



ВАУЧЕРИ У ОБРАЗОВАЊУ

Ефикасније и праведније образовање у
Србији

Када би се влада могла решити, да захтева добро васпитање за свако дете, не би се морала после бринути за то. Могла би оставити родитељима, нека се они брину, где ће и како васпитавати своју децу, било би јој довољно, да помогне сиромашнијој деци при школовању, и ако су ова сирочад, оно да подмирује за њих све школске трошкове.

Џон Стјуарт Мил, *О слободи*

Сажетак

Први и основни аргумент у прилог интервенције државе у сфери образовања јесте постојање екстерних ефеката. Претпоставка је да би више образовања него што индивидуална домаћинства преферирају довело целокупно друштво на виши степен благостања. Ово, међутим, није довољан аргумент за постојање државних школа – држава се због принципа ефикасности повукла из великог броја послова иако је задржала регулаторну улогу или неке активности финансијски подржава. Тако држава плаћа изградњу мостова, али њих граде приватна предузећа. Овакав модел би могао да се примени и у образовању, променом система финансирања основних школа увођењем образовних ваучера. Образовне ваучере користили би родитељи који би њима платили школовање свог детета у било којој јавној или приватној школи која се региструје за програм ваучера. Ово би довело до повећања ефикасности – смањења трошкова који су тренутно неоправдано високи, као и до повећања квалитета услуга који је нажалост на незадовољавајућем нивоу. Образовни ваучери у Србији омогућили би већу слободу избора родитеља и конкуренцију међу школама, али би и задржали принцип правичности у систему образовања јер би сви ђаци имали подједнак приступ квалитетнијем образовању. Ваучери самим тим комбинују две компоненте које су важне за сваки образовни систем у свету. Ваучери се у неколико различитих видова већ успешно примењују у великом броју земаља. Поред концепцијских аргумената за и против, као и анализе досадашњег искуства са образовним ваучерима, израчунат је и износ ваучера на основу параметара о просечној школи у Србији. Поред унапређења образовног система, ваучеризација би омогућила и знатне фискалне уштеде, што је посебно значајно у тренутку тражења мера фискалне консолидације.

Улога државе на тржишту образовања

Тренутно доминантна економска теорија тврди да тржиште најбоље задовољава алокативну функцију, односно да, у највећем броју случајева, доводи до оптималне алокације ресурса – шта и колико производити.¹ До тог исхода долази се сакупљањем великог броја информација које су путем цена дифузоване међу учесницима на тржишту. Без механизма цена никако не би било могуће установити колика је вредност ког производа или услуге и сходно томе да ли постоји, и колика, потреба за њим. Људске потребе јесу неограничене али зато ресурси за њихово задовољавање нису, те је приоритизација потреба ради максимизирања користи неопходна. У извесним случајевима, међутим, доминантна економска теорија допушта да државна интервенција може да побољша алокацију ресурса у случају појаве тржишне грешке, под шта потпадају:

1. јавна добра
2. екстерни ефекти
3. редистрибуција дохотка
4. асиметрија информација
5. креирање монопола

Иако делује да је овиме сужен простор за интервенцију државе, у модерним земљама Европе и Северне Америке државна интервенција различитог карактера веома је раширена. Поред примарних улога државе у обезбеђивању владавине права и монопола силе, оправдања која нуди економска теорија екстензивно се користе у афирмисању државе благостања. То се пре свега види у државним системима школства, здравства и пензионог осигурања и у мањој мери у политици субвенционисања и регулације. Тако је државна потрошња после 1960-их година знатно порасла да би прешла ниво од 40% БДП-а у већини западних земаља док је у Европи чест случај да јавна потрошња достигне и 50% БДП². Неке од земаља доживеле су велика фискална прилагођавања током последње две деценије, како међу развијеним земљама Европе (Финска, Шведска и Белгија) тако и међу земљама у транзицији, али и поред овога јавни сектор у Европи је у просеку далеко већи него у земљама са сличним нивоом развоја у Северној Америци или Источној Азији³.

¹ Г. Манкју, *Принципи економије*, Економски факултет, 2006, стр. 9

² V. Tanzi, "The Economic Role of the State in the 21st Century," *Cato Journal*, vol. 25, no. 3, 2005

³ A. Alfonso et al., *Public Sector Efficiency - Evidence for New EU Member States and Emerging Markets*, European Central Bank, Working Paper Series 581, 2006

Улога државе у образовању једна је од подразумеваних у модерним државама и она је кодификована међународним конвенцијама, као што је Универзална декларација о људским правима (члан 26):

1. Сви имају право на образовање. образовање ће бити бесплатно, барем у основном образовању и базичном нивоу. Основно образовање ће бити обавезно. Техничко и стручно образовање ће бити учињено генерално доступним и високо образовање ће бити подједнако доступно свима на основу заслуга.

2. образовање ће бити усмерено ка пуном развоју људске личности и јачању поштовања за људска права и основне слободе. Промовисаће разумевање, толеранцију и пријатељство међу свим народима, расним или верским групама, и унапредиће активности Уједињених Нација усмерене ка одржању мира.

3. Родитељи имају првенствено право да изаберу врсту образовања које ће се пружити њиховој деци.

Вероватно све земље на свету поседују основно образовање које је обавезно и финансирано преко система општих пореза. Квалитет таквог образовног система често је дискутабилан, нарочито у земљама у развоју – мали обухват деце, нарочито девојчица, ниска стопа завршавања и низак квалитет наставе често поништавају добре намере са којима је систем уведен. У земљама које су оствариле више стопе дохотка, квалитет образовања нешто је теже измерити јер је обухват деце веома велики, а извесни стандарди у функционисању система се поштују (на пример, наставници редовно долазе на часове и држе наставу). Квалитет се у тим случајевима углавном мери постигнућима ђака на стандардизованим међународним тестовима, као што су PISA или TIMSS. Средње школе, такође, у већини земаља су углавном државне, док је једино место где постоји значајнија разлика у пракси терцијарно образовање где у одређеним земљама постоји већи уплив приватног образовања код факултета (што је углавном историјски или културолошки детерминисано - најпознатији факултети у Великој Британији и САД су приватне непрофитне установе).

Економска аргументација улоге државе у основном образовању

Ако се занемаре међународне обавезе настале ратификовањем међународних конвенција које се тичу образовних политика, улога државе у образовању

оправдава се исправљањем тржишних неуспеха. Када се, међутим, поближе преиспитају аргументи за државно образовање, већина њих налази се на клизавом терену. Иако сврха овог рада није да пружи допринос дебати око тога да ли је државна интервенција у сектору образовања оправдана или не, корисно је укратко проћи кроз ове аргументе јер могу дати нове погледе на постојећа решења.

Јавна добра су добра која карактерише неконкурентност (уколико неко користи неко јавно добро, то не умањује могућност да га неко друго користи) и неискључивост (немогуће је или је прохибитивно скупо ограничити његову употребу). Због тих својстава, приватни сектор није заинтересован за пружање јавних добара јер ту услугу не може да наплати, те јавна добра неће уопште бити пружана или ће бити пружена у далеко мањој количини него што би то било оптимално. образовање се често описује као јавно добро из чега следи захтев да мора да буде пружено од стране државе, као и да буде „бесплатно“, односно финансирано преко општих пореза.

Образовање у основним школама, међутим, није неискључиво – искључивање ђака који нису ђаци одређене школе веома је лако једноставним прозивањем ученика који су присутни на часу и одстрањивањем оних који нису уписани. образовање није ни неконкурентно – односно није до неке мере. Поред преовлађујућег мишљења да је број ђака у одељењу једна од варијабли које утичу на образовне исходе ученика⁴, постоје докази и да то није случај⁵. Јасно је да постоје нека физичка ограничења колики број ђака је могуће сместити у учионицу тако да после неког одређеног прага образовање постаје и конкурентно, што га све не чини јавним добром, већ заједничким или приватним⁶. Стога овај аргумент за финансирање образовања не стоји.

Екстерни ефекти су ненамераване последице неког економског агента на пословање и положај других. Екстерналије могу бити позитивне или негативне. Државна интервенција би требало да буде таква да елиминише или обесхрабри понашања која производе негативне екстерналије, а стимулише она која стварају позитивне екстерналије. Углавном се сматра

4 A. Krueger, 'Experimental Estimates of Education Production Functions, *Quarterly Journal of Economics*, 1999, p.497-532; види и A. Krueger and D. Whitmore, *The Effects of Attending a Small Class in the Early Grades on College-Test Taking and Middle School Test Results: Evidence From Project STAR*, NBER Working Paper Series 7656, 2000

5 J. Angrist and V. Lavy, 'Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement', *Quarterly Journal of Economics*, 1999, p. 533-575; види и C. Hoxby, 'The Effects of Class Size on Student Achievement: New Evidence From Population Variation', *Quarterly Journal of Economics*, 2000, p. 1239-1285

6 H. Rosen and T. Gayer, *Public Finance*, McGraw Hill, 2009, p. 135

да образовање ствара позитивне ефекте, пре свега на економски раст, потом на друштвену кохезију и пренос културне матрице, те да је зато потребно обезбедити га у већој мери него што би на тржишту појединци били спремни да га купе. Ситуација, међутим, није тако једнозначна – утицај образовања на ниво развијености демократије истовремено се и потврђује и оспорава⁷. Класичан став да је образовање (мерено нивоом улагања у образовање, бројем година школовања или постигнућима на стандардизованим међународним тестовима) кључно за економски раст, такође, није једнозначно већ постоје различита мишљења и томе⁸. Екстерналије кроз социјалну кохезију могу бити мач са две оштрице: кроз образовање преносе се оне вредности које се сматрају друштвено прихватљивим али и оне које политичка елита жели да таквима представи грађанству⁹. Екстерни ефекти могу се, у сваком случају, пронаћи само код основних школа, а не и код виших нивоа образовања, тако да аргумент екстерналија може бити валидан само у односу на примарно образовање.

Приступ добрима која стварају позитивне екстерналије може ићи као посредна или директна државна интервенција. Посредно, уколико доносиоци политичких одлука одлуче да повећају тражњу за датим добрима путем субвенционисања, односно снижавањем цене добра, или непосредно, тако да држава сама производи ону количину датог добра коју сматра

7 Ди (T. Dee, *Are There Civic Returns to Education*, NBER Working Paper Series 9588, 2003) доказује како државе са већим бројем година проведених на школовању имају већу партиципативност на изборима као и веће залагање за слободу говора путем већег броја читалаца новина. Са друге стране, Ачемоглу и други (D. Acemoglu et al., *From Education to Democracy*, NBER Working Paper Series 11204, 2005) тврде да оваква веза не постоји јер када се погледа унутар земаља повећање дужине школовања не доводи до повећања нивоа демократије током времена

8 Један од разлога за ово је и проблем са сакупљањем података јер међународна статистика често није поуздана, други је обрнута каузалност – могућност да земље са већим економским растом како постају богатије могу да финансирају више образовања. У том случају би било оправдано образовање не посматрати као инвестицију у људски капитал, него као трајно потрошно добро. Дobar преглед литературе о питању везе између економског раста и образовања може се наћи код Ханушек и Воесман (E. Hanushek and L. Woessmann, 'Education and Economic Growth', *International Encyclopedia of Education*, Oxford: Elsevier, 2010, p. 245-252), који ипак закључују да постоји веза. Било како било, не треба заборавити да образовање, уколико има утицаја на економски раст, није једини механизам раста већ да он зависи од институционалних решења – владавине права, пословног амбијента, висине опорезивања, нивоа технолошког развоја и др.

9 Лот (J. Lott, *Public Schooling, Indoctrination and Totalitarianism*, John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper Series no. 64, 1999) показује како су ауторитарни и тоталитарни режими више улагали у образовање од оних са контролом извршне власти путем демократских избора

потребном. У оба случаја интервенција се финансира приходима из пореза. Уколико се аргумент позитивних екстерналија узме као релевантан, решење проблема могло би да буде државно субвенционисање цене основног образовања како би оно било јефтиније и тако се повећала тражња за њим, уместо директног пружања образовних услуга од стране државе.

Још један аргумент за државно школство је робни егалитаризам – став да сви морају да поседују неко добро јер оно има одређена својства која су важна, чак и када његови потенцијални корисници то не могу да препознају. Уколико се прихвати премиса робног егалитаризма да је образовање пожељно добро за сваког појединца, решење не мора нужно да представља државни систем већ регулација тржишта. Држава би законски прописала минимум неопходног образовања која деца морају да стекну (као што је тренутно основна школа у трајању од осам година обавезна у Србији), али би породице саме финансирале образовање своје деце. Проблем овде може да представља постојање породица које то нису у стању да финансирају из штедње или текућих прихода, што је домен социјалне политике где би држава могла да финансира њихово школовање у потпуности или делимично.

Додатни аргумент за државно образовање је домен редистрибуције дохотка. Ако образовање утиче на акумулацију људског капитала и доноси економске бенефите појединцу путем веће зараде (премије на образовање), теоријски је могуће стварање непрекинутог круга неједнакости. Уколико сиромашне категорије становништва немају прилику да приуште школовање, економска ситуација би их приморала да остану у сфери лошије плаћених послова чиме се онемогућује њихова социјална мобилност. У земљама са либералним системима социјална политика се сматра одговорном за ову ситуацију тиме што држава финансира образовање, дајући једнаку могућност за такмичење на тржишту након образовања. То не мора нужно да значи и директно пружање образовних услуга од стране државе већ само то да она сноси целокупне или делимичне трошкове образовања, свима или само оним ученицима за које се сматра да им је то потребно.

Држава је у образовању присутна у свим земљама света, у сва три нивоа образовања и у свима њима је доминантна. Само у појединим земљама приватни сектор (било путем профитних или непрофитних институција) има значајнију улогу у терцијарном образовању. Улога државе у основном образовању се у великој већини земаља своди на 3 компоненте:

1. регулацију
2. финансирање
3. директно пружање образовних услуга.

Са обзиром да је основна школа у већини земаља минимални обавезни ниво образовања, она се најчешће налази под државном ингеренцијом.

Регулација се углавном своди на постављање минималних стандарда за добијање лиценци за обављање делатности образовања, како за наставнике тако и за институције. Предавачи се углавном обавезују да поседују одређени степен образовања и похађају одређене курсеве стручног усавршавања. Наставни план и програм, такође је регулисан, како на микро нивоу предмета где постоји одређени план и програм, тако и на макро нивоу где је прописан обавезан списак предмета током целокупног циклуса образовања и који су очекивани исходи учења. Регулација може да се односи на материјалне и техничке стандарде, инфраструктуру или опремљеност школа. Уџбеници и наставни материјали, такође су регулисани тако да су у складу са наставним програмом и да задовољавају друге постављене стандарде (обим, формат, начин изношења чињеница итд).

Финансирање основних школа се углавном базира на приходима сакупљеним кроз опште порезе. Систем финансирања се ослања на опште порезе уместо на наменске порезе јер то упрошћује пореску администрацију и спречава да укупна средства за основно образовање буду премала или непотребно висока за нормално функционисање система. Са друге стране, то значи да износ средстава који се одваја за образовање зависи од политичке воље што такође може да резултира субоптималним исходима. Са обзиром на то да су трошкови образовања прилично уједначени из године у годину јер не долази до великих системских промена (број наставника, институција и ђака не остаје исти али га одликује јако ниска волатилност, а могуће је на основу демографских показатеља релативно прецизно предвидети бројке) финансирање основног образовања је теоријски могуће без великих промена преbacити на финансирање путем наменских пореза (као одређени проценат буџетских расхода или проценат неког одређеног пореског прихода), али како ове одлуке такође зависе од политичке воље питање је да ли би то заиста допринело смањењу политичког утицаја на систем основног образовања. У већини земаља постоје и приватне основне школе које наплаћују школарину јер њихово постојање није забрањено, али су оне по броју ђака много мање заступљене у односу на државне које по правилу не наплаћују своје услуге директно. Због тога што су приватне основне школе

ценовно неконкурентне државним школама (које се не финансирају путем школарина) оне морају да понуде другачије услуге, односно да имају неку другу значајну конкуритивну предност јер другачије не би могле да привуку довољан број ђака. Због тога се највећи број њих оријентише ка посебним тржишним нишама, где нуде квалитетно али веома скупо образовање које је недоступно највећем броју породица. Ово је нешто ређа појава у системима у којима постоји дуготрајна традиција приватног образовања – тамо постоје и приступачне приватне школе које се често финансирају и приватним донацијама а не само путем школарина, док је много више заступљена у државама где приватно образовање није развијено. Иако родитељи понекад учествују делимично у трошковима образовања и у државним школама, то је углавном сведено на куповину потребног наставног материјала (пре свега уџбеника) или плаћање посебних услуга у оквиру школе (оброка, продуженог боравка или неких других факултативних активности). Ради се о несразмерно малом уделу укупних трошкова док се суштинске активности пословања државних школа финансирају искључиво од стране државе. Међурешење између потпуно приватних школа које оперишу на тржишту образовања и државних школа које функционишу без обзира на тржиште представљају приватне школе које се финансирају од стране државе кроз систем пореза, исто као и државне школе. Њихово постојање се оправдава закључивањем да за државу није битан статус школе, већ то да ђаци добију квалитетно образовање. Школе постоје због ђака а не ђаци због школа, те основне школе не би требало да буду дискриминисане само због свог имовинског статуса. За узврат, ове приватне школе обавезне су да поштују регулацију исто као и државне школе, иначе губе право на финансирање из буџета. У САД, где су углавном заступљене, ове школе се називају чартер школе.¹⁰

Директно пружање образовних услуга огледа се кроз систем јавних или државних школа које образују ђаке. Њих је основала држава, која их и финансира и директно надгледа њихов рад. Државни органи овај посао обављају преко министарства у чијем делокругу се налази и основно образовање, али је пракса да се одређени број ингеренција са извршне власти пребаци на неке специјализоване државне агенције. Тиме се умањује

¹⁰ Енглеско *charter* означава повељу или неки други оснивачки документ. Ове школе су добиле име тако што је федерална јединица пристала на њихов оснивачки документ као онај који није у супротности са правилима која важе у њеном образовном систему. Могући српски еквивалент би био статутарне школе, али израз чартер школе се већ одомаћио у страној и домаћој литератури

могућност политизације процеса, а та специјализована тела се најчешће баве садржајем наставног плана и програма, квалитетом уџбеника, лиценцирањем наставника. Школе могу бити аутономне или њима може управљати неки државни орган, а могућа је и комбинација ових решења. Аутономне школе саме доносе све одлуке о свом пословању под условом да поштују шире постављена регулаторна решења (наставни план и програм). Школе којима управља државни орган не само да немају могућност доношења самосталних одлука и да морају да поштују ригидна регулаторна решења, већ и њихов менаџмент директно постављају државни органи. У пракси је могућа комбинација свих ових решења с тим да чак и када су школе аутономне у свом пословању мора постојати нека институција у чијем домену је обављање инспекцијског надзора. У Србији, на пример, директоре школа поставља министарство али њих из редова запослених бира школски одбор, који се равномерно састоји од представника локалне самоуправе (који заступају државу као оснивача), запослених и родитеља.

Државне основне школе у Србији, међутим, имају јако мало аутономије у свом раду. Наставне планове и програме прописује Министарство просвете, уџбенике у употреби одобрава Завод за унапређење васпитања и образовања, а дискрециона права директора су углавном ограничена постојећим правилима (када је у питању запошљавање нових наставника, законом је регулисан неопходни образовни ниво, износ зараде уредбама о износу плата запослених у државној служби, технолошки вишак посебним колективним уговором запослених у образовању, итд).

Теоријски аргументи за постојање државног образовања често се посматрају некритички. Сигурно је да образовање не спада у јавно добро, али може да има позитивне екстерне ефекте које је тешко измерити. Што се тиче примарног образовања, постојање екстерних ефеката оправдава интервенцију државе. Акција државе треба да буде таква да повећа тражњу за образовањем, што ће друштво довести у већи ниво благостања. Повећање тражње за основним образовањем могуће је извести једном или комбиновањем више мера. Регулацијом - обавезним обухватом основним образовањем (чиме се таргетирају породице које не би желеле да учествују у формалном образовању) или продужењем пожељног броја година проведеног на школовању (за породице које вреднују образовање мање него што доносиоци политичких одлука сматрају да је минимално неопходно), снижавањем цене путем субвенционисања или потпуног покривања трошкова образовања. По правилу, државна интервенција обухвата обе

компоненте, где не само да постоји обавеза похађања основне школе него су државне школе финансиране порезима. У том случају нема директних трошкова образовања за породице са децом или су они значајно смањени (понегде остаје обавеза куповине уџбеника или покривање других трошкова који су повезани са похађањем школе).

То не значи да држава мора директно да пружа, већ само да може да има улогу у регулацији и/или финансирању (делимично или у потпуности) док саме услуге пружања образовања може да преда неком другом агенту. Аналогија се може наћи у изградњи путева, за које важи да имају статус јавног добра¹¹, те се улога државе у њиховој изградњи и одржавању не доводи у питање. Држава, међутим, не мора физички да врши изградњу путева преко путарских предузећа која су у њеном власништву, већ може да плати приватним предузећима да изграде и одржавају путеве. Овим се смањује цена коришћењем производне специјализације па су укупни трошкови изградње путева за државу нижи, а квалитет путева виши.

Улога државе у образовању у Србији

У Републици Србији држава има одлучујући утицај на образовање. Огледа се кроз сва три канала утицаја: регулацију, финансирање и директно пружање услуга. *De iure*, не постоји државни монопол на пружање образовања већ је приватна иницијатива могућа. Приватне институције подлежу државној регулацији, док државне школе које своје услуге не наплаћују креирају систем нелојалне конкуренције приватним образовним институцијама. Због тога се државне школе налазе у *de facto* повлашћеном положају и имају доминантан утицај у односу на приватне. Различити нивои власти им преко буџета покривају све трошкове пословања (простор, плате запослених, оперативне трошкове итд), док приватне школе зависе од наплате школарине. То их чини значајно скупљим у односу на „бесплатне“ државне школе. Због тога је број приватних основних школа, као и број деце који их похађају у Србији занемарљив.

Држава регулацијом одређује минималне обавезне услове за стицање звања наставника, који поред одговарајућег образовања (завршених одговарајућих студија по преболоњском систему или мастер академских студија по

¹¹ Статус јавног добра не мора да важи за ауто-путеве јер на њима постоји опција искључивости, па је могућа њихова изградња од стране приватног сектора који би убирао приходе од путарине

болоњском) мора да поседује и наставничку лиценцу, као и обавезно годишње стручно усавршавање путем похађања стручних семинара. Наставни план и програм стриктно је прописан, као и формат уџбеника – они морају да прате прописани наставни план и програм и да буду издати од стране лиценцираног издавача уџбеника¹². Поред ових начелних државних регулатива, постоје и оне ускоспецифичне, као што је администрирање законски предвиђених бирократских процедура које знатно оптерећује наставнике у Србији – свакодневно попуњавање дневника, досијеа ученика, образовних планова и др. Иако то има своју сврху ипак је често непотребно или претерано компликовано чиме одвлачи пажњу и време наставника од њихових суштинских активности. Поред тога, просветне инспекције се доста баве и овим активностима наставника јер је њих много лакше оценити него неке друге карактеристике, које су много важније за квалитетно обављање наставничке професије, што вођење администрације често своди на сврху саму по себи, без тога да она заправо носи неку употребну вредност.

Демографске тенденције и основношколско образовање у Србији - подстицај за реформу система

Постојећу основношколску инфраструктуру у Србији карактерише застарела мрежа школа која одговара распореду становништва од пре неколико деценија. Постоји велики број малих сеоских школа сателита, са недостатком капацитета у појединим градским центрима који су доживели велики пораст становништва. У градским срединама, нарочито у великим градовима као што су Београд, Нови Сад или Ниш, ово се манифестује у мањку места у школама на периферији, са великим бројем слободних места у школама које се налазе у центру града. Школска инфраструктура налази се у великом броју случајева у физички лошем стању, нарочито у руралним срединама Централне Србије.

Година	1800	1901	1941	1951	1961	1971	1981	1991	2011
	1900	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2004
Од укупног броја школа (4612)	4%	17%	12%	15%	18%	13%	12%	6%	4%

Удео школа према години изградње у укупном броју школа у Србији¹³

12 Тренутно је у току писање новог Закона о уџбеницима који би укинуо обавезно лиценцирање издавача али би зато увео друга ограничења, пре свега бирање уџбеника на нивоу целе школе и обавезу да се може користити само онај уџбеник за који се одлучио одређени праг наставника, који подучавају најмање 15% свих ђака

13 *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education: Serbia* (Serbian version), OECD

Горња табела показује да је готово половина школских објеката у Србији старија од 50 година (48% њих је изграђено пре 1960. године). Истраживање Народне канцеларије председника Републике из 2007. године је показало да 921 школа у Србији има издвојена одељења која немају тоалете као и 29 матичних школа, са преко 19 000 ђака који у њима похађа наставу.¹⁴ Према процени Министарства просвете из 2012. године, 823 школе у Србији немају тоалете или им је потребна поправка, од којих су 340 матичне школе, а остатак истурена одељења¹⁵. Решавању овог проблема приступљено је двојачко, пребацавањем дела надлежности о одржавању основних школа на ниво локалне самоуправе Законом о финансирању локалне самоуправе из 2006.¹⁶ године, као и усмеравањем дела кредита Светске банке од два милиона евра 2009. године у обнову санитарних чворова основних школа.

Ова два приступа нису дала очекиване резултате. Поменута кредитна средства морала су бити враћена Светској банци током 2013. године, са припадајућим казним новчаним пеналима, због њиховог некоришћења током 4 године. Разлог је био мањак техничких капацитета за припрему документације (грађевинске дозволе, кредитни захтеви, јавне набавке, финансијско извештавање и др.) где су заказале управе школа на које је тај део посла био пребачен. Пребацавање финансирања одржавања основних школа на ниво локалне самоуправе дало је резултате, али само у богатијим локалним самоуправама које су имале мањи број школских објеката. Законским решењем, поред тога, предвиђено је да за изградњу нових школских капацитета нису надлежне општине, већ више инстанце власти као што су Град Београд, АП Војводина или само Министарство просвете у Централној Србији, што није довело до веће рационализације школске мреже путем изградње нових и затварања старих школа.

Смањење трансфера локалним самоуправама ради смањења дефицита

Publishing, 2012, p. 56

14 *Пола века стара опрема*, Блиц, 02. март 2007, http://www.blic.rs/stara_arhiva/drustvo/146784/Pola-veka-stara-skolska-oprema (приступљено 01. марта 2015.)

15 *Пенали од Светске банке због школских клозета*, Вечерње Новости, 01. новембар 2013, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:461634-Penali-od-Svetske-banke-zbog-skolskih-klozeta> (приступљено 1. марта 2015.)

16 T. Levitas, *The Effects of Suspending Serbia's Law on Local Government Finance on the Revenue and Expenditure of Local Governments 2007-2009*, Urban Institute Center on International Development and Governance, IDG Working Paper Series no. 2010-05, 2010, p. 12; Укупни издаци локалних самоуправа у Србији за основно образовање смањени су за 16% у апсолутном износу 2009. године у односу на преткризну 2007. (са 10,4 на 8,7 милијарди динара)

републичког буџета, као и смањивање изворних прихода услед смањења привредних активности изазваних економском кризом довело је до умањивања ионако скромних средстава које су локалне самоуправе издвајале за ову сврху.

Повећање учешћа општина у финансирању одржавања школа довело је и до ненамераваних последица у неједнакости у приступу образовању јер су општине са срећеном инфраструктуром и малим бројем деце имале много веће финансијске могућности да улажу у образовне пројекте.

Тако тренутно поједине општине поклањају деци лаптоп компјутере при поласку у школу¹⁷, док у неким основним школама на територији општина са већим бројем деце, а слабије инфраструктурно опремљеним, ђаци у основним школама немају ни текућу воду у школским објектима. Распоред ђака и школске инфраструктуре по статистичким регионима у Србији показује нерационалност мреже институција основношколског образовања.

	Република Србија	Београд	Војводина	Шумадија и Западна Србија	Јужна и Источна Србија
Број школа	3 470	285	537	1 410	1 238
Број одељења	29 442	5 411	8 114	9 363	6 554
Број наставника	52 935	9 390	14 651	15 595	13 299
Број ђака	615 403	127 941	167 309	176 776	143 377
Број ђака по школи	177.3	448.9	311.6	125.4	115.8
Број ђака у одељењу	20.9	23.6	20.6	18.9	21.9
Број ђака по наставнику	11.6	13.6	11.4	11.3	10.8

Преглед мреже основношколских институција у Србији
по статистичким регионима у 2010. години ¹⁸

¹⁷ У београдским општинама Врачар и Стари град при поласку у трећи разред као и у општини Раковица при поласку у први разред, *Лаптоп за сваког првака*, Вечерње новости, 10. децембар 2010, <http://www.novosti.rs/vesti/beograd.74.html:311014-Laptop-za-svagog-prvaka> (приступљено 01. марта 2015.)

¹⁸ *Статистички годишњак Републике Србије 2012*, Републички завод за статистику,

Ови подаци показују да је број ђака по наставнику широм земље прилично уједначен – од 10,8 у Јужној и Источној Србији до 13,6 у Београду, са просеком од 11,6 ђака на једног наставника. Овај однос прилично је низак када се упореди са развијеним земљама чланицама ОЕСД, где је просек 21 ђак по наставнику¹⁹. То указује да постоји скривени вишак запослених међу наставницима који се маскира задржавањем постојеће мреже малих школа у којима се образује мали број деце. Број наставника који немају пун фонд часова у Србији прелази једну трећину и 2011. износио је 36,9%²⁰, иако нема података о томе колико је проценат њиховог радног фонда испуњен.

Слични су и односи за број ђака по одељењима. Ово, међутим, не значи да су сва одељења по статистичким регионима исте величине – када се упореди број деце по школама, види се да Београд има школе са значајно већим бројем ђака од остатка земље. То указује да у другим крајевима земље постоје бројна одељења са веома малим бројем ђака у малим сеоским школама, али се то не види у статистици јер су одељења у градовима релативно бројна, чиме се слика замућује. И поред тог фактора, видљиво је мањи број ђака по одељењу у Шумадији и Западној Србији у односу на Београд, док је у Војводини и Јужној и Источној Србији овај број близу националног просека.

Демографска кретања указују на то да ће укупна популација Србије наставити да стари и да ће се популација смањивати у будућности. Ниска стопа фертилитета карактерише српско друштво већ дужи временски период и налази се испод простог нивоа репродукције, а демографска предвиђања, иако указују на то да се може очекивати повећање те стопе у будућности, да оно не може бити значајно²¹. Ниска стопа фертилитета, као и миграције младог становништва, довешће до још већег испољавања проблема смањивања укупног броја ученика основних школа у Србији. Овај проблем био је изражен и уранијем периоду, али је делимично компензован механичким приливом становништва током 1990-их година (избеглице и интерно расељена лица, чији број се процењује на око 700 000 људи)²².

2012, стр. 5

19 *Education Indicators in Focus*, ОЕСД, 2012

20 Статистички календар 2014, Републички завод за статистику, 2014, стр. 85

21 Г. Пенев, *Демографска пројекција Србије*, Фискални савет, 2013, стр. 7; Тренутна стопа фертилитета износи 1,44, а према прогностичкој (очекиваној) варијанти демографских кретања, може се очекивати њен благи пораст на 1,8 до 2060, што је и даље мање од стопе замене становништва од 2

22 На попису избеглих лица 1996. године евидентирано је 538 000 избеглих из Хрватске и Босне и Херцеговине (*Стање и потребе избегличке популације у Републици Србији*, Комесаријат за избеглице, 2008, стр 2); Овај број је у константном паду што због интеграције у новим пребивалиштима у Србији, што због повратка у земљу

Број ђака у основној школи ће, међутим, наставити да се постепено смањује да би за 2 деценије (2035. године) он износио само 60% садашњег броја, и поред повећаног обухвата деце основношколским образовањем и достизања циљева из Стратегије образовања 2020, којим би практично била испуњена политика *no child left behind* са обухватом кохорте од 99%.

Година	Број ђака у основној школи	Индекс (2010=100)
2000.	711 954	124
2010.	573 274	100
2035.	353 800	61,7
2060.	345 900	60,3

Број ђака у основној школи током школске године у Републици Србији (остварене вредности и пројекција)²³

Мањи број ђака истовремено резултира у смањењу броја одељења, али и у смањењу односа ђака по наставнику. Услед описане застареле мреже школа као и политике инсистирања на томе да се одржавају мале сеоске школе са малим бројем деце (често и са једноцифреним бројем ђака) зарад вођења популационе и социјалне политике, број одељења се смањивао знатно спорије него број ђака.

Једна од карактеристика система образовања у Србији је и повећање броја запослених, нарочито у односу на број ученика и студената. То делимично може да се објасни постојећим системом подстицаја, а делимично и покушајима да се преко запошљавања у јавном сектору ублажи проблем високе незапослености која прати тржиште радне снаге у Србији, што је нарочито постало изражено након 2009. године.

Година	Број наставног особља	Број ученика и студената	Однос
1980.	121 940	1 733 362	14,2
1990.	96 314	1 710 178	17,8
2000. ⁵	81 325	1 262 934	15,5
2010.	97 857	1 107 215	11,3

Број запослених и ученика у систему образовања²⁴

порекла али и услед економских миграција према трећим земљама. Требало би му придодати и интерно расељена лица са територије Косова и Метохије, чији се број процењује на 210 000.

²³ Подаци за 2006. и 2010. годину преузети су из *Статистичких годишњака* Републичког завода за статистику (издања 2000. и 2012.), док су пројекције за 2035. и 2060. калкулације аутора текста на основу података из Г. Пенев, *Демографска пројекција Србије*, Фискални савет 2013. Напомена: Републички завод за статистику не поседује податке за територију Косова и Метохије од 1999. године

²⁴ *Статистички годишњак Републике Србије 2012*, Републички завод за статистику,

Један од главних узрока сталног релативног повећања броја запослених у систему образовања су и погрешни подстицаји заинтересованих страна. Са појавом све већих проблема у јавним финансијама због константних високих буџетских дефицита који су достигали чак и 7% БДП-а, насталих због преливања економске кризе на Србију и повећања расхода за пензије, постало је јасно да се буџетски дефицит мора контролисати смањивањем расхода, међу којима највећи део чине издаци за пензије и плате запослених.²⁵ Због тога је у неколико наврата издата и уредба о забрани запошљавања у јавном сектору, од чега није изузето ни државно образовање.

Ова мера била је мотивисана, између осталог, договором са синдикатима који су инсистирали да се уместо примања новог запосленог на упражњено радно место, оно мора прво понудити наставнику или професору који нема пун фонд часова. Тек уколико се на територији школске управе не би нашао такав кадар, било је могуће ново запошљавање.²⁶ Ово правило често је кршено, пре свега због недостатка подстицаја за његово спровођење. Овај случај најбоље објашњава теорија односа агента и принципала, где агент (директор школе) не мора увек да дела у најбољем интересу принципала (Министарства). Са обзиром на то да трошкове плата запослених сноси Министарство, односно порески обвезници, а користи од новог запошљавања убирају директори (преко бољег односа са колективом запослених који учествује и у избору директора), јасан је подстицај који је у директној супротности са уредбом о забрани запошљавања у јавном сектору.

Слабост законодавства (могућност запошљавања на одређено време) и узајамна зависност директора и наставника (директор запошљава наставнике али наставници учествују у избору директора) вишеструко компликују ово питање и пружају прилике за појаву коруптивног понашања,²⁷ као и непотизма.²⁸

2014, стр. 85. Подаци се односе на све нивое образовања: основну и средњу школу, више школе и факултете. Напомена: Републички завод за статистику не поседује податке за територију Косова и Метохије од 1999. године.

25 Према *Закону о буџету за 2014. годину*, укупни расходи за плате запослених и трансфери ПИО фонду чине 555,7 милијарди динара, односно 50% укупних расхода републичког буџета, док према консолидованом билансу јавних финансија ови расходи чине 55% укупних јавних расхода.

26 Члан 5. *Посебног колективног уговора за запослене у образовању*, Службени гласник 67/2011

27 *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education: Serbia* (Serbian version), OECD Publishing, 2012, p. 56

28 *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education: Serbia* (Serbian version), OECD Publishing, 2012, p. 56

Постојећа правила пружају подстицаје за нова запошљавања, а отежавају отпуштања запослених што последично доводи до стања у коме постоји знатан скривени вишак запослених у образовању. Овај вишак запослених прикрива се и дискреционом одлуком директора о величини одељења. Постојећа правила ограничавају максималан број деце у одељењима на 30 (у изузетним случајевима може се ићи до 33), али то не раде за минималан број па је тако сасвим могуће у једној школи отворити 2 одељења са по 15 ђака уместо једног са 30. Други начин прикривања неадекватног броја запослених је број наставника који раде са скраћеним радним временом, односно непуним фондом часова. Тако је у 2011. години број наставника који нису имали пун фонд часова износио 36,9%.²⁹

Како би се превазишао проблем принципал-агент односа, потребно је извршити преношење финансијске одговорности за доношење одлука о наставном особљу на ниво школе. То би се могло решити финансијском аутономијом школе, јер би тиме управа школе сносила директне последице својих одлука о (не)запошљавању. То би се најприродније могло решити увођењем ваучера у систем финансирања – школе би у тој ситуацији имале подстицаје да врше оптимизацију броја запослених јер би у супротном свако ново неоправдано радно место довело до повећања оперативних трошкова школе и последично до смањења плата запослених.

Плате запослених у образовању

Раширено је схватање да су плате запослених у државном образовању, нарочито у основним и средњим школама ниске и да финансијски аспект рада у школама није адекватан. Ово схватање, међутим, пада у воду када се плате наставника упореде са висином зарада у Србији. Када се погледају укупни трошкови Министарства просвете за програм основношколског образовања, чак 89,7% укупних средстава је намењено исплатама зарада и осталих накнада запослених.³⁰ Почетна плата наставника у основној школи са минималним обавезним образовањем и без радног искуства у априлу 2014. износила је 45 574 РСД у нето износу, односно 63 409 РСД у бруто износу.

²⁹ *Статистички годишњак Републике Србије 2012*, Републички завод за статистику, 2014, стр. 85. Укупно 19 455 наставника у основним школама, од 52 675, нема пун фонд часова

³⁰ Према *Закону о буџету за 2014. годину*, средства за целокупни програм основношколског образовања износе 70 830 050 000 динара, од чега је чак 63 570 000 000 збирно намењено за плате и накнаде запослених и остала примања из радног односа

Требало би имати у виду да се ова плата накнадно коригује додацима који могу бити знатни и који су одређени Законом о раду и општим колективним уговором (минули рад од 0,4% по години радног стажа, накнаде за сменски рад од 26%, за степен образовања, и др) те су последично и износи зарада наставника у Србији често већи. Минимална загарантована зарада наставника у основној школи са пуним фондом часова не указује на то да су плате запослених у образовању ниске када се упореде са просечном платом запослених или са тренутним нивоом бруто домаћег производа по глави становника.

Посебан проблем везан за зараде наставника представља неједнак ниво развијености делова Србије. У складу са нивоом привредне развијености варијају и стопе запослености, као и општи ниво плата и цена. Са друге стране, сви наставници, без обзира да ли живе и раде у развијеним или неразвијеним подручјима, имају исти ниво плата. Стога плате наставника у већим градским центрима делују мање јер је мања њихова куповна моћ, док је у мањим местима или мање развијеним подручјима она већа. То је видљиво када се упореди ниво просечне плате наставника у односу на просечну плату на нивоу статистичких региона, а ситуација је још упадљивија када се поређење изврши на нивоу округа или општина. Тиме је зарада наставника изван већих градских центара додатно примамљивија, јер постоји премија за рад у образовању у односу на друге послове. Таква премија изостаје у развијеним центрима јер је релативни износ плате нижи.

	Просечна нето плата у РСД	Однос према републичкој просечној плати	Минимална нето плата наставника без додатака	Плата наставника према просечној плати у региону
Република Србија	44 184	100%	45 574	103%
Град Београд	55 283	125%	45 574	82%
Војводина	41 968	95%	45 574	109%
Шумадија и Западна Србија	38 351	87%	45 574	119%
Источна и Јужна Србија	37 542	85%	45 574	121%

Реални износ зарада наставника по статистичким регионима³¹

Да висина зарада није компаративно ниска само у основним школама, показују и подаци о платама наставника у средњим школама које су знатно

³¹ База података Републичког завода за статистику

више у Србији у односу на БДП по становнику у поређењу са земљама OECD. Просечна плата наставника у средњој школи у Србији износила је 160% годишњег БДП по глави становника, док је просек у земљама OECD износио 130%.

Ови подаци указују на то да тренутна централизована политика награђивања запослених даје подстицаје за укључивање у систем државног образовања, али не пружа подстицаје за даље напредовање. Улазна плата за почетнике релативно је висока, али је могућност даљег напредовања у каријери и повећања зараде врло мала. Повећање зараде зависи од година радног стажа, а не од успеха наставника у реализацији наставног плана и постигнутог успеха ученика којима предаје. Зато што не постоји финансијска награда за постигнућа у раду као ни значајнија прогресивност у зарадама везана за дужину стажа (за разлику од средњих школа где она износи 5% зараде)³², запослени са искуством немају финансијске подстицаје за напредак кроз увођење иновација у наставном раду или уопште већу посвећеност и залагање на радном месту. Чест резултат је пад њихове заинтересованости. Висока улазна плата, праћена малом понудом радних места услед смањења броја уписаних ђака сваке године, ствара и простор за корупцију при запошљавању у школама. Због тога је Министарство просвете образовало посебну комисију како би се изборило са тим проблемом почетком 2014. године.

Треба имати у виду да постоје и други мотиви за велико интересовање за рад у образовном систему. Прво, на тржишту рада са високом стопом незапослености (према Анкети о радној снази из последњег квартала 2014. она је износила 17,6% за лица радног узраста) нема пуно могућности за запослење у приватном сектору. Поред тога, наставничка професија нуди велики број других погодности: релативно сигурно радно место, стабилан доходак (зараде се редовно исплаћују и све до мера штедње Владе 2013. године биле су усклађиване тако да барем прате висину инфлације), флексибилније радно време, дуги периоди одмора (зимски, а нарочито летњи распуст), као и могућност да основне приходе допуне додатним активностима (на пример, приватним часовима). Не би требало занемарити ни задовољство које произлази из рада са децом. Због деловања свих горе поменутих параметара уопште не треба да чуди велика привлачност коју наставничка професија ужива у Србији.

³² *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education: Serbia* (Serbian version), OECD Publishing, 2012, p. 60

На државним факултетима у Србији има 910 места за упис на основне академске студије на учитељским факултетима³³ од којих се велика већина попуни, а Србија се налази на 12. месту (од 65 земаља у којима је спроведено PISA истраживање 2012. године) по уделу ученика који желе да постану наставници у укупном броју ученика који се налазе у горњој четвртини ученика по успеху на тесту из читања, према подацима из PISA тестирања³⁴.

Зарада наставника у Србији зависи од система калкулације на који утиче одређен број фактора – висина достигнутог образовања, број година радног стажа, укупан фонд часова итд (као и у другим земљама). Сви наведени фактори немају нужно везе са продуктивношћу самог наставника, односно резултатима његовог рада мерено образовним постигнућима ученика³⁵. Због тога, такође, не постоје подстицаји наставника да се стручно усавршавају више него што је минимално законски потребно, јер ће имати исту зараду као и да нису уложили додатни напор. Од система у којем се не награђују добри, а кажњавају лоши примери, не може се очекивати да на дуги рок да позитивне резултате. Како би се стање поправило, потребно је изменити систем подстицаја тако да се сви наставници заинтересују за квалитетнији рад са ђацима. Систем подстицаја мора бити такав да награђује веће залагање и боље резултате у раду, а да кажњава пропусте и лоше резултате. Начин обрачуна плате наставника требало би преиспитати тако да буде ближе у вези са директним резултатима рада наставника (уважавањем броја деце који подучава и њихових успеха на стандардизованим тестовима, на пример).

Тренутни систем је далеко од тога, са slabим подстицајима да се отклони неадекватно и награди адекватно понашање. Са друге стране, синдикати су борећи се за права запослених успели да дођу до посебног колективног уговора који не вреднује добар рад у учионици већ друге социјалне параметре рада наставника, тако доприносећи негативној селекцији наставног кадра. У случају да је потребно прогласити технолошки вишак због мањег броја

33 Према бази података Београдске отворене школе, доступне на www.bos.rs/univerziteti

34 *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education: Serbia* (Serbian version), OECD Publishing, 2012, p. 61

35 D. Aaronson et al., "Teachers and Student Achievement in the Chicago Public Highschool", *Journal of Labour Economics*, 2007; У најбољем случају, ове видљиве мере акумулације људског капитала објашњавају до 10% разлике између просечних наставника и оних чији ђаци имају натпросечне резултате на тестовима, када се у обзир узму остале варијабле које утичу на успехе ђака (урођене способности, породична ситуација, социо-економски статус и др)

часова услед смањења броја одељења, сви наставници се оцењују параметрима договореним у посебном колективном уговору³⁶:

1. бројем година рада у образовној институцији
(1 бод по години радног стажа)
2. висином стеченог образовања (5 – 20 бодова)
3. успехом у раду са ђацима (1 – 15 бодова)
4. педагошким радом (израда уџбеника 4 – 7 бодова,
објављивање стручног или научног рада 1 бод)
5. имовинским стањем
6. здравственим стањем

Требало би имати у виду то да наставници углавном имају сличан ниво образовања (законска је обавеза поседовање другог циклуса студија, према Закону о високом образовању из 2005. или првог циклуса по важећем закону пре 2005. године) и да мали број наставника уопште учествује у писању уџбеника. Тиме највећи утицај међу параметрима за одређивање технолошког вишка носе број година стажа, као и имовинско и здравствено стање запослених. Успех ђака мери се само њиховим успехом на такмичењима, чиме се реално вреднује само рад са талентованим ђацима, а не са целом групом. Тако ће наставник који има једног ученика успешног на републичком такмичењу из математике бити оцењен као успешан у педагошком раду иако сви остали ђаци којима предаје имају низак просек оцена (под условом да просек оцена заиста јесте мерило знања, што је свакако дискутабилно, посебно имајући на уму устаљену праксу поклањања оцена). Постоји и системска дискриминација млађих наставника: наставник почетник који има максимум бодова у раду са ђацима (15 бодова, што значи да је његов ђак освојио прво место на међународном такмичењу) имаће мање бодова него наставник који има 10 година стажа, троје деце и просек примања по члану домаћинства на нивоу републичког просека (по 10, 5 и 0,5 бодова, односно укупно 15,5) али без успеха у раду са ђацима.

Цена „бесплатног” образовања у Србији

Тренутни систем финансирања базира се на новцу прикупљеном кроз опште порезе којим се директно финансирају државне основне школе. Република финансира највећи део трошкова – плате запослених, а и неке

³⁶ Члан 33. *Посебног колективног уговора за запослене у образовању*, Службени гласник 67/2011

друге мање трошкове (пројекте унапређивања образовања, изградњу нових објеката, инклузивно образовање и др). Трошкови финансирања, међутим, не налазе се само на републичком нивоу. Локалне самоуправе, такође, имају удео у финансирању државних основних школа плаћајући комуналије као појединачно највећи издатак, али и образовну опрему и усавршавање наставника. Неке од локалних самоуправа финансирају и додатне пројекте у школама иако их закон на то не обавезује – образовне пројекте (летње школе или семинаре), продужени школски боравак или куповину уџбеника или опреме за ђаке. И поред тога, школе имају своје сопствене приходе које углавном остварују углавном издавањем вишка простора, али и од донација, које углавном долазе од родитеља.³⁷

Према подацима из фискалне 2014. године, издаци за програм основног образовања Министарства просвете чинили су 73,575,839,000 динара, што је 6,44% укупних трошкова републичког буџета³⁸. Скоро сав овај новац намењен је исплати зарада и осталих накнада запосленима (чак 88,9% односно 63,6 милијарди динара) док је остатак средстава намењен осталим потребама, као што су пројекти унапређења образовања, улагање у капиталну опрему и др.

Укупан износ које су локалне самоуправе платиле за основно образовање у тој години није познат, али овај износ могуће је угрубо проценити. Током 2009. године локалне самоуправе за ову намену издвојиле су 8,7 милијарди динара³⁹. Када се ова сума усклади са инфлацијом добија се износ од 12,5 милијарди динара у 2014. години. Средства које су локалне самоуправе намениле основном образовању током 2009. знатно су умањена (за готово четвртину) у односу на 2007. како би остала на нивоу од 5% укупних расхода. Делује мало вероватно да би локалне самоуправе могле даље да сниже финансирање основног образовања пошто је оно већ знатно сведено, а обавезе које се финансирају нису законски смањене. Фискална децентрализација изведена повећавањем дела пореза на зараде који иду локалним

³⁷ Мада се неки од ових прихода могу сматрати донацијама само условно, јер су поједине школе увеле обавезна плаћања као што је „школски динар”. У појединим школама постоје праксе неформалних или формалних притисака на родитеље који ова плаћања не извршавају, иако никакво плаћање државним основним школама не може бити оправдано док важи законска формулација да су „основне школе обавезне и бесплатне”

³⁸ Закон о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2014. годину, стр. 112 (програм 2003)

³⁹ T. Levitas, *The Effects of Suspending Serbia's Law on Local Government Finance on the Revenue and Expenditure of Local Governments 2007-2009*, Urban Institute Center on International Development and Governance, IDG Working Paper Series no. 2010-05, 2010, p. 11

самоуправама са 40% на 80% повећала је њихове приходе, али је та мера већ наредне године знатним делом поништена јер је стопа пореза смањена са 12% на 10% бруто зарада. Консолидовани биланс јавних финансија Министарства финансија за 2014. годину показује да су укупни расходи јединица локалне самоуправе износили скоро 217 милијарди динара.

Уколико су оне задржале исти ниво удела у финансирању основног образовања током година од 5%, намењена средства износе 10,85 милијарди. Дакле, износ којим су локалне самоуправе финансирале основно образовање у 2014. години највероватније се креће између 10,85 и 12,5 милијарди динара. Ова средства локалне самоуправе одређују у складу са својим могућностима и жељама, из сопствених прихода. Не постоје наменски трансфери од стране централног нивоа државе ка локалним самоуправама за финансирање образовања, иако број ђака у основним школама представља један од параметара за калкулацију висине ненаменских средстава које Република уступа општинама⁴⁰. Са обзиром да су средства које су локалне самоуправе намениле основном образовању у 2010. години износила 13% укупних трошкова⁴¹, уколико је остао исти удео, он се у 2014. приближио горњој процењеној вредности и износи око 12,3 милијарди динара.

Приватне инвестиције у образовање додатна су ставка коју треба размотрити. Оне се могу поделити на плаћање образовања у приватним образовним установама, које су због њиховог малог броја и малог броја ђака занемарљива, али и директна додатна средства која домаћинства плаћају за образовање у државним основним школама. Трошкови који се пребацују на домаћинства су „школски динар”, куповина уџбеника, плаћање додатних услуга (продужени школски боравак или исхрана у школи), учешће у рекреативној настави или на екскурзијама, и др. Од ових трошкова само је куповина уџбеника нешто што је трошак који је неопходан за школовање и он се традиционално преваљује на родитеље. Програм куповине бесплатних уџбеника у Србији који се финансира из буџета Републике и локалних самоуправа обезбеђује наставни материјал за одређене категорије ученика (обично су обухваћени нижи разреди) без дискриминације на основу дохотка па се тако уџбеници купују како за сиромашне тако и за ђаке из добростојећих породица. Нацрт Закона о уџбеницима предвиђа диференцијацију, чиме би се уџбеници куповали за све разреде али само ђацима којима је та материјална помоћ неопходна. Други приватни трошкови образовања који се обично занемарују

40 Д. Васиљевић, *Локални економски развој*, Палго центар, 2012, стр. 81

41 *School Spending and Student Performance: Boost Analysis of Resource Allocation in Serbian Primary Education*, World Bank, 2012, p. 21

су плаћање приватних часова, иако 1/3 деце у Србији узима додатне, а 1/4 деце допунске часове.⁴²

Ти трошкови могу бити знатни – у 2009. процењени су на 21 463 РСД⁴³ по ђаку што би индексирано за инфлацију износило у 2014. око 34 340 РСД. Овако висока стопа деце која похађају приватне часове указује да постоје системски проблем са образовањем у Србији – ђаци нису мотивисани да уче у школи, градиво које им се предаје је преобимно за предвиђени број часова или је систем наставе неадекватан. Може се рећи и да школско градиво које се предаје не обухвата она знања и вештине које поједини родитељи вреднују (познавање страних језика, спортске активности, уметничке секције итд.). Стога би трошкови приватних часова требало да буду укључени у анализу трошкова образовања основца.

Када се све узме у обзир, трошкови за основно образовање у 2014. износе преко 85,8 милијарди динара или преко 150 000 динара по ученику (130 000 од Министарства просвете и 21 700 од локалних самоуправа)⁴⁴. На ове трошкове требало би додати и индиректне трошкове приватних часова, па се укупна цифра пење на преко 185 000 динара или око 1 550 евра по ђаку. Ово су ипак потцењени трошкови, јер у обзир не узимају импутирану ренту, односно средства која су уложена у изградњу школских објеката и колики приход би се остварио њиховим издавањем као опортунитетном делатношћу. Због тога и ове доста високе цифре треба сматрати конзервативнима.

Да би се ови трошкови ставили у перспективу, потребно их је упоредити са сличним издацима. Најефективније је поредити ове трошкове са трошковима образовања на друштвеним факултетима у земљи: они не захтевају посебну опрему и лабораторије као технички или природни факултети већ се углавном користе *ex catedra* предавањима, као и у претходним циклусима образовања. Економски факултет Универзитета у Београду – један од факултета са већим бројем студената у земљи из сфере друштвених наука, у школској 2013/14. години похађало је 8 439 студената на сва три нивоа студија и укупни приходи факултета су износили 832,3 милиона динара - просечни трошак по студенту износио је 97 500 динара.⁴⁵

42 42 *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education: Serbia* (Serbian version), OECD Publishing, 2012, p. 46

43 *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education: Serbia* (Serbian version), OECD Publishing, 2012, p. 45

44 Према подацима Републичког завода за статистику, у школској 2013/14. основним образовањем обухваћено је 565 199 ђака

45 Подаци из *Информатора о раду Економског факултета*, доступног на веб страни www.ekof.bg.ac.rs; Разлика између висине школарине за самофинансирајуће студенте

(Не)успеси образовног система у Србији

Основно образовање у Србији карактерише висока стопа уписа, али и висока стопа осипања, уз ниске образовне успехе мерено међународним стандардизованим тестовима. Стопа обухвата у основној школи износи око 95%, али је знатно нижа од просека у руралним срединама. Степен осипања није утврђен, али је процена да се креће између 10 и 15%.⁴⁶ Према PISA тестовима, Србија далеко заостаје за просеком земаља OECD, али и за земљама из Централне и Источне Европе са којима је поређење адекватније.

PISA је међународни стандардизовани тест који мери примену стеченог знања а не просту репродукцију. Састоји се од 3 дела: математика, читање и природне науке. Резултати се приказују тако да просечни резултат износи 500 поена, са стандардном девијацијом од 100 (тако да се највећи број резултата налази између 400 и 600 бодова). PISA тестирање спроводи се сваке треће године, почевши од 2000, на случајним националним узорцима од 5 000 ђака (у случају земаља са бројнијом популацијом као што је Кина и узорак је значајно већи, док је у земљама где је популација ђака мања као што је Исланд у тестирању учествује цела кохорта) старости углавном 15 година.

Земља	Математика	Читање	Природне науке	Просек
Пољска	508	518	526	517
Словенија	501	481	514	499
Словачка	482	463	471	472
Мађарска	477	488	494	486
Хрватска	471	485	491	482
Србија	449	446	445	447
Румунија	445	438	439	441
Бугарска	439	436	446	440

Успех ђака на PISA тестирању 2012. године, одабране земље⁴⁷

Србија је на последњем циклусу тестирања постигла лоше резултате, чиме се наставља негативан тренд претходних година. Од земаља из окружења које учествују у тестирању, ситуација је незнатно боља само од оне у Бугарској и Румунији, док су све остале бивше земље у транзицији из Европе са знатно бољим резултатима. Ово је посебно интересантно имајући у виду резултате Словеније и Хрватске, са којима постоји историја живота у истој политичкој

која износи 112 200 РСД и просечног трошка по студенту је услед другачијег износа који Министарство просвете преноси факултету за буџетске студенте и због других самосталних прихода факултета

⁴⁶ Стратегија развоја образовања у Републици Србији до 2020. године, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, 2012, стр. 55-56

⁴⁷ База података PISA, www.oecd.org/pisa

заједници, као и слични културни обрасци – Србија за њима касни 52 и 35 бодова појединачно. Према начину бодовања, претпоставља се да око 38 бодова на PISA тестирању одговара једној школској години,⁴⁸ те српски ђаци касне за својим словеначким и хрватским вршњацима око годину дана (Хрватска) или више (Словенија).

Година	Математика	Природне науке	Читање	Просек
2003.	437	436	412	420
2006.	435	436	401	424
2009.	442	443	442	442
2012.	449	445	446	447

Резултати ђака из Србије на PISA тестовима кроз време

Током година било је помака те су резултати у задња 2 циклуса нешто бољи, пре свега у доменима читања и разумевања текста. Овај помак би, ипак, требало посматрати у светлу да су неке друге земље имале значајно боље резултате у подизању броја бодова на PISA тестирању, нарочито Пољска.

Година	Математика	Природне науке	Читање	Просек
2000.	470	483	479	477
2003.	490	498	497	495
2006.	495	498	508	500
2009.	495	508	500	501
2012.	518	526	518	521

Резултати ђака из Пољске на PISA тестирању

Према PISA методологији, ученици се према броју бодова који освоје могу поделити у 6 нивоа, од оних који не задовољавају најниже стандарде те се сматрају функционално неписменим (ниво I и они испод), до ученика са највишим компетенцијама (нивои V и VI). Прва два нивоа представљају просту репродукцију, средња два нивоа интеграцију, а последња два нивоа садрже и еволутивна знања. У Србији готово 40% ђака спада у групу функционално неписмених из математике, јер нису достигли ниво II. Стање у природним наукама и читању је нешто боље, али и даље веома забрињавајуће.

Математика	Природне науке	Читање	Просек
38,9	35,0	33,1	35,7

Процент ђака у Србији који су функционално неписмени према PISA 2012

Основно образовање у Србији, према образовним исходима које пружа, веома је неефикасно. Осипање из основне школе је значајно, нарочито међу руралном и ромском популацијом, а исходи образовања прилично су лоши

⁴⁸ *Doing More With Less*, World Bank, 2009, p. 35

– преко трећине ђака функционално је неписмено и ђаци из Србије касне за својим вршњацима из региона. Иако постоји полна једнакост у образовању (нема значајних разлика између постигнућа дечака и девојчица) постоји социо-економска неједнакост јер ђаци из привилегованијих породица постижу боље образовне успехе.⁴⁹

Могућа решења

Систем основношколског образовања пати од два основна проблема: ниског квалитета образовних услуга и високих трошкова. Стога је потребно решење које у исто време може да поправи оба резултата - да повећа квалитет образовања, али и да истовремено смањи трошкове. Решење треба тражити кроз повећање ефикасности система (што је нарочито значајно имајући у виду да је укупна ефикасност јавног сектора у Србији на веома ниском нивоу у односу на све остале пост-транзицијске земље), а не у парцијалним реформама које би можда смањиле трошкове али не би довеле до повећања квалитета образовања и обрнуто. Могуће опције у којима би ишао смер јавних политика је:

1. рационализација мрежа постојећих државних школа
2. увођење капитације као начина финансирања у основним школама
3. увођење образовних ваучера као начина финансирања.

Од ове три могуће мере, рационализација мреже школа (директно) и капитација, односно плаћање по ученику (индиректно) имају утицај на смањење трошкова у систему образовања, али не доводе до повећања квалитета. Од набројаних опција за јавне политике, само политика ваучеризације утиче на достизање оба циља, јер уводи конкуренцију на тржишту основног образовања, не само између постојећих државних него и давањем подстицаја да се отварају приватне школе. Основано се претпоставља да ће конкуренција, као и у другим секторима, довести до повећања ефикасности система, дакле, не само смањити трошкове него и повећати образовне резултате.

⁴⁹ База података OECD о образовању и PISA тестовима у Републици Србији за 2012. годину, доступна на www.gpseducation.oecd.org; Истраживање Светске банке из 2012. године (*School Spending and Student Performance: Boost Analysis of Resource Allocation in Serbian Primary Education*) тврди да највећи позитиван утицај на резултате PISA тестова има образовање мајки, што је вероватно повезано и са социо-економским статусом породице

Рационализација постојеће мреже школа

Пошто тренутна мрежа основних школа одсликава потребе становништва од пре неколико деценија, потпуно је логично да се она са времена на време прилагоди новом броју и размештају становника. То се у потребној мери није дешавало. Механичке промене у распореду становништва, као и у стопи фертилитета, дуготрајне су и тешко их је прецизно предвидети. Садашњи систем, услед великог броја сеоских школа које имају мали број ђака, доводи до тога да постоји велики број запослених, а да је просечни однос броја наставника и ђака низак. Решење је рационализација мреже на нивоу школа и на нивоу општина, која би довела до расформирања малобројних одељења, а ђаци који их похађају би попунили празна места у другим одељењима, до максималног броја ђака (који износи 30 по одељењу, у изузетним случајевима 34). Ово би довело до уштеда због смањеног броја запослених наставника и то до 10% укупног буџета који Министарство просвете троши на плате. Рационализација на нивоу општина би аутоматски значила гашење малих сателитских школа и пребацивање ђака у матичне школе, поред већ поменутог спајања одељења. Тиме би се оствариле уштеде од 25% новца за плате, иако би дошло до мањег повећања трошкова за превоз ђака од куће до школе.⁵⁰ Оваква мера би свакако смањила трошкове, али је до ње тешко доћи због значајних политичких притисака на доносиоце одлука. Још један проблем лежи у имплементацији – да би се дошло до овако велике промене потребно је време, а испреплетани интереси локалних самоуправа, централног нивоа државе, синдиката и политичара не обећавају успех. Поред тога, ова мера би само смањила трошкове образовања али не би довела до побољшања његовог квалитета.

Систем финансирања путем капитације

Систем финансирања путем образовних ваучера има много сличности са финансирањем по глави ученика, односно капитацијом. Суштина овог система је да држава пружаоцима образовних услуга плаћа суму која зависи од броја корисника, односно броја ђака, према принципу више ђака - више и средстава. Овај систем осмишљен је како би се смањили неразумни трошкови образовних система који су, као и у Србији, имали нерационалну мрежу школа која није пратила демографске трендове. Систем капитације требало би да доведе до рационализације трошкова јер уводи систем

⁵⁰ *Doing More With Less*, World Bank, 2009, p. 39–40

буџетског ограничења. Да би финансирање по глави ученика заживело, неопходни елементи су:

1. национална формула коју примењује држава
2. локална формула коју примењује локална самоуправа
3. финансијска аутономија школа (како приватних, тако и државних).

Националну формулу рачуна централни ниво државе на основу унапред одређених елемената и она би требало да одражава укупне просечне трошкове образовања једног ученика у систему образовања. Формула би била коришћена тако да свака јединица локалне самоуправе (која је задужена за финансирање основног образовања) добије од централног нивоа државе довољан ниво средстава да путем тих трансфера финансира образовање на својој територији – укупна сума пренетих средстава добија се множењем износа формуле и броја ђака уписаних у школе на територији дате општине. Локална формула, коју би користиле јединице локалне самоуправе, била би коришћена за одређивање тачног износа средстава која би била пренета свакој школи, на основу броја уписаних ђака. Ова формула могла би да буде истоветна националној али би могла и да садржи неке корективне елементе који би тај износ повећали или смањили. Општина са великим бројем језичких мањина могла би да повећа износ формуле за припаднике мањина како би охрабрила могућност образовања на њиховом језику, или да га умањи ако би желела да смањи број малих истурених одељења и укрупни постојеће школе.

Потпуна финансијска аутономија школа, којом би руководили директор и школски одбор, такође је неопходна – без буџетског ограничења не би постојали подстицаји да дође до реформи пословања школа јер би трошкови увек били покривани путем трансфера општина или централног нивоа државе. Овако су школе одговорне за своје финансијске резултате, политику запошљавања и број запослених, висину њихових примања и све преостале аспекте пословања.

Овде би поново требало обратити пажњу на проблем односа принципала и агента. Систем капитације превазилази агенцијски проблем који је присутан када један ентитет – принципал (у овом случају централни ниво државе) препусти другом нижем ентитету – агенту (локалној самоуправи) обављање неке дужности (пружања основног образовања). Тако општине углавном подржавају политику малих сеоских школа или истурених одељења иако су

она финансијски веома скупа, јер главне трошкове (плате запослених) сноси Министарство просвете и последично, порески обвезници, а не сама општина која плаћа само комуналије и трошкове одржавања. Општина истовремено убира и значајне користи (80% пореза на зараде запослених у тим школама у Србији је приход локалне самоуправе на којој имају регистровано боравиште, или политичку корист јер већи број запослених у школама у неразвијеним подручјима купује социјални мир и гласове бирача). Формула финансирања по броју ђака, уз повећање прихода, пребацила би велики део ових трошкова које тренутно сноси Министарство просвете на локалну самоуправу. Тиме би се општине навеле да разлику између трошкова и прихода покрију средствима из сопственог буџета и тако интернализују трошкове нерационалне мреже или да спроведу реформу тренутне мреже.

Финансирање по ученику применљиво је у земљама где локална самоуправа има значајну улогу у пружању јавних услуга. Систем капитације примењен је у пуном обиму у Холандији, Великој Британији, Литванији и Словачкој. У ограниченом обиму (постоји национална формула али локална формула се примењује само у појединим општинама) овај систем функционише у Пољској, Естонији, Македонији, Шведској и Финској. Сличност са финансирањем путем образовних ваучера огледа се у томе да у оба случаја новац прати ђаке јер финансира образовне потребе ђака, а не образовне институције. Разлика је у томе што се капитација и даље ослања искључиво на државне основне школе чиме се значајно смањује простор за конкуренцију јер приватне школе остају изван система. Општине које одлуче да финансирају високе трошкове нерационалног система неће на својој територији довести ни до какве промене, већ ће се трошкови само пребацити са централног нивоа државе на локални ниво, односно на општине. Због тога је капитација корак у добром правцу у односу на тренутни систем финансирања институција и веома се ближи систему ваучера који је додатни корак ка оснаживању положаја родитеља. Предност ваучера је у стварању простора за конкуренцију чиме се дају јаче гаранције да ће доћи до смањења трошкова и повећања ефикасности. Капитација би уместо да доведе до рационализације, могла да доведе до преливања трошкова на локалне самоуправе, али не и до веће ефикасности јер конкуренција од стране приватних школа не би постојала.

Имплементација ваучерског система у основном образовању

Постоји неколико различитих теоријских облика имплементације система ваучера у систем финансирања основног образовања. Неки од њих, осим што су теоријски презентовани, заиста су и примењени у пракси у појединим земљама. Различити приступи ваучеризацији могу се поделити према неколико категорија: који ниво власти сноси трошкове ваучера и колики је обухват деце ваучерима.

Ваучере може издавати локална самоуправа или централна власт. У земљама где је ниво децентрализације већи, локална самоуправа преузела је бригу о финансирању основног образовања, док је оно углавном остало под ингеренцијом централних власти у земљама које су централизоване. Аргументи за веће учешће локалних самоуправа у организовању и финансирању основног образовања заснивају се на принципу супсидијарности – начелу да се одлуке доносе на оном нивоу где је то најцелисходније за дати случај. За очекивати је да локалне самоуправе (градови и општине) имају далеко више информација о образовним потребама становника на својој територији од удаљене централне власти, те стога повлачење централне власти из одлучивања о тој теми и преношење надлежности на локалну самоуправу има потенцијал да пружи боље резултате. Важан је и принцип заинтересованости и одговорности – локални политичари више зависе од услова на локалу, те су и више заинтересовани да пруже квалитетне јавне услуге у односу на оне са виших нивоа, чиме се подиже ниво одговорности у целом систему. Овај принцип уважава и идеју да владају другачије прилике у различитим деловима земље те тако јавна политика из центра која је намењена целој земљи („one size fits all”) не мора да погодује свима већ само појединим деловима земље.⁵¹

Пожељност децентрализације у образовању поред тих општих почива и на неким посебним аргументима који се тичу квалитета образовног процеса, као што су:

⁵¹ Као илустрацију можемо узети пример одређивања минималне наднице у Србији која важи за територију целе земље. Због тога што постоје диспаритети у економском развоју, ниво запослености и плата значајно варира на територији целе земље. Због тога је однос минималне наднице и просечне зараде другачији по локалним самоуправама: уместо да буде око 50% просечне зараде колико износи овај однос у целој земљи, он је у 79/174 локалних самоуправа био преко 60% што доста отежава економску и социјалну ситуацију у тим самоуправама јер доводи до веће незапослености и рада у неформалној економији

1. уска дефиниција квалитета – централизација система резултира тиме да се квалитет мери испуњавањем прописаних државних стандарда, а не задовољством корисника образовних услуга – ђака и родитеља (на пример, мери се број одржаних часова страног језика и број савладаних лекција, а не да ли су ђаци развили лингвистичке компетенције које им омогућавају несметану комуникацију на том језику; да ли ђаци уче језик који желе или само онај који је једини у понуди);
2. хетерогеност корисника – курикулум често одражава елитистичке компоненте, односно жеље за преносом матрице која одговара високообразованој средњој класи, те он не мора да задовољава потребе свих социјалних кругова из којих долазе деца;
3. ниска мотивација за променом – централизација оставља наставнике без подстицаја да улажу време и друге ресурсе у рад у учионици јер нису аутономни доносиоци одлука већ само њихови извршиоци;
4. повећање комплексности – централизовани системи су због инерције и хијерархијског одлучивања спори у доношењу одлука. Технолошки процеси који се свакодневно мењају, пре свега у области размене информација намећу велике промене образовним системима, који их слабо, ако уопште прихватају. У свету који се брзо мења стално се креира потреба за новим компетенцијама док потреба за старим нестаје – док се донесе одлука да се нека од њих развије у курикулуму, потреба за њима је можда већ нестала или се значајно променила. Централизација система онемогућује агилност у креирању образовних система и остваривање антифрагилности⁵².

Обухват ваучерима може бити делимичан или потпун – само породице које то желе могу добити ваучер (остале би користиле услуге јавних школа које се финансирају из пореза), само квалификоване породице могу добити ваучер (оне из нижег социо-економског статуса, језичке или религијске мањине и др.) или све породице добијају ваучере, без икаквих додатних услова и овај систем финансирања у потпуности замењује финансирање јавних школа путем пореза.

⁵² P. Rado, *Governing Decentralized Education Systems: Systemic Change in South Eastern Europe*, Open Society Institute, 2010, p. 30-31

Ваучери могу бити јединствени, односно да вреде исту висину средстава, или да постоји нека врста градације што би довело до истовременог постојања ваучера са различитим износима деноминације. Јединствени ваучери имају предност једноставности и лакше предвидљивости, али различити трошкови (плате, комуналне услуге, простор) чине немогућим да ваучери буду оног износа који би одговарао потребама свих делова земље. Овај проблем се може успешно решити класификацијом ваучера по географском принципу, иако то захтева веће административне капацитете барем у иницијалном периоду одређивања висине ваучера.

У земљама које примењују ваучеризацију заступљенији је случај да локалне самоуправе финансирају ваучере. Шведска и Данска имају систем у ком општине дају ваучере породицама са децом које желе да их користе за финансирање образовања. Имајући у виду ниво (де)централизације у Србији, мерено кроз укупне приходе локалних самоуправа и њихове надлежности, локална самоуправа тренутно нема финансијске потенцијале да сама финансира трошкове основног образовања,⁵³ иако је степен фискалне децентрализације у Србији виши него у већини земаља Европе.⁵⁴ Стога је у постојећим условима једино могуће решење да трошкове основног образовања у Србији, као и до сада, сноси републички буџет. Уколико би само породице које то захтевају добиле образовне ваучере, разумно је претпоставити да добар део деце неће бити обухваћен овом мером (што услед слабе информисаности родитеља, могућих бирократских препрека, и др.) чиме се неће решити један од горућих проблема у систему основног образовања – високи трошкови.

Иако овај преглед указује на то да је могућ велики број варијанти финансирања образовања путем ваучера, у литератури се најчешће наводе две основне варијанте, у односу на то колики је степен државне регулације при имплементацији система:

1. чиста шема
2. ограничена шема ваучера.⁵⁵

⁵³ Укупни расходи Министарства просвете за основно образовање у Србији према *Закону о буџету* током 2014. износили су 1,84% БДП-а или 73,8 милијарди динара, а укупни расходи градова и општина за првих 11 месеци те године износили су 183,5 милијарди

⁵⁴ М. Бисић и Г. Радосављевић, 'Степен фискалне децентрализације у Републици Србији: показатељи и поређења', *Финансије 1-6/2012*, стр. 44-62

⁵⁵ Н. Бар, *Економија државе благостања*, Факултет за економију, финансије и администрацију, 2013, стр. 403

Чисту шему ваучера предложио је Милтон Фридман 1955. године у свом есеју „Улога државе у образовању“⁵⁶. Овај систем базира се на томе да је државна регулација ограничена на одређивање минималних стандарда које би образовне институције требало да задовоље и на финансирање образовних потреба породица уместо финансирања институција. Квалификоване школе могле би да уђу у систем ваучера тако што би наплаћивале део или целу школарину путем њих. Износ ваучера би био толики да верно одражава укупне трошкове образовања детета у државној школи, или да буде спуштен нешто испод њега, под претпоставком да су приватни подухвати ефикаснији од национализованих, те да ће приватне школе моћи да испоруче образовање истог или вишег квалитета по нижој цени у односу на државне школе. Школе би, међутим, имале право да наплате и више школарине од износа ваучера, али би разлику платили директно родитељи. Овај систем садржи највећу могућу слободу за родитеље јер би они могли да пошаљу децу у било коју школу, државну или приватну, али и за саме образовне институције јер би могле да воде аутономну политику уписа.

Ограничену шему ваучера предложио је Кристофер Џенкс 1970. године у свом извештају о финансирању образовања за Канцеларију за економске могућности америчке владе⁵⁷. Џенксов предлог базира се на томе да ваучер својим износом покрива просечан износ државног образовања. Забрањено је да школе наплаћују веће износе школарина од оних које добијају ваучером, али зато сиромашније породице добијају ваучере већих износа, како би школе са већим бројем сиромашне деце имале веће финансијске ресурсе. Уколико школе имају већи број пријављене деце за упис него што имају места, обавезне су да барем половину ђака упишу методом случајног избора.

Основни принципи побеваријанте је исти, али постоје значајне разлике између њих. Оба система дају већи степен слободе родитељима у избору школе и образовања за њихову децу, што би требало да доведе до повећања ефикасности у систему образовања, као и да отежа политичку индоктринацију деце од стране државе.⁵⁸

⁵⁶ Овај есеј штампан је у R. Solow (ed.), *Economics and the Public Interest*, Rutgers University Press, 1955, p. 123-144; Касније је објављен као поглавље у књизи *Capitalism and Freedom*, 1962

⁵⁷ Канцеларија за економске могућности (*Office for Economic Opportunity*) је административно тело које је основао председник Линдон Џонсон са циљем да учествује у његовом програму борбе против сиромаштва. Под Регановом администрацијом ова канцеларија 1981. припојена је Канцеларији за заједничке услуге (*Office for Community Services*)

⁵⁸ Ово је клизав терен, јер оно што је за некога политичка индоктринација, за другога је пренос културне матрице или креирање социјалне кохезије. Проблем лежи у томе што је то поље нормативних ставова. Са друге стране, индоктринација деце може

Чиста и ограничена шема, међутим, имају различите редистрибутивне исходе – прва иде више у корист бољестојећима који школују децу у приватним образовним институцијама (и на тај начин исправља неправду према којој они плаћају образовање двоструко, плативши порезе којима се финансира државни систем образовања потом а потом и школарину). Регулација уписа путем лутрије или насумичног одабира требало би да онемогући добре школе да уписују само децу вишег социоекономског статуса или оне са најбољим оценама,⁵⁹ како не би дошло до сегрегације и појаве да богатија деца иду у боље, а сиромашнија у лошије. Школе имају подстицаје да примају само добре ђаке и оне из виших слојева јер од њих могу да очекују већа постигнућа, што би послало сигнал осталима на тржишту да је та школа боља од осталих и повећало интересовање за упис.

Оба предлога имплицитно полазе од премисе да би родитељи из средњег слоја имали највећу добробит од ваучера, под условом да стоји тврдња да они имају веће могућности идентификације добрих школа у односе на родитеље из нижих слојева (што је, имајући у виду другачију структуру капитала⁶⁰ међу различитим породицама, заиста могуће). Џенков предлог због тога препоручује вишу вредност ваучера за децу из сиромашнијих породица како би школе које уписују већи број деце из сиромашних породица имале додатна средства која би могла да искористе за образовни процес, тако смањујући јаз између њихових ђака и оних из бољестојећих породица – под условом да та средства заиста и буду искоришћена за те сврхе. Виши износи ваучера би, такође, учинили упис сиромашнијих ђака примамљивијим и елитнијим приватним школама, што би тој деци омогућило већу социјалну мобилност, школама веће финансијске изворе, а смањило би сегрегацију деце према висини прихода у школама.

се догађати и у ваучерским школама, али она је у том случају одабрана од стране родитеља јер су одлучили да упишу дете у њу (на пример, у католичким школама би се подразумевала католичка верска настава као део курикулума). Оно што се често превиђа је да у школама са ваучерима политичка индоктринација може да се спроводи и против воље школе, путем државне регулације која се тиче обавезног курикулума или уџбеника

59 Ове две варијабле често су повезане, односно деца из виших социоекономских слојева остварују у просеку већа образовна постигнућа од друге деце

60 Не само економског, већ и социјалног и културног, како га је дефинисао Хабермас

Емпиријски резултати ваучерског система

Генерални је консензус да увођење ваучера доводи до веће конкуренције међу школама за ђаке. Али консензус не постоји око тога до каквих резултата повећање конкуренције доводи. Велики проблем у њиховом тачном одређивању је то што је већина ваучерских система ограниченог обухвата⁶¹ и што у неким случајевима нису доступне валидне статистике о образовању. Ово не значи да политике ваучеризације не постоје или да државни монопол на неки други начин није ослабљен како би се смањиле његове неефикасности – тако је на пример чак 15% ђака из земаља ОЕЦД током 2009. године похађало основну школу којом је руководио приватни сектор, а ти удели су били преко 50% за Холандију, Ирску и Чиле⁶².

Први очекивани резултат је повећање продуктивности у образовним институцијама (мерено односом трошкова по ученику и резултата, на пример година школовања или постигнућа ученика). Пошто су чартер школе приватне институције стоји претпоставка да су оне продуктивне јер би у супротном нестале на тржишту под притиском конкуренције (било државних, приватних или других чартер школа). Продуктивност у државним школама теже је оценити, али са обзиром на то да имају другачије подстицаје јер њихов опстанак не зависи од успеха треба очекивати да у просеку остварују нижу продуктивност. Питање је да ли чартер школе доводе до појаве конкуренције код државних основних школа, односно до повећања продуктивности. Истраживања показују да је то случај и да увођење ваучера доводи до повећања продуктивности школа услед конкуренције – у окрузима САД где постоји већа конкуренција при упису ђака, трошкови по ђаку су нижи, а разреди бројнији док ђаци остварују нешто боље резултате на државним тестовима⁶³. У државама Милвоки, Мичиген и Аризона, државне школе које трпе конкуренцију чартер школа значајно су повећале продуктивност и то двоструко, смањивањем непотребних трошкова и повећањем образовних

61 Образовни ваучери деле се само једном делу породица а не свима. На пример, само породицама које то затраже или онима које задовољавају одређене стандарде као што је висина прихода или припадност одређеном социјалној категорији док истовремено постоје и несметано функционишу државне школе које су отворене за све ђаке које се финансирају директно из централног или буџета локалне самоуправе. Највећи изузеци су Чиле, Хонг Конг и Макао где највећи број ђака иде у приватне школе које се у потпуности или делимично финансирају из јавних прихода (у Чилеу скоро 90% деце користи образовне ваучере)

62 *PISA 2009 Results: What Makes a School Successful. Resources, Policies and Practices*, OECD, 2010, p. 73

63 C. Hoxby, *Does Competition Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers*, NBER Working Paper Series no. 4979, 1994

резултата ђака⁶⁴. Ови ефекти на продуктивност државних школа настају и под конкуренцијом приватних школа – тамо где приватне школе уписују већи број ђака од просека државне школе успевају да повећају образовне резултате својих ђака и чак дају веће плате наставницима⁶⁵.

Ђаци у чартер школама углавном остварују боље резултате од ђака који иду у државне школе у САД. Када се резултати ђака из школа са ваучерима упореде са резултатима оних који иду у државне школе, виде се јасне разлике у академским достигнућима у свим федералним јединицама (који се за математику крећу од 3% у Калифорнији до 11,3% у Дистрикту Колумбија) осим у Северној Каролини и Тексасу⁶⁶. Ђаци из чартер школа у држави Њујорк остварују нешто боље резултате на тестовима математике и разумевања теста (по 0,9 и 0,4 стандардне девијације) од њихових вршњака из државних школа који су се пријавили за упис у чартере али нису примљени услед недостатка места. Упис је у свим случајевима организован по принципу лутрије како би се избегао ефекат уписивања само надпросечне деце, али је интересантно споменути да чартери у држави Њујорк привлаче више деце из мањинских заједница, а нарочито Афроамериканце, у односу на државне школе⁶⁷. У складу са овим резултатима, студија рађена на узорку од три града (Дејтон, Њујорк и Вашингтон) показала је да ђаци из чартер школа остварују боље резултате у односу на ђаке из контролне групе⁶⁸. Истраживања су се углавном базирала на краткорочне ефекте, али су примећени и дугорочни ефекти – ђаци Афроамериканци који су у Њујорку били корисници ваучера у основној школи су 3 године након матуре за четвртину више уписивали факултете (стопа уписа била је 32,4% уместо 26%).⁶⁹

Ако увођење ваучера повећава конкуренцију међу школама, како ће се то одразити на наставнике? Поређење јавних, чартер и приватних школа⁷⁰

64 C. Hoxby, *School Choice and School Productivity (or Could School Choice Be a Tide That Lifts All Boats)*, NBER Working Paper Series no. 8873, 2002

65 C. Hoxby, *Do Private Schools Provide Competition for Public Schools*, NBER Working Paper Series no. 4978, 1994

66 C. Hoxby, *A Straightforward Comparison of Charter Schools and Regular Public Schools in the United States*, Harvard manuscript, 2004

67 C. Hoxby and S. Murarka, *Charter Schools in New York City: Who Enrolls and How They Affect Their Students' Achievement*, NBER Working Paper Series no. 14 852, 2009

68 P. Peterson et al., 'School Vouchers: Results from Randomized Experiments', in C. Hoxby, *The Economics of School Choice*, p. 107-144, Chicago University Press, 2003

69 M. Chingos and P. Peterson, *The Effects of School Voucher on College Enrollment: Experimental Evidence from New York City*, Brown Centre on Education Policy, 2012

70 У САД се под јавним школама подразумевају државне школе, док су чартер и приватне школе оне које није основала држава. Разлика међу њима је у томе што се чартер школе финансирају (у потпуности или доминантно) од стране државе путем

у САД (у федералној јединици Мичиген) показало је да постоји значајна разлика међу наставницима запосленим у школама са ваучерима у односу на запослене у државним школама.⁷¹ Чартер школе траже наставнике са другачијим карактеристикама него што је то случај са јавним школама, и такве наставнике више вреднују – запослени у чартер школама у просеку чешће су дипломирали на бољим наставничким факултетима (88,2% у односу на 81,4%) и уколико јесу, имају нешто већи додатак на плату од њихових хомологих колега које раде у државним школама (3,9% према 1,9%). Ово нарочито важи за наставнике природних предмета који имају већи додатак на плату и којих има знатно више у чартер школама. Наставници у чартер школама имају и готово пет сати додатне наставе недељно више од наставника у чартер школама (8,7 у односу на 14,1) и на основу тога су адекватније награђени.

Ово указује на то да школе које се финансирају ваучерима више вреднују наставнике који су предузимљиви и спремни да покажу више личне иницијативе те и да додатно раде са ђацима. Ово је у складу са проценом самих наставника из истраживања о томе колики је њихов утицај на наставу. Наставници који у анкети исказују мишљење да имају више контроле над наставним процесом имају и веће плате, за разлику од оних који раде у јавним школама где постоји негативан однос између ових варијабли – са већом контролом долази и мања плата. Посебно интересантно је то да не постоји премија у плати за поседовање лиценце за обављање наставничке професије⁷² која се добија полагањем државног испита, док је таква премија обавезна у јавним школама. То упућује на чињеницу да чартер школе не вреднују знања и вештине које утврђује та државна сертификација, док се оне у јавним школама вреднују вероватно као последица колективних уговора и снаге синдиката. Квалитет тих лиценци стога је упитан јер вероватно са собом не носе посебна знања и вештине које подижу продуктивност наставника.

Имајући ово у виду, тврдња да ће сви наставници осетити само негативне ефекте увођењем образовних ваучера не стоји. Ближа реалности је тврдња да ће ваучеризација довести до промене тражње за наставним кадром. Школе са ваучерима тражиће наставнике са другачијим компетенцијама него до сада,

ваучера, док се приватне школе ослањају искључиво на приватне изворе финансирања (школарине и/или донације)

71 С. Нохбу, *Would School Choice Change the Teaching Profession*, NBER Working Paper Series no. 7866, 2000

72 У САД она није обавезна за рад у школи у неким федералним јединицама, али се зато често вреднује као један од индикатора који утичу на висину плате

који ће имати боље академске успехе и виши степен специјализације (што се највише односи на област природних наука) али и оне који поседују већу дозу личне иницијативе и показују аутономију у раду. Наставници који одговарају оваквом профилу или који се са њиме ускладе ће доживети позитивне промене кроз већу тражњу за њиховим услугама што ће резултирати бољим условима рада и већим платама. Укратко, потреба за људским капиталом наставника ће се повећати као и маргиналне зараде за наставнике таквог профила. Студија рађена на узорку школа из Тексаса⁷³ упоредила је наставнике сличних карактеристика, запослене у јавним и чартер школама, као и њихове ставове према њиховом радном месту. Закључци студије су да наставници у чартер школама гаје већа очекивања о успеху ђака и да осећају већу одговорност за организацију наставе као и да више поспешују укључивање ученика у односу на своје колеге са сличним карактеристикама из јавних школа.

Једна од главних замерки која стоји на путу увођењу образовних ваучера је мишљење да ће оно довести до пораста неравноправности у образовању. Родитељи из средње класе ће имати више могућности да одаберу квалитетну школу за своју децу у односу на оне из нижих слојева, што ће се одразити и на образовне успехе њихове деце, јер могу лакше да открију која школа је квалитетна. Ово мишљење, међутим, посматра родитеље из сиромашнијих породица као мање заинтересоване за квалитет образовања своје деце. Оно што се заборавља је да неке основне школе већ уживају глас јако добрих школа,⁷⁴ те самим тим постојање државних школа није довело до тога да постоји у потпуности уједначен квалитет. Осим тога, уколико постоји обавеза сертификације школа постојаће и гарантовани минимум квалитета које ће школе морати да задовоље. Родитељи су обично више заинтересовани за образовање деце него далеки канцеларијски радници у администрацији.

Да је тако показује случај града Путна у провинцији Бихар у Индији где децу у приватне школе доминантно шаљу најбогатији али и најсиромашнији грађани.⁷⁵ Истраживање на терену показало је да уместо 350 школа са 95 000 ђака колико је очекивано и регистровано у званичној статистици, заправо постоје 1 574 школе са 333 776 основаца. Разлика између до тада званичних бројева и оних откривених цензусом у потпуности отпада

73 X. Wei et al., *Opening the "black box": Organizational Differences Between Charter and Public Schools*, Education Policy Analysis Archives, 2014, p. 22-3

74 У Београду су то, на пример, школе „Дринка Павловић” и „Владислав Рибникар”

75 B. Rangaraju et al., *The Private School Revolution in Bihar, India* Institute 2012

на непријављене приватне школе. Ово је веома зачуђујуће ако се узме у обзир да је Бихар мерено БДП по глави становника једна од најсиромашнијих федералних јединица у Индији – становништво има мало ресурса и опет они најсиромашнији одлучују да децу шаљу у нискобуџетне приватне школе уместо да их шаљу у „бесплатне“ државне школе, где ђаци имају право и на бесплатан оброк.⁷⁶ Главни разлози успеха ових школа у привлачењу деце су веома низак ниво одсуствовања наставника и упола мања одељења (21 – 26 ђака, уместо 42 као што је у државним школама). Родитељи се одлучују за те школе и зато што су нуде квалитетније образовање, учење на енглеском и боље васпитање ђака. Анкетирањем је установљено да 70% родитеља који шаљу децу у државну школу би их радије образовало у нерегистрованој приватној, када би могли да то приуште.

Додатни докази да су приватне школе које „на црно“ образују децу квалитетније од државних су дупли упис у 10. и 12. разред, када се у Индији полагају тестови за упис у средње школе и језик предавања – код државних школа је то по правилу Хинди док код приватних школа преовладава енглески. Дупли упис омогућује деци која иду у приватне школе да полагају тестове за упис у средњу школу јер су административно уписана у државну школу иако тамо не иду на часове пошто нерегистрована приватна школа нема право да пријави ђаке за тај испит. Овај случај нерегистрованих приватних основних школа у Индији емпиријски побеђује тврдњу да родитељи из сиромашнијих слојева немају довољно интересовања ни могућности да открију која школа је добра за њихово дете.

Са друге стране, постоје докази да општи ваучерски систем у Чилеу јесте довео до повећања неравноправности везаних за образовање: ваучере најчешће користе деца из средњих или виших слојева, а најмање они који живе у најсиромашнијим крајевима. Самим тим деца из сиромашнијих породица су се чешће школовала у локалним државним школама.⁷⁷ Не треба сметнути са ума да пошто је број деце у Чилеу која користе образовне ваучере око 90%, да то значи да само најсиромашнији нису искористили ову могућност услед других трошкова који настају коришћењем ваучера. У Чилеу је дозвољено да школе са ваучерима додатно наплаћују своје услуге родитељима преко износа ваучера уколико тако одлуче, или су то били трошкови превоза до

⁷⁶ Највећи број ових нерегистрованих приватних школа наплаћује школарину од само 300 рупија месечно, односно око 500 динара, док је просечна месечна плата у Индији око 18 000 рупија

⁷⁷ J. Portales and J. Vasquez-Heilig, *Understanding How Universal Vouchers Have Impacted Urban School Districts' Enrollment in Chile*, Education Policy Analysis Archives, vol. 22, no. 72, 2014

школе уколико се она није налазила у близини. Ово се могло предупредити таргетираном кампањом према групама које мање од просека користе ваучере како би се повећала њихова информисаност и додатком на ваучер, односно да вредност ваучера за сиромашне ђаке буде већа у односу на просек. У том случају они би били примамљиви у односу на остале па би постојао додатни мотив школа да ове ђаке упишу и успешно интегришу у учионицу. Различита вредност ваучера требало би да се користи и за друге категорије ђака чије се образовање сматра скупљим од просека – као што су ђаци са сметњама у развоју или са проблемима у понашању, како се не би десило да само такви ђаци остану неуписани.

Још једно важно питање су финансије: да ли настала конкуренција повећава или смањује финансијско оптерећење? Као што је очекивано, чартер школе су далеко ефикасније у управљању новцем од државних па су и њихови трошкови знатно нижи.⁷⁸ Јавна средства која се алоцирају чартер школама у просеку су нижа за 28,4% или за око 3500 УСД по ученику, у односу на јавне школе.⁷⁹ Раширено је схватање да те школе надокнађују мањак средстава раширеном мрежом приватних донација, али заправо и у овом сегменту државне школе имају веће приходе од чартера, што значи да у просеку школе са ваучерима пружају своје услуге по знатно нижој цени у односу на јавне школе.

Ваучери у Србији

Примена ваучера у Србији у потпуности би требало да замени тренутни систем финансирања, увођењем конкуренције међу постојећим јавним школама али остављајући простор и подстицај за отварање приватних школа које би могле да се финансирају путем ваучера. Овакав конкурентни систем довео би до смањења трошкова и повећања квалитета образовања. До већих образовних постигнућа ђака али појам квалитета образовања не би требало уско ограничавати с обзиром да је далеко шири – повећање могућности избора ђака и родитеља, промене у начину предавања, додатни школски садржаји, ИТ инфраструктура, транспортне услуге, оброци у школама, продужени боравак за децу, изборни предмети,⁸⁰ постојање факултативних садржаја

78 M. Batdorff et al., *Charter School Funding: Inequality Expands*, University of Arkansas, 2014

79 Јавна средства за образовање по ученику у јавним школама у САД износила су 12 373, а у чартер школама 8 864 долара у 2011. години

80 Уколико прописани курикулум предвиђа учење другог страног језика од петог или трећег разреда, да постоји више опција, а не само један понуђени језик

као што су активне спортске, драмске, музичке и друге секције, припремна настава за упис у средње школе, и др. Сви ови параметри заједно утичу на укупни квалитет школовања.

Главни проблеми које је потребно решити су:

1. обухват деце
2. регулација система
3. износ ваучера.

Обухват деце може бити потпун или делимичан. У оквиру делимичног обухвата, деца из посебних група (деца са сметњама у образовању као и деца сиромашнијег социоекономског порекла, или чак било који родитељ који то затражи без обзира на карактеристике) добила би ваучер којим би платила своје образовање у некој приватној образовној институцији. Ово није применљиво у Србији јер је приватни систем образовања тренутно неразвијен – ваучери не би могли да се потроше нигде другде сем у постојећим јавним школама које би иначе биле финансиране. Не би постојао избор пошто исти ниво избора већ поседују (не морају да се упишу у неку посебну основну школу као што је то било раније, већ у било коју државну), а не би дошло до смањења високих трошкова образовања, иако би основне школе имале више подстицаја да уписују и раде са децом таквог профила јер би тако повећала своје приходе. Зато би ваучери у Србији требало да обухвате сву децу, која би аутоматски пред упис добила ваучере.

Наредно важно питање је питање уписа, сертификације и информисања. Са обзиром на то да је упис деце у основну школу обавезан, сви родитељи дужни су да упишу децу у школу, као и до сада. Могућ проблем је да се појави дете које не може бити уписано ни у једну приватну или јавну школу јер ниједна не може, односно не жели да га прими.

То се може десити из два разлога: регулације и високих трошкова. Препрека у виду регулације може се појавити уколико је школа акредитована за одређени број ђака, а ту квоту је већ испунила. Могуће је ово предупредити тиме што ће се укинути постојећа ограничења о минималном или максималном броју ђака у одељењу, или тиме што је у таквим случајевима могуће уписати и већи број ђака него што је то дозвољено, уз сагласност управе школе и школске управе на чијој територији се налази. Препрека у виду високих трошкова образовања појавила би се уколико су за образовање ђака потребни значајно већи ресурси него што је то просечно потребно – на пример, дете са поремећајем у понашању или оно коме је

потребно инклузивно образовање. Ово се може решити постојањем додатка на ваучер, који плаћа локална самоуправа као премију за свако дете које спада у категорију оних чији су трошкови образовања процењени као већи од просечних. Упис просечне деце за коју не постоје препреке одвијао би се по принципу пријављивања – родитељи пријављују децу док се не попуни уписна квота. У случају да има више пријављених него што је могуће уписати, постоји опција да се организује уписна лутрија путем које би се деца уписивала случајним узорком из пула пријављених. Овим би се избегло диференцирање школа према квалитету деце коју примају, односно да у неке школе буду примљена само деца са надпросечним способностима услед таргетирања уписне комисије. Тако би се спречила и појава да одређене школе резултирају добрим образовним резултатима услед квалитета ђака, а не услед успешности рада школе.⁸¹

Регулација осталих делова система односи се на акредитацију појединачних установа и курикулума. Поставља се питање да ли је овде регулација уопште потребна – акредитација установа указала би на поштовање минималног сета стандарда квалитета које би прописало Министарство просвете (постојање одређеног простора и опреме, максималног броја ђака по одељењу и др). Тиме би била пружена одређена сигурност родитељима, али би их та сигурност можда и одвратила од сакупљања релевантних информација о квалитету школе јер верују да је ту проверу већ урадило државно тело. Ако школа пружа лоше образовање то се неће одмах приметити него тек за пар година (осим ако родитељи нису педагози) када је већ прекасно променити школу, а јавља се и проблем социјализације детета. Самим тим, нека врста акредитације помогла би да се барем неки минимални стандарди квалитета гарантују. Питање курикулума логично се надовезује, са истим или сличним аргументима. Код питања наставног плана и програма, међутим, потребно је школама и наставницима омогућити већу аутономију – боље решење од прописивања обавезног курикулума је прописивање исхода учења – која знања и вештине ученици треба да стекну током образовања у школи, а не шта и на који начин треба да им се предаје.

Финансијска аутономија школа камен је темељац на коме почива политика

⁸¹ Иако ово личи на закључке који би се могли извући из чувеног *Coleman Report* о стању образовања у САД, не желим да идем линијом која каже да школе нису битне за образовање већ напротив, да јесу, али су битни и неки други ефекти и да је зато „*cream skimming*“ могућ приликом уписа у образовне школе, што би имало последице преко ефекта вршњака („*peer effect*“) што би резултирало тиме да лоше школе које раде са добром децом имају боље резултате него добре школе које раде са слабијом децом

ваучеризације. Школе морају да буду одговорне за прикупљање новца на тржишту – поред ваучера, потребно је да постоји могућност да школе пружају разне врсте услуга уколико то желе, издају простор, прикупљају донације и друго. Оно што школе не могу да очекују, јесу било каква друга буџетска давања осим оних предвиђених ваучерима. Тако би се установило чврсто буџетско правило, чиме би се школе приморале на одговоран однос према средствима са којима располажу. Уколико су средства која су сакупили 20% мања него што су им потребна, оне ће морати да смање своје трошкове на начин који им највише одговара како би опстале (неке школе ће морати да смање број запослених, неке плате, треће ће штедети на комуналним издацима). Уколико не би имале довољно прихода да несметано функционишу, оне би се затвориле као и свако друго предузеће које не може да се одржи на тржишту, а њихови ђаци би се наредне школске године уписали у друге школе по свом избору. Са обзиром да су исходи учења прописани, прелазак из школе у школу лако је остварив, иако се можда разликују аспекти школског програма. Проблем представља непокретна имовина коју сада користе државне школе – оне би требало да и даље уживају право коришћења, са тим да више не морају да траже дозволу Дирекције за имовину да са њоме слободно располажу, али без права да је продају. Школе би требало да на располагању имају могућност да ту имовину откупе, а док је користе требало би да плаћају закуп, по бенефицираној стопи као што је и иначе случај са јавном имовином која се издаје за образовне потребе.

Информисање о резултатима школа веома је битно како би се смањила асиметричност информација која постоји на тржишту образовања – школе боље знају од родитеља каквог је квалитета образовање које пружају. Већ постоји једна врста информисања, а то су успеси осмака на малој матури – потребно је да се школе које се финансирају ваучерима обавезу на то да ће информације о резултатима својих ђака јавно објављивати. Потребно је, поред тога, организовати и посебне тестове који би се радили периодично (или барем једанпут у нижим разредима основне школе), а њихови резултати требало би да буду познати како би послужили као параметар родитељима за коју школу да се одлуче.

Износ ваучера

Висина ваучера требало би да буде таква да послужи достизању два циља: смањење трошкова кроз смањење директних издатака за образовање

и повећање ефикасности кроз увођење конкуренције. Уколико износ ваучера не буде адекватан, могуће је да се само један или чак ниједан од ових прокламованих циљева не оствари. Уколико је вредност ваучера превисока, тренутно неефикасно стање са великим бројем малих школа и прикривеним вишком запослених ће и даље моћи да се одржи, а неће доћи ни до смањења фискалних расхода. Уколико вредност буде прениска, доћи ће до јачег реструктурирања система али неће бити довољно подстицаја да се отварају нове школе које би улазиле у систем.

Износ ваучера може се одредити на два начина: као одређени проценат тренутних директних расхода по ученику, или на основу параметара тренутних расхода које школе имају. Први систем је једноставнији али није практичан – уколико се утврди да је износ ваучера 85% тренутног трошка (нижи износ у односу на трошкове у државном образовању правда се притиском конкуренције, те због тога приватни сектор инхерентно може да послује ефикасније од државног држећи трошкове под контролом) заиста ће доћи до смањења фискалних издатака. Произвољност одређивања, међутим, може да доведе и до лоших последица јер не мора одговарати финансијским потребама школа.

Због тога је свакако боље одредити износ ваучера путем анализе трошкова школа. Анализа показује да је 80% трошкова школе везано за исплату зарада и осталих примања из радног односа. Осталих 20% намењено је за све остало – пре свега плаћању комуналија (струја, вода и др) али и капиталним улагањима, набавци образовне опреме, усавршавању наставника и др.⁸²

Поред ових већ постојећих издатака, потребно је укључити и захтевану стопу приноса. Без могућности да оствари профит ниједан приватни субјекат неће се одлучити за инвестицију у оснивање нове школе. Мало је вероватно и да ће професионални менаџмент преузети управљање неком јавном школом уколико не постоји могућност да адекватно наплати своје услуге. За захтевану стопу приноса узета је стопа од 10% која се сматра просечном у приватном сектору и која се углавном користи за анализу исплативости приватних улагања. Анализа трошкова рађена је на основу података о величини, броју запослених и броју ђака у просечној школи у Србији.⁸³ За обрачун није узета просечна зарада наставника (која није погодна за анализу јер се рачуна на основу укупног фонда зарада те је доста нижа од оне минимално

82 School Spending and School Performance: Boost Analysis of Resource Allocation in Serbian Primary Education, World Bank, 2012, p. 21

83 Према подацима Републичког завода за статистику

загарантоване за то место), већ 110% просечне зараде током 2014. године, што је приближно тренутном износу где је почетна плата наставника била приближно једнака просечној плати у Републици Србији.

На основу ових параметара, прорачун показује да би вредност ваучера у Србији износила 110 000 динара, што је за готово трећину мање него што су тренутна директна буџетска издавања, која би са 73,5 милијарде динара пала на 62,2 милијарде. Овај износ омогућио би фискалне уштеде за буџет у износу од 94 милиона евра годишње, што би био еквивалент петини свих очекиваних уштеда путем смањења зарада запослених у јавном сектору и пензија.

Поред овог основног износа ваучера, могуће је обавезати јединице локалне самоуправе, које би у том случају имале растерећене буџете јер више не би плаћале комуналије школама, да дају додатна средства која би била везана за државни ваучер. Та средства би служила за олакшање школовања деце за коју се може претпоставити да би њихово адекватно школовање било скупље од просечног. Као што је већ напоменуто, то би била деца из сиромашних породица (јер би неке школе имале подстицај да их заобилазиле како би повећале своју атрактивност за децу из бољестојећих породица), деца са већим потребама у учењу, и деца која би се образовала на језицима националних мањина. Општине би из својих буџета могле да, или би биле обавезане додатно да финансирају школовање ових ђака са одређеним процентом тако што би школи која их је уписала уплатиле додатна средства која не би прелазила утврђени проценат вредности државног ваучера (не мање од 10% и не више од 20%).

На тај начин обавезе локалних самоуправа преласком на допунске ваучере смањиле би се са процењених 12,3 милијарде на испод 1,2 милијарде динара (570 милиона за децу која се образују на језицима националних мањина⁸⁴ док је те трошкове за инклузивно образовање тешко проценити с обзиром да тачног броја обухваћене деце нема па је претпостављена исти износ средстава као и за наставу на националним језицима). У том случају укупна издавања локалних самоуправа износила би тек 10% тренутних трошкова, доприневши уштедама од око 92,5 милиона евра општинама у Србији на годишњем нивоу. Укупне фискалне уштеде свих нивоа власти увођењем оваквог система ваучера износиле би око 186,5 милиона евра.

⁸⁴ Према подацима Републичког завода за статистику, током школске 2011/12. године 25 864 деце пратило је наставу на једном од језика националних мањина

Поред ваучера, потребно је школама оставити могућност да додатно наплаћују своје услуге. Принцип је да ваучер покрива основне трошкове образовања, те ако школе нуде посебне погодности ђацима, требало би да имају могућност да то и наплате. Како не би дошло до истискивања деце нижег социоекономског порекла, могуће је ове износе ограничити на такав начин да те школе и даље остану приступачне широком кругу породица. Ова граница могла би се повући на 20% вредности ваучера. Док би обична школа путем ваучера добијала 110 000 динара за образовање једног ученика, а за сваког који има статус посебног (образује се на језику националне мањине или има потребу за инклузивним образовањем) могла би да добије још 20 000, и имала би право да наплати породицама додатни износ колики сама одреди уколико то жели (максималног износа до 20 000 РСД годишње). Висина основног ваучера требало би да се усклађује у будућим годинама са растом инфлације, а на основу њега и додатни ваучери и додатна накнада.

Литература

- Aaronson, D., et al., 'Teachers and Student Achievement in the Chicago Public Highschool', *Journal of Labour Economics*, 2007
- Acemoglu, D. et al., *From Education to Democracy*, NBER Working Paper Series 11204, 2005
- Alfonso, A., et al., *Public Sector Efficiency – Evidence for New EU Member States and Emerging Markets*, European Central Bank, Working Paper Series 581, 2006
- Angrist, J. and Lavy, V., 'Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement', *Quarterly Journal of Economics*, 1999
- Бар, Н., *Економија државе благостања*, Факултет за економију, финансије и администрацију, 2013
- Batdorff M. et al., *Charter School Funding: Inequality Expands*, University of Arkansas, 2014
- Бисић М. и Радосављевић, Г., 'Степен фискалне децентрализације у Републици Србији: показатељи и поређења', *Финансије 1-6/2012*
- Васиљевић, Д., *Локални економски развој*, Палго центар, 2012
- Dee, T., *Are There Civic Returns to Education*, NBER Working Paper Series 9588, 2003
- Закон о буџету за 2014. годину
- Закон о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2014. годину
- Информатор о раду Економског факултета, 2013
- Комесаријат за избеглице, *Стање и потребе избегличке популације у Републици Србији*, 2008
- Krueger, A., 'Experimental Estimates of Education Production Functions', *Quarterly Journal of Economics*, 1999
- Krueger, A. and Whitmore, D., *The Effects of Attending a Small Class in the Early Grades on College-Test Taking and Middle School Test Results: Evidence From Project STAR*, NBER Working Paper Series 7656, 2000
- Levitas, T., *The Effects of Suspending Serbia's Law on Local Government Finance on the Revenue and Expenditure of Local Governments 2007-2009*, Urban Institute Center on International Development and Governance, IDG Working Paper Series no. 2010-05, 2010
- Lott, J., *Public Schooling, Indoctrination and Totalitarianism*, John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper Series no. 64, 1999

- Манкју, Г., *Принципи Економије*, Економски факултет, 2006
- Министарство просвете, науке и технолошког развоја, *Стратегија развоја образовања у Републици Србији до 2020. године*, 2012
- OECD, *Education Indicators in Focus*, 2012
- OECD, *PISA 2009 Results: What Makes a School Successful. Resources, Policies and Practices*, 2010
- OECD, *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education: Serbia* (Serbian version), OECD Publishing, 2012
- Пенев, Г., *Демографска пројекција Србије*, Фискални савет, 2013
- Peterson, P. et al., 'School Vouchers: Results from Randomized Experiments', in C. Hoxby, *The Economics of School Choice*, Chicago University Press, 2003
- Portales, J. and Vasquez-Heilig, J., *Understanding How Universal Vouchers Have Impacted Urban School Districts' Enrollment in Chile*, Education Policy Analysis Archives, vol. 22, no. 72, 2014
- Посебни колективни уговор за запослене у образовању, Службени гласник 67/2011
- Rado, P., *Governing Decentralized Education Systems: Systemic Change in South Eastern Europe*, Open Society Institute, 2010
- Rangaraju B. et al., *The Private School Revolution in Bihar*, India Institute 2012
- Републички завод за статистику, *Статистички годишњак Републике Србије 2000*, 2000
- Републички завод за статистику, *Статистички годишњак Републике Србије 2012*, 2012
- Републички завод за статистику, *Статистички календар 2014*, 2014
- Rosen, H. and Gayer, T., *Public Finance*, McGraw Hill, 2009
- Tanzi, V., *The economic role of the state in the 21st century*, Cato journal, vol 25, no 3, 2005
- Friedman, M., 'The Role of Government in Education', in Robert Solow (ed.), *Economics and the Public Interest*, Rutgers University Press, 1955
- Hanushek E. and Woessmann, L., 'Education and Economic Growth', *International Encyclopedia of Education*, Oxford: Elsevier, 2010
- Horner, W. et al. (ed.), *Education systems in Europe*, Springer, 2007.
- Hoxby, C., *A Straightforward Comparison of Charter Schools and Regular Public Schools in the United States*, Harvard manuscript, 2004
- Hoxby, C. and Murarka, S., *Charter Schools in New York City: Who Enrolls and How They Affect Their Students' Achievement*, NBER Working Paper Series no. 14 852, 2009

- Hoxby, C., *Do Private Schools Provide Competition for Public Schools*, NBER Working Paper Series no. 4978, 1994
- Hoxby, C., *Does Competition Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers*, NBER Working Paper Series no. 4979, 1994
- Hoxby, C., *School Choice and School Productivity (or Could School Choice Be a Tide That Lifts All Boats)*, NBER Working Paper Series no. 8873, 2002
- Hoxby, C., 'The Effects of Class Size on Student Achievement: New Evidence From Population Variation', *Quarterly Journal of Economics*, 2000
- Hoxby, C., *Would School Choice Change the Teaching Profession*, NBER Working Paper Series no. 7866, 2000
- Chingos, M. and Peterson, P., *The Effects of School Voucher on College Enrollment: Experimental Evidence from New York City*, Brown Centre on Education Policy, 2012
- Wei X. et al., *Opening the "black box": Organizational Differences Between Charter and Public Schools*, Education Policy Analysis Archives, 2014
- World Bank, *Doing More With Less*, 2009
- World Bank, *School Spending and Student Performance: Boost Analysis of Resource Allocation in Serbian Primary Education*, 2012