-self-reflection-tool-mentoring-scheme-for-schools_en.

¹⁴ Videti ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/2nd-survey-schools-ict-education.

¹⁵ European Commission (2019). 2nd Survey of Schools: ICT in Education. Objective 1: Benchmark Progress in ICT in Schools. Final Report.

¹⁶ ETF (2017). Digital Skills and Online Learning in Serbia. Digital Factsheet October 2017.

Roditelji, koji su sada faktički nastavnici, nemaju uvek ni sposobnosti niti vremena da pomognu učenicima. To je naročito izraženo kod mlađih učenika, onih koji ostvaruju lošije rezultate i učenika sa posebnim potrebama. Čak i u najpovoljnijim okolnostima, mnogi roditelji nisu spremni da se uhvate u koštac sa učenjem na daljinu i nastavom kod kuće, i to posebno oni koji nisu tehnološki sofisticirani, imaju niže obrazovanje ili ograničenije resurse, imaju više dece kojima treba podrška ili moraju da odlučuju o tome kako raspodeliti malobrojne informatičke uređaje. Primera radi, procenat odraslih sa barem osnovnim digitalnim veštinama kreće se od 24 odsto u Bosni i Hercegovini, preko 32 odsto u Severnoj Makedoniji, do 46 odsto u Srbiji, u poređenju sa 56 odsto u EU27 i preko 70 odsto u zemljama poput Nemačke, Danske i Holandije.¹⁷

Minimalan broj nastavnih sati

Broj nastavnih sati, ključni činilac za učenje, od presudnog je značaja i za održavanje kvaliteta nastave tokom pandemije, ali zemlje Zapadnog Balkana posvećuju relativno mali broj nastavnih sati čak i nacionalnim nastavnim planovima i programima. I pre izbijanja pandemije, broj nastavnih sati po školskoj godini za obavezne nastavne planove i programe utvrđen u obrazovnim sistemima ovih država bio je relativno mali u poređenju sa susednim zemljama članicama EU. Primera radi, u 2018. godini, preporučeni minimalni broj nastavnih sati po školskoj godini bio je 739 u EU28, 628 u Srbiji, 575 u Albaniji i 536 u Crnoj Gori.¹⁸ U normalnim okolnostima, dakle, u zavisnosti od zemlje, nastava za učenike koji redovno pohađaju školu na Zapadnom Balkanu trajala je između 110 i 200 sati kraće nego za njihove vršnjake u Evropi, što predstavlja između 4 i 7 nedelja nastave manje u toku jedne školske godine od proseka EU. Prelazak na nastavu na daljinu i putem interneta dodatno će smanjiti dostupno nastavno vreme, naročito za učenike iz osetljivih grupa.¹⁹

Slika 3: Broj nastavnih sati na Zapadnom Balkanu i u uporedivim državama



Izvor: Eurydice i OECD.

¹⁷ Izvor podataka: Eurostat. Digitalne veštine u celini mere se anketom EU o korišćenju IKT u domaćinstvima i od strane pojedinaca. Ove informacije se zasnivaju na složenom pokazatelju izvedenom iz odabranih aktivnosti koje pojedinci starosti od 16 do 74 godina obavljaju na internetu u četiri oblasti: informisanje, komuniciranje, rešavanje problema i stvaranje sadržaja.

¹⁸ Eurydice (2018) i OECD. *Napomena*: Preporučeni minimalni broj nastavnih sati je broj nastavnih sati naveden u propisima ili dokumentima javnih politika državnih organa zaduženih za obrazovanje.

¹⁹ Već postoje anegdotalni dokazi o zvaničnim preporukama da se gradivo skraćuje u nastojanju da se u postojećim okolnostima ispune očekivanja iz nastavnih planova i programa.

3. Gubitak naučenog: koji je procenjeni uticaj kovida-19 na stečeno znanje na Zapadnom Balkanu?

I pre izbijanja globalne pandemije, obrazovni sistemi zemalja Zapadnog Balkana već su bili suočeni sa ozbiljnim izazovima. Nijedan od njih nije učenicima u potpunosti pružao veštine potrebne na tržištu rada. Analiza ocena PISA za 2018. godinu po zemljama pokazuje da u proseku 53 odsto učenika ne stekne osnovne veštine potrebne za delotvorno funkcionisanje na današnjem tržištu rada, u poređenju sa 23 odsto u zemljama OECD-a (Prilog 1). Na Kosovu je funkcionalno nepismeno preko 78 odsto populacije starije od 15 godina, a taj broj je preko 50 odsto i u Albaniji, Severnoj Makedoniji i Crnoj Gori (sa postignućem ispod nivoa 2 pismenosti prema kriterijumima PISA).²⁰ Čak i u Srbiji, koja ostvaruje najbolje rezultate na Zapadnom Balkanu, funkcionalno je nepismeno 38 odsto učenika. Pored toga, neprekidno su prisutne nejednakosti u ishodima učenja po rodu, prebivalištu i prihodnoj grupi. Nedostatak postignuća u pogledu osnovnih kognitivnih veština otežava sticanje veština višeg reda potrebnih za uspeh u ekonomiji znanja koja se ubrzano menja.

Očekuje se da će sadašnje zatvaranje škola dovesti do značajnog gubitka naučenog. Uticaj izostajanja iz škole je dvojak: sa jedne strane, učenici ne uče ništa novo, a, sa druge, zaboravljaju ono što su već naučili. Iskustvo iz ranijih kriza pokazuje da zatvaranje škola snižava nivoe znanja i nesrazmerno utiče na pripadnike osetljivih grupa. U SAD, nalazi pokazuju da se recesiji od 2007. do 2009. godine može pripisati manji ali značajan negativni uticaj na ocene na testovima kod pripadnika osetljivih podgrupa.²¹ Tokom 2014. godine, škole na Tajlandu zatvorene su na najviše mesec dana zbog ozbiljnih poplava, usled čega su rezultati učenika, u zavisnosti od predmeta i nivoa, opali za između 7 i 25 odsto.²² Dokumentovano je i kvantifikovano pogoršanje znanja tokom duge pauze u okviru školske godine, kakvu primera radi predstavlja tipičan letnji raspust. U proseku, tokom tipičnog tromesečnog letnjeg raspusta, ocene postignuća učenika smanje se za onoliko koliko se usvoji tokom jednog meseca školske godine.²³ Noviji podaci, dobijeni praćenjem preko pola miliona učenika uzrasta između 2. i 9. razreda iz jedne savezne države na jugu SAD (od 2008. do 2012. godine), ukazuju na to da tokom leta učenici izgube između 25 i 30 odsto naučenog tokom školske godine – odnosno, oko 3 meseca naučenog gradiva. Istom studijom je utvrđeno da učenici iz istorijski osetljivih grupa izgube više naučenog od ostalih.²⁴ Biće potrebno više meseci ili čak godina da se nadoknade sadašnja zatvaranja škola i posledični gubitak naučenog, za šta će biti potrebno hitno usvojiti mere za ublažavanje uticaja ovog problema, naročito kod učenika koji su najozbiljnije pogođeni zatvaranjem škola. Ako se to ne učini, na srednji rok će verovatno opasti nivo ljudskog kapitala, dok će se na duži rok smanjiti ekonomske prilike za građane.

Pošto je reč o hitnoj reakciji, mere učenja na daljinu ne moraju biti podjednako delotvorne kao nastava u učionici – naročito ako moraju da ostanu na snazi tokom dužeg vremenskog perioda. Školsko obrazovanje unapređuje ishode učenja, posebno ako je povezano sa kvalitetom, koji se najčešće meri

²⁰ Nivo 2 je referentna vrednost, odnosno nivo postignuća na kome učenici počinju da pokazuju kompetencije koje će im omogućiti da kasnije delotvorno nastave obrazovanje, rade i učestvuju u društvu kao građani. OECD 2017.

²¹ Shores, K. and M. Steinberg. 2017. "The Impact of the Great Recession on Student Achievement: Evidence from Population Data." papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3026151.

²² Thamtanajit, K. 2020. "The Impacts Of Natural Disaster On Student Achievement: Evidence From Severe Floods in Thailand." *The Journal of Developing Areas* 54(4): 129-143.

²³ Cooper, Harris, Barbara Nye, Kelly Charlton, James Lindsay, and Scott Greathouse. 1996. "The Effects of Summer Vacation on Achievement Test Scores: A Narrative and Meta-Analytic Review." *Summer Vacation*, p. 42.

²⁴ Alexander, Karl, Sarah Pitcock, and Matthew C. Boulay. 2016. *The Summer Slide: What We Know and Can Do About Summer Learning Loss*. Teachers College Press.

ocenama sa testova. Potencijalni gubitak naučenog može se proceniti korišćenjem ocena za čitalačku pismenost iz testa PISA za 2018. godinu.²⁵

Okvir 2. Procena uticaja zatvaranja škola usled kovida-19 na gubitak naučenog*

Metodologija za procenu gubitka naučenog zasniva se na četiri pretpostavke: (1) znanje se usvaja linearno tokom školske godine; (2) baza podataka o imovini domaćinstava korišćena za test PISA omogućava razumnu aproksimaciju pristupa vidovima nastave na daljinu; (3) vidovi nastave na daljinu nisu podjednako efikasni kao nastava „licem u lice“ u učionici; i (4) njihova delotvornost zavisi od socioekonomskog statusa učenika. U proseku, učenici nakon svake godine školskog obrazovanja ostvare napredak od oko 40 poena na testu PISA. Ta brojka se koristi za procenu gubitka naučenog u dva scenarija: (1) sve škole su zatvorene a ne nude se nikakvi vidovi nastave na daljinu; i (2) nudi se veći raspon modaliteta nastave, uz mogućnost da su pojedini učenici i dalje u školi dok drugi koriste mogućnost nastave na daljinu.

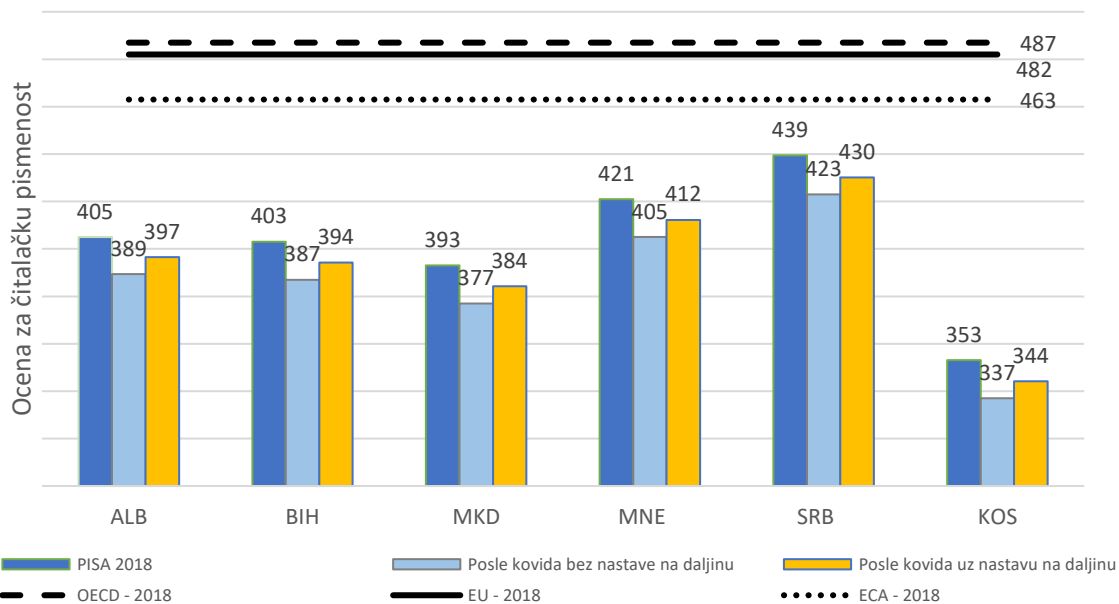
Pošto je u okviru ovog pristupa primenjeno više pojednostavljujućih pretpostavki, dobijene procene će verovatno predstavljati nižu granicu opsega stvarnog gubitka naučenog. To će naročito biti tačno ako zbog gubitka radnih mesta i sa njim povezanog smanjenja prihoda više učenika ostane gladno ili veći broj domaćinstava zapadne u teškoće – jer je poznato da oba ova činioca ograničavaju učenje.

* Azevedo, Geven, Hasan, Iqbal (Forthcoming), *Estimating the Impact of COVID-19-Induced School Closures on Learning Outcomes*, 2020

Prosečne ocene se mogu smanjiti na kratak rok, zbog čega pojedine zemlje mogu da se vrate na vrednosti poslednji put zabeležene 2015. godine ili čak ranije. Pod pretpostavkom da se postignuće učenika tokom jedne školske godine poboljša za u proseku 40 poena PISA (Okvir 2); da su škole zatvorene četiri meseca, odnosno do kraja juna; i da nema nastave na daljinu, postignuće na Zapadnom Balkanu opasće za procenjenih 16 poena PISA. U istom scenariju, ali uz organizovanu nastavu na daljinu i pod pretpostavkom da nastava na daljinu nije podjednako delotvorno kao podučavanje „licem u lice“, postignuće će na kratak rok opasti za oko 9 poena PISA (Slika 4). U tom slučaju, ocena za čitalačku pismenost na Kosovu pašće ispod nivoa zabeleženog 2015. godine (347 poena PISA), a u Albaniji će se ocena za čitalačku pismenost spustiti na nivo sličan onom iz 2012. Ove procene verovatno predstavljaju nižu granicu opsega stvarnog gubitka naučenog jer su u ovom pristupu primenjene različite pojednostavljujuće pretpostavke, iako se korišćenim modelom ne uzimaju u obzir mere za vraćanje znanja na prethodni nivo opisane u delu 4.

²⁵ U ovoj analizi korišćene su ocene za čitalačku pismenost jer je to bila glavna oblast na testu PISA u 2018. godini.

Slika 4: Procenjeni uticaj kovida-19 na ocene na testu PISA u uslovima četvoromesečnog zatvaranja škola

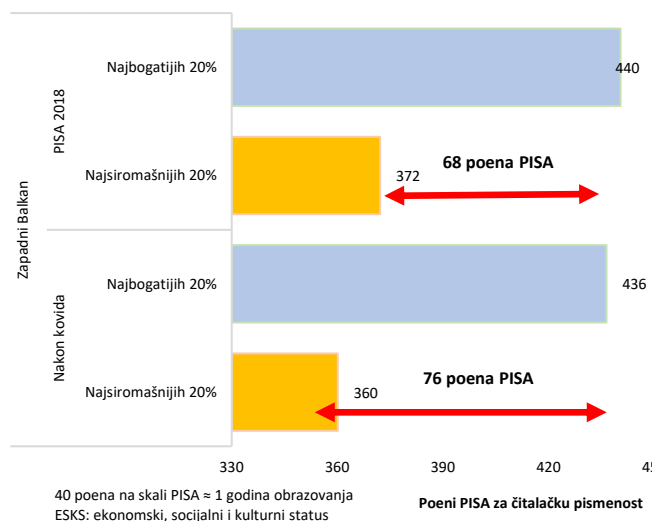


Izvor: Podaci PISA za 2018. i proračun zaposlenih Svetske banke.

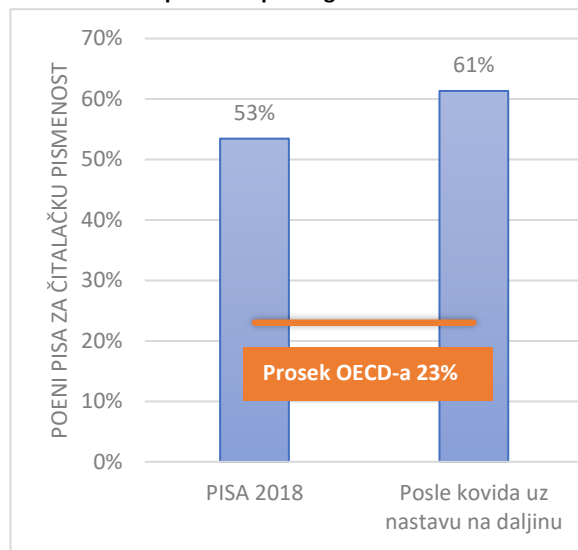
Zatvaranje škola će produbiti već značajnu nejednakost znanja. Jaz postignuća između najsiromašnijih i najbogatijih učenika, koji se već kreće od 1,5 godina obrazovanja u Albaniji i BiH i na Kosovu (66 poena PISA) do preko 2 godine u Severnoj Makedoniji (90 poena PISA), dodatno će se produbiti jer je manja verovatnoća da će učenici iz siromašnijih sredina biti u stanju da iskoriste prednosti nastave na daljinu. Ako škole ostanu zatvorene do kraja juna, očekuje se da će procenjeni prosečni jaz postignuća u regionu između učenika u najvišem i najnižem kvintilu prihoda porasti sa preko 1,5 godina obrazovanja (68 poena PISA) na skoro 2 godine (76 poena PISA) (Slika 5).

Brojni učenici mogu ponovo postati funkcionalno nepismeni. U svim državama Zapadnog Balkana prisutno je značajno učešće učenika sa ispodprosečnim postignućem (u proseku 53 odsto, u poređenju sa oko 23 odsto u zemljama OECD-a). Na Slici 6 je prikazano u kojoj meri prosečni gubitak naučenog opisan u gornjem tekstu može uticati na procenat učenika čije će postignuće opasti ispod nivoa 2, koji se smatra pragom funkcionalne pismenosti. Pod pretpostavkom da će gubitak naučenog biti veći kod učenika sa nižim ocenama, prosečan broj učenika sa ispodprosečnim postignućem u oblasti čitalačke pismenosti može se povećati sa sadašnjih 53 odsto na 61 odsto. Značajne su implikacije ovog nalaza na mere javnih politika: on znači da pojedini učenici možda neće moći ostvariti minimalni nivo postignuća za svoj uzrast kada se škole ponovo otvore.

Slika 5: Jaz postignuća između najsiromašnijih i najbogatijih, zatvaranje škola na četiri meseca, prosek Zapadnog Balkana



Slika 6: Povećanje broja učenika sa postignućem ispod osnovnog nivoa, zatvaranje škola na četiri meseca, prosek Zapadnog Balkana



Izvor: Podaci PISA za 2018, proračun zaposlenih Svetske banke.

Ako škole ostanu zatvorene na duži rok, verovatno će se povećati osipanje učenika, naročito onih iz osetljivih grupa koji se bliže završnim razredima u toku obrazovanja. Obimna istraživanja o rizicima od osipanja učenika ukazuju na postojanje pitanja vezanih kako za stranu ponude, odnosno uslove u školama, tako i za stranu tražnje, drugim rečima lične osobine učenika i uslove kod kuće. *Glavni faktori rizika vezani za škole* su nerazvijeni sistemi za praćenje pohađanja nastave i upravljanje neopravdanim izostajanjem, neadekvatna akademska i pedagoška podrška učenicima sa niskim postignućem, loše okruženje u školama, nizak stepen učešća učenika u upravljanju školama i ograničeni angažman roditelja. *Glavni faktori rizika vezani za učenike i domaćinstva* su stariji uzrast u odnosu na druge učenike, bolest, problemi u ponašanju, nisko akademsko postignuće, nizak socioekonomski status, veličina porodice i domaćinstva sa jednim roditeljem.²⁶ Učenici suočeni sa teškoćama u školi mogu biti manje motivisani da se u nju vrate jer smatraju da neće biti u stanju da nadoknade propušteno.²⁷ Široko rasprostranjena nezaposlenost i gubitak prihoda usled kovida-19 staviće na ozbiljnu probu sposobnost domaćinstava da plate školske troškove. Zbog smanjenih kućnih budžeta, najsiromašnja domaćinstva mogu da odluče da ne šalju decu u škole čak i kad se one ponovo otvore. Svi faktori rizika vezani za škole posebno su naglašeni u postojećoj situaciji u kojoj učenici nedeljama i mesecima pohađaju nastavu na daljinu izvan tipičnog školskog okruženja, što stvara dodatan pritisak na situaciju kod kuće, naročito u ugroženim domaćinstvima.

Dugoročno zatvaranje škola će verovatno imati različit uticaj na dečake i devojčice. Pošto će zatvaranje škola povećati potrebu za brigom o ukućanima, devojčice će često osetiti posledice u većoj meri nego dečaci, što će uticati na njihovu mogućnost da na duži rok ostanu uključene u obrazovanje. Sa druge strane, dečaci će verovatno osetiti snažniji pritisak da odustanu od obrazovanja, pošto su i inače suočeni sa većim pritiscima da doprinesu porodičnim prihodima, naročito sa pogoršanjem ekonomskih uslova. To bi moglo dovesti do trajnog osipanja dečaka, posebno iz srednjoškolskog obrazovanja.²⁸

²⁶ World Bank (2019); UNICEF (2017); UNICEF (2016).

²⁷ World Bank, The COVID-19 pandemic: Shocks to Education and Policy Responses (version as of April 12, 2020).

²⁸ World Bank, Gender Related Inequalities emerging from COVID-19, Poverty and Equity Global practice (April 6, 2020 draft).

4. Koje mere obrazovne politike države mogu da primene radi ublažavanja posledica kovida-19?²⁹

Pandemija kovida-19 je već značajno uticala na obrazovanje, a pogoršaće i već postojeće obrazovne probleme i nejednakosti u regionu. Da bi se potencijalni negativni uticaji sveli na najmanju meru, potrebno je delovati agresivno – a države Zapadnog Balkana već su otpočele aktivnosti radi ublažavanja posledica krize. Iako je dalji tok pandemije na Zapadnom Balkanu nepoznat, očekuje se da će škole ostati zatvorene tokom letnjih meseci, te da se možda neće ponovo otvoriti pre početka naredne školske godine; za očekivati je i da će se lokalizovani poremećaji nastaviti i tokom naredne školske godine, uz fazno i delimično ponovno otvaranje škola. Obrazovni sistemi će morati i dalje da reaguju na ove poremećaje, istovremeno sprečavajući i minimizirajući gubitak naučenog i čuvajući dostignuti stepen ravnopravnosti i inkluzivnosti. Međutim, postoje ključne mere koje države mogu da razmotre tokom *faze prilagođavanja*, odnosno dok su škole zatvorene, a zatim i u *fazi upravljanja kontinuiranom nastavom* u kojoj se škole etapno otvaraju ili se ograničenja kretanja ublažavaju. Takođe potrebno je identifikovati srednjoročne politike kojima se može izgraditi otpornost i umanjiti gubitak ljudskog kapitala tokom faze oporavka nakon završetka pandemije kovida-19, odnosno kada se škole otvore.

Šta činiti tokom faze prilagođavanja

Nastaviti izvođenje nastave na daljinu i ublažiti gubitak naučenog što je ravnopravnije moguće. Sada, kada sve države agresivno nastoje da organizuju multimodalnu³⁰ nastavu na daljinu, potrebno je ravnopravnost postaviti kao prioritet. Učenici iz siromašnijih sredina imaju ograničeniji pristup internetu i računarima kod kuće, te samim tim i manje prilika za interaktivno učenje. Kako bi se sprečilo pogoršanje neravnopravnosti i smanjio rizik od osipanja, države bi mogle da razmotre obezbeđivanje pristupa internetu i digitalnim uređajima za te učenike. Severna Makedonija već pruža pristup internetu za siromašnija domaćinstvima. Zatvaranje digitalnog jaza pomoglo bi da se reše pitanja koja nastaju tokom perioda zatvaranja škola i koja će nastati u slučaju budućih povremenih ograničenja kretanja, čime će se izgraditi otpornost sistema za reagovanje u sličnim situacijama ako škole ostanu zatvorene i nakon početka naredne školske godine.

Pojačati postojeću podršku nastavnicima i roditeljima kako bi mogli da pomognu deci da ostanu motivisana za školu. Države u regionu su već izdale uputstva za nastavnike o izvođenju nastave na daljinu i putem interneta. Dok su škole zatvorene, od presudnog je značaja nastaviti te napore i podržati nastavnike. Primera radi, u drugim zemljama EU i Severne Amerike, nastavnicima se nude praktične vežbe za podučavanje putem interneta, preraspodeljuju se fondovi časova i koordinira rad nastavnika da bi se smanjilo opterećenje, pripremaju se uputstva za nastavnike o podučavanju na daljinu, organizuju mentorski časovi i grupni sastanci za razmenu iskustava uživo i sklapaju partnerstva sa proizvođačima

²⁹ Ovaj deo se zasniva na sledećim dokumentima: (1) [World Bank, The COVID-19 pandemic: Shocks to Education and Policy Responses](#) 2020; (2) World Bank, Guidance Note: Remote Learning and COVID-19 (April 7, 2020); i (3) Education Response Note to COVID-19 in Europe and Central Asia (updated on April 13, 2020).

³⁰ Multimodalni pristup podrazumeva kreativno kombinovanje radija i televizije, SMS poruka i društvenih mreža, nastave putem interneta i štampanih materijala kako bi se doprlo do svih učenika, čak i onih koji nemaju pristup internetu.

softvera. Slično tome, podrška roditeljima u vidu informacija i smernica³¹ od posebnog je značaja za ostvarivanje njihove ključne uloge u pružanju podrške učenju kada su škole zatvorene. To je naročito slučaj kod mlađe dece,³² učenika sa nižim postignućem i onih sa posebnim potrebama.

Uskladiti nacionalni sistem za ocenjivanje znanja kako bi se pojednostavili prelazi između razreda i obrazovnih ciklusa. Sve zemlje u regionu analiziraju mogućnosti za rešavanje ovog problema, naročito kada je reč o završnim ispitima (kao što je maturski ispit). Pristupi se na međunarodnom nivou razlikuju. Brojne države su odlučile da otkazu ili odlože nacionalne ispite za ovu školsku godinu kako bi svim učenicima olakšale prelazak na sledeće nivoe obrazovanja, što je naročito značajno kod učenika za koje postoji rizik od osipanja.³³ Druge zemlje menjaju formate ispita. Mada se mogu razmotriti brojne mogućnosti, bitno je postarati se da svako rešenje bude posebno prilagođeno okolnostima u konkretnoj zemlji i da se njime uzme u obzir svrha ispita. Na primer, za donošenje odluka o prelasku u naredni razred može se koristiti formativno ocenjivanje koje sprovodi nastavnik u toku same nastave. U tim slučajevima, nastavnicima bi trebalo dati jasna uputstva da bi se ocenjivanje učenika uskladilo sa zajedničkim smernicama. Kod donošenja ovih odluka naročito je značajno posvetiti pažnju učenicima koji moraju da se prijave za upis u naredni nivo obrazovanja u toku školskih godina 2019/2020. i 2020/2021. Prelazak sa jednog nivoa na drugi zahtevaće i veću podršku učenju u toku naredne školske godine, organizaciju letnjih škola ili druge vidove podrške radi nadoknađivanja propuštenog gradiva.

Kada se škole ponovo otvore, biće potrebno pažljivo razmotriti primenjene mere i analizirati iskustva zemalja koje su već otvorile škole. U školama koje su već otvorene primenjuju se opsežne mere prilagođavanja radi sprečavanja širenja virusa. U tom smislu, u pojedinim državama se nastava organizuje u manjim razredima ili podgrupama i ograničava se kretanje unutar škola, školski odmori se koriste sukcesivno, a za nastavno osoblje i đake važe pooštrene mere lične higijene. Primera radi, u Danskoj, gde su osnovne škole ponovo otvorene, razredi su podeljeni na podgrupe, svi đaci sede u posebnim klupama na udaljenosti od oko dva metra jedan od drugog, nastavnici drže nastavu istom razredu u toku celog dana i ne menjaju se, deca se igraju samo sa drugom decom iz svog razreda i to samo u malim grupama, nastavnici se ne okupljaju u zbornicama i svi moraju da peru ruke najmanje jednom na sat tokom šest časova provedenih u školi. Zemlje koje otvaraju škole podelile su uzrasne grupe na više kategorija prema prioritetu njihovog povratka u klupe. Iako je većina država prvo ponovno otvorila škole za mlađe učenike, Austrija je početkom maja 2020. godine kao prioritet utvrdila učenike koji se spremaju za završne ispite. Uopšteno govoreći, odluka o tome kada ponovno otvoriti škole trebalo bi da se zasniva na javnozdravstvenim činiocima u lokalnom kontekstu. U Okviru za ponovno otvaranje škola³⁴ dat je detaljan pregled kriterijuma vezanih za utvrđivanje odgovarajućeg trenutka i izbor najadekvatnijeg pristupa.

Upravljanje kontinuitetom nastave i izgradnja otpornosti

Organizovati programe letnjih škola i druge ubrzane programe učenja kako bi se učenicima nadoknadio gubitak naučenog, i to naročito onima kod kojih postoji rizik da će zaostati u učenju. Kada se ukinu ograničenja kretanja i škole počnu da se pripremaju za ponovno otvaranje, javiće se potreba za ubrzanjem nastave i učenja. Programi letnjih škola se mogu iskoristiti za ciljanje najugroženijih učenika. Države bi mogle da razmotre korišćenje formativnog ocenjivanja za utvrđivanje zaostatka u učenju i radi pružanja

³¹ Na internetu je dostupno više resursa koji se mogu prilagoditi. Primera radi, Međuagencijska mreža za obrazovanje u vanrednim situacijama (*Inter-agency Network for Education in Emergencies*, INEE) pripremila je spisak obrazovnih resursa na više jezika koji mogu biti od pomoći roditeljima. Videti inee.org/resources/home-learning-support-parents-and-guardians.

³² Od presudnog značaja će biti podrška roditeljima za pružanje stimulacije u ranoj fazi, podrške za učenje i prilika za učenje kroz igru kako bi se osiguralo da su deca spremna za nastavu.

³³ High-stakes school exams during COVID-19 (Coronavirus): What is the best approach? bit.ly/2xFslq0.

³⁴ Videti pubdocs.worldbank.org/en/625501588259700561/Framework-for-Reopening-Schools-APRIL27.pdf.

pomoći školama za usmeravanje individualizovane podrške u cilju nadoknađivanja propuštenog, pojedinačnog rada sa učenicima ili savetovanja. Kada se škole ponovo otvore, postojaće potreba da se produži nastavni dan da bi svi učenici mogli da nadoknade gubitak naučenog, što posebno važi za učenike koji zaostaju. Nastava bi trebalo da se izvodi na nivou koji odgovara okolnostima nakon završetka pandemije kovida-19; od presudnog značaja će biti dijagnostičko formativno ocenjivanje radi utvrđivanja gubitka naučenog i usredsređenje na nadoknađivanje tog gubitka i korišćenje rezultata formativnog ocenjivanja za utvrđivanje pravca nastave i bolje reagovanje na potrebe učenika za učenjem, kao i zadovoljavanje hitnih potreba kao što su razvoj osnovnih veština i priprema za polaganje standardizovanih ispita.

Obezbediti dovoljno finansijskih sredstava kako bi mogle da se zadovolje potrebe za nadoknađivanjem gubitka naučenog, i to posebno za ugrožene učenike, kada se škole otvore. Za povratak učenika u školu mogu biti potrebne akcije i kampanje usmerene na ponovni upis, a za nadoknadu znanja izgubljenog dok su škole bile zatvorene biće potrebne i intenzivnije mere. Pošto će kovid-19 verovatno imati različite efekte na devojčice i dečake, biće neophodni *finansijski podsticaji* da bi se osiguralo da se devojčice, odnosno dečaci, već u zavisnosti od konteksta, vrate u školu kada se obrazovne institucije ponovo otvore. Takvi podsticaji, između ostalog namenski gotovinski transferi i stipendije, moraju biti identifikovani unapred. Programi na strani ponude pruženi putem škola će u pojedinim slučajevima biti najefikasniji način da se ublaže posledice krize. Među njima mogu biti nenamenski transferi školama u cilju otklanjanja finansijskih ograničenja koja negativno utiču na kvalitet učenja. Oni se mogu dodeljivati državnim školama sa većim procentima đaka iz osetljivih sredina, romskih zajednica ili drugih ugroženih grupa.

Očuvati i povećati iznose sredstava opredeljenih za obrazovanje u cilju otklanjanja postojećih i sprečavanja novih gubitaka naučenog, kao i da bi se unapredio kvalitet obrazovanja. Iskustva iz ranijih recesija ukazuju na to da se smanjenje državnog budžeta negativno odražava na potrošnju po glavi učenika. Svi obrazovni sistemi zemalja Zapadnog Balkana suočeni su u određenoj meri sa potrebom da unaprede efikasnost potrošnje, ali neke od tih država, kao što su Albanija i Kosovo, moraju i da investiraju više u svoje sisteme. Postojanje budžeta za obrazovanje u kojima se obezbeđuje minimum sredstava za naknadu dodatnih troškova koji se mogu javiti nakon završetka pandemije kovida-19 od presudnog je značaja da se učenicima omogući da nadoknade propušteno i da se spreči dalji rast nejednakosti. U isto vreme, sve ove države mogle bi da preispitaju postojeće finansiranje škola, između ostalog i tako što će izraditi formule za finansiranje u cilju unapređenja efikasnosti i obezbediti dopunsko finansiranje namenjeno učenicima iz ugroženih grupa. Bitno je zatvoriti jaz između gradskog i seoskog stanovništva koji je prisutan u celom regionu.

Ova kriza bi mogla da predstavlja priliku za reforme kojima će se unaprediti rezultati obrazovnog sistema i izgraditi njegova otpornost na srednji rok. Kako države budu razvijale mehanizme za oporavak od krize u cilju povratka sistema u režim pune funkcionalnosti, biće od presudnog značaja prioritizovati strategije kojima se omogućavaju dugoročna unapređenja. Ova situacija predstavlja priliku i za uvođenje inovacija koje su održive na duži rok. Među mogućnostima u tom smislu su: (1) unapređenje kapaciteta za učenje na daljinu u većem obimu i digitalizacija obrazovanja radi povećanja efikasnosti i otpornosti sistema na buduće šokove; (2) efikasno korišćenje tehnologija radi uvođenja modela kojima se učenje na daljinu i druge tehnologije kombinuju sa radom nastavnika; (3) uvođenje programa obuke radi unapređenja digitalnih veština nastavnika i njihovih sposobnosti za podučavanje na daljinu; (4) unapređenje predškolskog obrazovanja i vaspitanja, naročito za decu iz osetljivih grupa, radi njihove bolje pripreme za školu, posebno zbog mogućeg smanjenja značaja predškolskog obrazovanja ako su roditelji stavili naglasak na obrazovanje starije dece; i (5) merenje efikasnosti obrazovnog sistema i povećanje kvaliteta podataka koji se koriste za upravljanje njime.

Prilog 1.

Procenat učenika sa ocenama ispod minimalnog nivoa pismenosti, PISA 2018

