

Др Љубица Николић,*
Редовни професор Правног факултета,
Универзитет у Нишу

Др Александар С. Мојашевић,**
Доцент Правног факултета,
Универзитет у Нишу

СТРУЧНИ ЧЛАНАК

doi:10.5937/zrpfni1673201N

UDK: 338.23/.24:37

Рад примљен: 09.06.2016.

Рад прихваћен: 01.12.2016.

ОБРАЗОВАЊЕ – ТРОШАК ИЛИ ИНВЕСТИЦИЈА ЗА ДРЖАВУ***

Апстракт: У дугој историји економске мисли смењивали су се различити погледи о улози државе у економском животу. Док су једни оправдавали њену доминантну позицију у регулисању економских активности, други су тврдили да је ефикасна само она привреда која минимизира, или чак искључује, активну улогу државе у привреди. Иако је давно напуштен концепт командних привреда и већина држава пропагира тржишне привреде са лимитирајућом улогом државе, не можемо се ослободити утиска да државна активност не делује ослабљено када је реч о економској сфери. Шта би то држава требало да ради, у којим економским сегментима, са којим степеном ангажовања и којим обимом јавне својине, само су нека од питања на која економска теорија нема јединствене одговоре. Када је реч о образовању, консензус постоји око значаја образовања и одговорности државе. Проблем, међутим, настаје у вези са успостављањем ефикасног система образовања и његовим финансирањем.

Кључне речи: образовање, држава, финансирање, ефикасност.

* ljubica@prafak.ni.ac.rs

** mojasevic@prafak.ni.ac.rs

*** Овај рад је резултат истраживања на пројекту „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије, бр. пројекта 179046.

1. Увод

Ставови о економској улози државе мењани су током историје, али су и савремена мишљења различита. У 18. веку, посебно међу француским економистима, доминирао је став да држава треба активно да подстиче трговину и производњу. Присталице ове идеје називале су се *меркантилистима*. У истом периоду, *Адам Смит* се залагао за ограничену улогу државе. Тврдио је да слободна конкуренција и мотивисаност профитом наводи привредне субјекте да се производи оно што је потребно, и то на најбољи могући начин. Ова његова идеја имала је снажан утицај на државе и њихову економску политику. У 19. веку било је и оних коју су заговарали управо супротно. *Карл Маркс* је сматрао да је управо приватна својина над капиталом погубна за друштво. Он се залагао за већу економску улогу државе. У 20. веку на светској сцени постојале су две супротстављене политике економског система, са једне стране постојао је систем заснован на приватној својини над капиталом и слободној конкуренцији, а са друге стране – систем заснован на државној контроли над средствима за производњу. Историја је показала да је овај други систем неефикасан, због чега су бивше социјалистичке земље кренуле путем транзиције смањујући економску улогу државе у корист тржишне конкуренције. Улога државе је мењана и у капиталистичким привредама, као реакција на привредна кретања. Тако је велика економска криза из 1929. године утицала на промену става према држави. У то време *Џон Мајнард Кејнс* је доказао да држава може стабилизovati привреду. Данас доминира мишљење да су слободно тржиште и приватна својина услов ефикасности привреде, али да држава има значајну улогу као допуна тржишту. Међутим, проблем и неслагање постоје у вези са дефинисањем економске улоге државе.

Као један од разлога за државну интервенцију у привреди наводи се и производња јавних добара. Реч је о добрима и услугама који су од виталног значаја за функционисање једне привреде (здравство, образовање, безбедност, снабдевање електричном енергијом, водоснабдевање, комуналне услуге и друго). Нека од ових добара, као што је образовање и здравствене услуге, обезбеђује и приватни сектор, док су друга, рецимо, национална одбрана и полиција, у искључивој надлежности државе. У економској теорији (Stiglitz, 2004: 127) присутна је и подела на чиста и квази јавна добра, као и приватна добра која обезбеђује јавни сектор. У оквиру ове поделе образовање је сврстано у *приватно добро које обезбеђује јавни сектор*.

Данас државе захватају, опорезивањем и на друге начине, велики део остварених доходака својих грађана и профита привредних субјеката.

Овако прикупљена буџетска средства држава користи за различите намене. Што више новца троши у једној области, мање остаје за друге. Држава увек има оправдања за велика трошења и непланиране издатке. Краткорочно, она не сноси одговорност за нерационално трошење новца својих пореских обвезника. Након пар година, на новим изборима, могу се осетити последице неадекватне државне политике.

Имајући у виду ограничено пореско захватање (прекомерно опорезивање смањује потрошњу и инвестиције), наслеђени јавни дуг, као и обимна државна трошења, поставља се питање: Како обезбедити ефикасну производњу јавних добара? У овом раду анализирамо однос савремених држава према образовању, са посебним освртом на финансирање образовања и квалитет образовног система.

2. Држава и образовање

Свуда у свету државе су одговорне за образовање. Питање значаја образовања се не поставља. Постоје, међутим, неслагања у вези са начином успостављања висококвалитетног система образовања. Заступљеност образовања у укупним буџетским расходима одраз је приоритета сваке актуелне власти, као и стања јавних финансија. Два основна економска проблема у вези са финансирањем образовања јесу: опадање привредне активности, а тиме и обима фискалних захватања; као и повећање доходне неједнакости грађана, односно повећање броја грађана слабог имовног стања. Између обима привредне активности и квалитета образовања постоји узрочно последична веза. С једне стране, квалитетан и ефикасан систем образовања унапређује људске ресурсе без којих нема привредног раста. С друге стране, држава суочена са економском кризом или рецесијом, има ограничене могућности пореског захватања, а тиме и финансирања буџетских расхода. Многи економисти квалитетно образовање сматрају основним предусловом привредног раста. Зато се питању финансирања образовања у свим земљама посвећује посебна пажња. Ово питање код нас је тим озбиљније, имајући у виду дугогодишњу привредну рецесију или боље рећи кризу, с обзиром на забрињавајуће низак ниво привредне активности, а уз то и све веће социјалне разлике. Ово последње може се довести у вези и са образовањем, мада не само с тим с обзиром на то да међу богатим грађанима Србије значајан број чине лица без високошколског образовања.¹

1 За потребе овог рада нећемо улазити у разлоге социјалне неједнакости грађана у Србији. Тиме би остали на позицији државе и њене политике, али би се знатно удаљили од теме рада и ушли у неке друге области, попут: регуларности приватизација, криминала, корупције, злоупотребе положаја одговорних лица и слично.

Табела А1: Становништво старо 15 и више година према школској спреми, по пописима 1953–2011.
Table A1: Population aged 15 and over by educational attainment, by censuses 1953–2011

	1953	1961	1971	1981	1991	2002	2011	
РЕПУБЛИКА СРБИЈА	4980252	5397741	6360012	7074075	6294350	6321231	6161584	REPUBLIC OF SERBIA
Без школске спреме	2178437	1579552	1313083	1061175	590682	357552	164884	Without educational attainment
Непотпуно основно образовање	2132306	2802926	2866661	2107958	1522639	1022974	677499	Incomplete primary education
Основно образовање	242296	374180	915026	1729906	1541778	1509462	1279116	Primary education
Средње образовање	370279	544313	1030125	1734433	2022048	2596348 ¹⁾	3015092 ²⁾	Secondary education
Више образовање	-	27225	86425	174413	241416	285056	348335	High education
Високо образовање	36837 ³⁾	60767	125634	229570	322888	411944	652234	Higher education
Непознато	20097	8778	23058	36620	52899	137895	24424	Unknown
				%				
РЕПУБЛИКА СРБИЈА	100	100	100	100	100	100	100	REPUBLIC OF SERBIA
Без школске спреме	43,74	29,26	20,65	15,00	9,38	5,66	2,68	Without educational attainment
Непотпуно основно образовање	42,82	51,94	45,06	29,80	24,19	16,18	11,00	Incomplete primary education
Основно образовање	4,87	6,93	14,39	24,45	24,49	23,88	20,76	Primary education
Средње образовање	7,43	10,08	16,20	24,52	32,13	41,07 ¹⁾	49,39 ²⁾	Secondary education
Више образовање	-	0,50	1,36	2,46	3,84	4,51	5,65	High education
Високо образовање	0,74 ³⁾	1,13	1,98	3,25	5,13	6,52	10,59	Higher education
Непознато	0,40	0,16	0,36	0,52	0,84	2,18	0,40	Unknown

Извор: Републички завод за статистику

Систем образовања утиче како на обим тако и на квалитет образовања становништва. Посматрајући податке из Табеле 1, тј. део који се односи на високо образовање у Србији, можемо пратити динамику повећања броја особа са универзитетском дипломом код нас у периоду од шест деценија. У дугом периоду од 1953. до 1971. године повећан је број високо образованог становништва са 0,74%, од укупног броја становника, на 1,98%. У наредном тридесетогодишњем периоду, од 1971. до 2002. године, дошло је до повећања на 6,52% високо образованог становништва у односу на укупан број грађана Србије. У последњем приказаном, деветогодишњем, периоду то повећање износило је чак 4,07% у односу на 2002. годину, чиме је 2011. године остварено учешће високо образованог становништва од 10,59%. Значајно повећање броја високообразованог становништва у Србији од 2002. године на овамо, може се објаснити променом система високог образовања код нас. У том периоду основано је више приватних факултета, чиме је у Србији прекинута дуга историја постојања искључиво државних високошколских установа. Оваква промена у државној политици образовања може се објаснити делом транзиционог процеса и настојањем државе да уведе систем образовања сличан онима у развијеним државама. У позадини би могла бити и намера да се само повећа број грађана са универзитетском дипломом, без озбиљне бриге за квалитет истих, како би бројке показале „суштинске“ промене у овом сегменту државне политике. Намера носилаца власти би могла бити и настојање да се део терета финансирања образовања са државе пребаци на приватне установе. Само повећање броја, али не и квалитета знања свршених студената, не доводи до повећања параметара привредног раста. Инвестирање у људски капитал, као услов повећања продуктивности, значи инвестирање у знање,

а не у дипломе. У том смислу, од одговорне државе се очекује да изгради квалитетан систем образовања, без обзира на заступљеност државних и приватних установа. Посматрајући податке из Табеле А1, можемо закључити да се број високообразованих особа код нас значајно повећао од педесетих година прошлог века до данас. То, међутим, није показатељ квалитета образовног система у Србији.

Код нас је право на образовање уставом загарантовано право. Сви грађани Србије имају право на образовање. Основно образовање је обавезно и бесплатно, а средње образовање није обавезно, али је бесплатно. Сви грађани, под једнаким условима, имају приступ високошколском образовању. Република Србија, у складу са Уставом, омогућава успешним и надареним ученицима слабијег имовног стања бесплатно високошколско образовање.²

3. Финансирање образовања

Све савремене државе обезбеђују и финансирају образовање. Користи од образовања има и држава и појединци који се образују. У неким земљама највећи део образовања пружају приватне установе, док у другим државне. Учешће државе у финансирању образовања различито је. Државно улагање у образовање и науку јесте инвестирање у људски капитал, који је кључни фактор технолошког напретка. Проналазачи много више доприносе расту продуктивности у односу на личну корист коју остварују од својих проналазака. Имајући ово у виду, али и чињеницу да појединци имају ограничене могућности финансирања образовања и истраживања, јасно је да се од државе очекује организовање и финансирање образовања и научноистраживачког рада. Без помоћи државе, многим појединцима била би ускраћена могућност високог образовања, као и могућност проналазака, који би користили широј заједници. Уколико би образовање било препуштено само могућностима и одлукама појединаца, ниво образовања био би много нижи. Малолетна деца сnose последице одлука својих родитеља. У таквим околностима неки родитељи, чак и они бољег имовног стања, ускратили би адекватно образовање деци сматрајући да је то непотребан трошак. Државна подршка основном и средњем образовању базира се на томе да образовање деце не сме да зависи од финансијских могућности и одговорности родитеља. Од државе се очекује да финансира основно и средње образовање, и да у великој мери помогне високо образовање. Финансирање образовања од државе не значи да школе и факултети треба да буду искључиво државни.

2 Чл. 71. Устава РС, *Сл. гласник РС*, 98/06.

Државна политика у вези са финансирањем образовања различита је на различитим образовним нивоима. За разлику од основног и средњег образовања, потенцијални студенти су пунолетни и у великој мери сами могу одлучивати о свом даљем образовању, процењујући корист од додатног инвестирања у образовање. Реализовање њихове одлуке у великој мери зависи од помоћи државе у финансирању високог образовања. Ова помоћ се огледа у томе што на државним факултетима студенти плаћају школарину, која покрива само део укупних трошкова студирања, остали део финансира држава. У том циљу, држава додељује и стипендије и кредите студентима по критеријуму успеха и материјалног стања.

Финансирање високог образовања од државе често се критикује. Као разлог се наводи то што корист од бесплатног студирања, или школарина испод реалних трошкова, имају студенти различитог имовног стања, како имућни тако и сиромашни. Другим речима, држава својим субвенцијама помаже и онима којима финансијска помоћ није потребна. Критичари државних субвенција за образовање уместо субвенција предлажу кредите и стипендије за децу из сиромашних породица. Доступност студирања зависи и од висине школарина. Њихово плаћање уз помоћ кредита губи на значају уколико су оне превисоке. У том смислу поново долазимо до тога да држава треба да води активну политику образовања.

У Србији преовлађују државне основне и средње школе, док је на нивоу високог образовања, поред државних, све већи број приватних факултета. У многим земљама улога приватних школа много је значајнија него код нас. Платежна моћ становништва утиче на тражњу за државним и приватним факултетима.

Одговорност за образовање повлачи и обавезу финансирања од државе. Та обавеза се расподељује између различитих нивоа власти. Тако, федерална влада САД финансира око 9% укупних расхода на образовање, иако су за образовање одговорне власти савезних држава, као и локалне власти (Stiglitz, 2004: 429). У САД основно и средње образовање спадају у надлежност локалних власти. Оне их финансирају (обично из пореза на имовину), запошљавају наставно особље и утврђују наставне програме. Овакав систем образовања за последицу има различито трошење на образовање између богатих и сиромашних средина. У САД постоје огромне разлике у расходима на образовање по ученику, чак и у оквиру истих савезних држава.

Квалитет образовног система у једној земљи условљен је и начином његовог финансирања, односно поделом обавеза између републике и локалних органа власти (или неких других нивоа власти). Организовање

и финансирање образовања пренето у надлежност нижих територијалних јединица, може довести до значајних неједнакости у квалитету образовања становништва једне земље. Питање образовања мора се решавати на националном нивоу с обзиром на велике разлике у развијености и буџетске могућности локалних самоуправа. Чак и средине које располажу истим финансијским могућностима могу различито издвајати за образовање с обзиром на различито вредновање приоритета.

Један од разлога због којих држава финансира образовање јесте пружање једнаких могућности за образовање свим грађанима. Ако је то тако, систем локалног финансирања образовања јесте ризичан с обзиром на то да пружа различите могућности образовања. Да ли би због тога требало увести исто издвајање за образовање у свим локалним самоуправама? Овакво решење би значило немогућност да средине које желе инвестирати више у образовање то заиста и учине. Или треба одредити минимални износ новца за образовање у свакој средини? Следеће питање је: који је тај минимални а ефикасни ниво? Ако се тај износ високо постави, сиромашне средине га не би могле обезбедити. Уколико је прениско одређен, богатије средине не би биле мотивисане да инвестирају у образовање у складу са својим могућностима. Логично је очекивати да виши стандарди и већи издаци за образовање, морају укључити већу улогу републике у финансирању образовања. И под претпоставком постојања истих инвестиција у образовање свих локалних самоуправа, поставља се питање начина коришћења тих средстава. Негде би се више улагало у, рецимо, лабораторије, а негде у спортске терене. Пружање једнаких могућности за образовање изгледа немогуће без централизованог образовног система на нивоу земље. Свој деци би требало омогућити право на образовање без обзира на то у ком крају земље живе и какве су финансијске могућности њихових родитеља. У циљу повећања једнакости, неке државе на националном нивоу обезбеђују новац за локалне самоуправе с ниским дохотком, као и за сиромашну децу. Оне финансирају образовање тако што више новца прослеђују неразвијеним подручјима, а мање развијеним, а одређују и минималне стандарде у образовању, као и начин коришћења средстава.

Из аспекта економске анализе, интересантан је однос између расхода на образовање и повећања квалитета образовног система. У производњи стандардних добара, повећање утрошака обавезно доводи до повећања производње. Ефекти повећаних улагања у образовање могу се проверити упоређивањем знања ђака (рецимо, међународна такмичења), који долазе са подручја у којима је улагање у образовање различито. Интересантни су подаци из деведесетих година прошлог века који показују да САД по ученику троше више од скоро свих осталих земаља, а да су ти исти ученици

показали слабије резултате на такмичењима у поређењу са онима из других земаља. И наредних година САД је значајно повећала расходе на образовање по ученику, али се то слабо одразило на резултате постигнуте на тестовима (Stiglitz, 2004: 438). Многи економисти проучавају везу између расхода на образовање и квалитета знања. Једни указују на слабу везу између ових параметара, док други истичу да је повећање расхода на образовање нужно и корисно. Одговор се, вероватно, налази у начину коришћења средстава намењених образовању и концепту образовног система.

Интересантно је и питање: Колико треба улагати у обдарене ученике, колико у просечне, а колико у најслабије? Улагање у таленте значи инвестирање у људски капитал који повећава производне потенцијале земље. С друге стране, улагање у најслабије ученике повећава њихове квалификације чиме стичу могућност да зарађују и себе издржавају. Најбоље би било повећати трошење на све категорије ученика, проблем су, међутим, ограничене јавне финансије.

4. Финансирање образовања код нас

Финансирање образовања директно утиче на реализацију образовних стратегија и унапређење образовног система. Основне карактеристике финансирања образовања код нас јесу: скромне буџетске могућности, утисак да је за нашу државу образовање терет а не дугорочна инвестиција, учешће образовања у домаћем буџету и укупним јавним расходима ниже од просека ЕУ. Почетак преговора о приступању Републике Србије Европској унији наметнуо је и питање финансирања високог образовања код нас у односу на праксу земаља чланица ЕУ. Наредна слика и табела приказују буџетско издвајање за високо образовање код нас у односу на оно у државама чланицама ЕУ.³



3 Подаци преузети са: <http://www.svos.org.rs/pdfs/finansiranje-vo-i-evropski>

Као што слика показује, највеће издвајање за високо образовање у Србији у последњих десет година остварено је 2008. године, када је одвојено скромних 3,48% од укупних буџетских издвајања. Након тога, учача се тренд континуираног смањивања учешћа високог образовања у домаћем буџету, које данас износи око 2% буџета РС. Ово се делом може објаснити издвајањем све већег дела буџета за отплату нараслог јавног дуга, али и државном политиком у области високог образовања.

Учешће буџетских издвајања за високо образовање (укључујући и студентски стандард) у укупним буџетским расходима и БДП-у Србије - поређење са просеком ЕУ						
Година	Укупни буџетски расходи Републике Србије - у милионима динара	Бруто домаћи производ Републике Србије (БДП) - у милионима динара	Буџетска издвајања за високо образовање (ВО) у Србији, укључујући и издвајања за студентски стандард - у милионима динара	Учешће буџетских издвајања за ВО (укључујући студентски стандард) у укупним буџетским расходима (4/2)	Учешће буџетских издвајања за ВО (укључујући студ. стандард) у БДП-у Србије (4/3)	Просечно учешће буџетских издвајања за ВО у БДП-у у ЕУ
1	2	3	4	5	6	7
2005	429.764,93	1.683.483,3	12.371,51	2,88%	0,73%	1,15%
2006	548.405,82	1.962.072,9	16.011,93	2,92%	0,82%	1,13%
2007	646.466,67	2.276.886,2	20.236,00	3,13%	0,89%	1,11%
2008	742.293,14	2.661.386,7	25.858,70	3,48%	0,97%	1,14%
2009	867.778,78	2.720.083,5	26.160,04	3,01%	0,96%	1,22%
2010	1.029.406,99	2.881.891,0	27.224,22	2,64%	0,94%	1,26%
2011	1.166.203,51	3.208.620,2	29.409,69	2,52%	0,92%	
2012	1.392.228,34	3.348.689,2	31.863,23	2,29%	0,95%	
2013	1.487.691,82	3.761.289,0	33.385,42	2,24%	0,89%	
2014	1.592.399,81	4.007.841,0	34.317,73	2,16%	0,86%	

У претходној табели,⁴ поред учешћа издвајања за високо образовање у укупним буџетским расходима РС, дат је и приказ ових издвајања у односу на остварени БДП у Србији, као и просечно учешће буџетских издвајања за високо образовање у БДП-у у ЕУ. Нажалост, недостају ови подаци за ЕУ, након 2010. године. Подаци из табеле показују да Србија издваја мањи део БДП-а за високо образовање у односу на просечно издвајање за те намене у ЕУ.

4 Подаци из Табеле 2 преузети су из Закона о буџету, односно ребалансу буџета, за сваку од посматраних година, са сајта Републичког завода за статистику, као и Министарства финансија, док су подаци везани за ЕУ преузети са сајта Еуростата.

У Стратегији развоја образовања у Србији до 2020. године (у даљем тексту: Стратегија) предвиђено је повећање учешћа расхода за образовање на ниво европског просека, односно повећање на 1,25% БДП-а до 2020. године. Овде су урачунате све врсте средстава (школарине, субвенционисање кредита, студентски стандард и друго) која се из буџета усмеравају у високо образовање. Ово повећање се наводи као стратешко опредељење наше државе са циљем повећања квалитета образовања, унапређења доступности образовања, повећања ефикасности система образовања, као и подршке програмима образовања који дају највећи допринос развоју друштва и привреде.⁵

4.1. Финансирање предшколског, основног и средњег образовања

У постојећем систему финансирања образовања код нас није дефинисан ниво учешћа издвајања за образовање у бруто домаћем производу, нити однос улагања у поједине нивое образовања, а није прецизирано ни трошење средстава усмерених на неки ниво образовања. Издвајање за образовање условљено је величином оствареног БДП-а, али би у условима рецесије требало спречити процентуално смањење заступљености образовања у БДП-у, док би у ситуацији привредне експанзије требало повећати проценат издвајања за ове намене. Стабилно финансирање образовања може се постићи јасно дефинисаним правилима којима се ограничава дискреционо одлучивање носилаца власти. У поменутој Стратегији развоја образовања код нас наводи се да је потребно отклонити системске недостатке и усмерити средства уштеђена на неком нивоу ка нивоу образовања за који се установи да су му неопходна додатна улагања. Као пример се наводи смањење броја средњих стручних школа и усмеравање тако уштеђених средстава ка унапређењу образовног процеса (у савремену опрему и друго). Такође, наводи се да је потребно утврдити приоритете у оквиру одређеног нивоа образовања и преусмерити уштеђена средства ради постизања дефинисаних циљева. Рецимо, средства која ће се уштедети смањењем броја одељења и спајањем неких основних школа могу бити уложена у унапређење рада с децом којој је потребна додатна образовна подршка.

Постојећи систем *финансирања предшколског образовања* код нас је децентрализован и заснован је на моделу у коме су суфинансијери локална самоуправа и родитељи. Тренутно локална самоуправа обезбеђује средства која покривају 80% ових трошкова, а родитељи обезбеђују

⁵ Стратегија развоја образовања у Србији до 2020. год. Преузето: <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08>

20% трошкова (просечан ниво, док ниво учешћа у појединачном случају зависи од социоекономског статуса родитеља). Намера државе је да у будућем периоду развија модел јавно-приватног партнерства са циљем обезбеђивања већег обухвата деце предшколског узраста. Средства за предшколско образовање обезбеђују се у републичком буџету и преносе се локалним самоуправама на основу броја формираних група. Пракса је показала да су ова средства различито коришћена на нивоу локалних самоуправа, негде рационално а негде не. Као пример нерационалног трошења наводи се изградња нових предшколских установа у локалним самоуправама где постоји вишак простора у школама у којима је број ученика значајно смањен, а који би могао бити преуређен за потребе предшколског образовања. Избегавањем оваквих непотребних улагања знатно би се уштедело и на изградњи објекта и на особљу, а новац би могао да се употреби за унапређење образовног процеса. Основни недостатак овог модела је одсуство планирања и координације између Републике и локалних самоуправа, које су без посебне контроле користиле средства за ове намене, због чега су и могућности предшколског образовања различите.

Код нас постоји дуални систем *финансирања основног и средњег образовања* према коме Република финансира плате запослених, а локалне самоуправе капитална улагања, материјалне трошкове и друге расходе. Финансирање је, пре свега, условљено бројем одељења у школама. То је и разлог што директори школа покушавају да привуку ученике, како би одржали што већи број одељења. Како наводе из Министарства просвете, науке и технолошког развоја, због смањења броја одељења, а под утицајем демографских кретања, настаје фундаментална неефикасност у нашем основном образовању. Наиме, у периоду од 1990. до 2008. године број ученика у основном образовању смањен је за око 215.000. У истом периоду, број одељења смањен је за око 2.300, а број школских објеката (централне школе и издвојена одељења) за 86. Тиме је, како тврде, реално улагање по ученику значајно повећано, али да средства нису улагана у развој образовања већ у задржавање постојећег броја запослених. Што се тиче средњошколског образовања, наводе да постоји доминација средњег стручног образовања, које је значајно скупље од гимназија. Највећи број ученика по завршетку средњег стручног образовања уписује високо образовање, због чега настаје додатна неефикасност, јер су ови ученици похађали скупље наставне планове и програме и спремали се за тржиште рада, а не за упис на високошколске установе. Зато у оквиру Стратегије развоја образовања у Србији до 2020. године предлажу оптимизацију средњих школа и повећање броја ученика у гимназијама. Указује се и на

то да није на одговарајући начин регулисано професионално усавршавање наставника за чије финансирање су надлежне локалне самоуправе. У пракси постоје велике разлике које су у највећој мери повезане с економским развојем локалних самоуправа, јер оне сиромашне нису имале довољно средстава за испуњавање постављених законских услова.

Систем финансирања предуниверзитетског образовања – Република финансира плате, а локалне самоуправе све остало, показао је своје недостатке. Локалне самоуправе су суочене са недостатком средстава за изградњу нових установа, финансирање професионалног усавршавања наставника, куповине савремене опреме и учила. Ово је посебно проблем у неразвијеним срединама. Различито инвестирање у образовање између развијених и неразвијених локалних самоуправа створило је и велике разлике у квалитету образовања.

4.2. Финансирање високог образовања

Текући модел финансирања високог образовања регулисан је Уредбом Владе из 2002. године.⁶ Законом о високом образовању из 2005. године предвиђено је закључивање посебних уговора о финансирању између Министарства просвете и сваке високо школске установе (ВШУ), мада у пракси то није примењивано.⁷ У складу са Уредбом, средства се углавном усмеравају сразмерно броју први пут уписаних буџетских студената уз узимање у обзир и других елемената, као што су: величина наставне групе, број група, број наставног особља, површина зграде, број ненаставног особља итд. Узимањем у обзир свих ових параметара одређује се укупан ниво средстава (исказан и кроз број потребних запослених), који се коригује у зависности од стварног стања запослених на ВШУ. Овако одређени износ средстава месечно се уплаћује свакој ВШУ за плате, без обзира на то да ли је свако запослено лице финансијски покривено. Свака ВШУ из те суме, и евентуално из сопствених прихода, одређује ниво плата својих запослених.

Средства за материјалне трошкове одређују се на основу утврђених норматива и завршних рачуна ВШУ и у текућим трошковима представљају проценат учешћа буџетских средстава у укупним средствима ВШУ примењен на сваки реалан рачун. Иако је то обавеза, трошкови за опрему и инвестиционо одржавање из буџета се, због недостатка средстава, практично не исплаћују. Средства за те намене Министарство користи само интервентно. Држава дугује државним ВШУ јер већ више година не

6 Уредба о нормативима и стандардима услова рада универзитета и факултета за делатности које се финансирају из буџета, *Сл. гласник РС*, 15/02.

7 Закон о високом образовању, *Сл. гласник РС*, 76/05.

исплаћује материјалне трошкове. Тиме је настао проблем финансирања грејања и других трошкова неопходних за пословање ВШУ и одвијање наставе.

Досадашњи систем је обезбеђивао једном броју студената финансирање образовања на државним ВШУ на терет републичког буџета (око 50% уписаних студената). Неким студентима су покривени и трошкови живота, док другима нису, што отежава ситуацију студентима који студирају ван места у коме живе, а нису у студентским домовима. Један број студената државних ВШУ, који нису у категорији буџетских студената, и сви студенти на приватним ВШУ сами плаћају своје школарине. Када је реч о докторским студијама, највећи број студената сам плаћа школарине, које су утврдили универзитети. Нешто изнад 50% студената докторских студија укључено је у пројекте преко којих се финансирају трошкови истраживања. Школарине за докторске студије на појединим факултетима веома су високе, знатно изнад стварних трошкова студирања.

5. Нови модел финансирања образовања код нас

5.1. Финансирање предуниверзитетског образовања

Намеравајући да повећа квалитет и ефикасност образовања, Влада РС је 2012. године усвојила дугорочну Стратегију развоја.⁸ План је да се уведе систем финансирања према броју ученика у оквиру кога ће се ниво финансирања ученика разликовати у зависности од образовних потреба и социоекономских особености средина у којима ученик похађа наставу. Стратегијом су предвиђени и изузеци од модела финансирања према броју ученика. Имајући у виду негативне демографске трендове и миграцију ка већим центрима, систем финансирања према броју ученика не може се примењивати у свим локалним самоуправама. Предуслов за увођење новог система финансирања предуниверзитетског образовања је постојање информационог система из кога ће се прикупљати подаци и на нивоу локалне самоуправе и на нивоу сваке школе. На нивоу Републике биће израчуната цена образовног процеса за типичног ученика. Расходи за образовање и даље ће бити подељени на централном и локалном нивоу. Нови систем поделе трошкова треба да обезбеди већу праведност и различит проценат учешћа централног и локалног нивоа. Мора се узети у обзир разлика у економској моћи локалних самоуправа и обезбедити веће учешће централног нивоа у финансирању ученика који наставу похађају у школама које припадају мање развијеним подручјима. Република ће водити рачуна о изједначавању средстава за образовање

⁸ Стратегија развоја образовања у Србији до 2020. године, *Сл. гласник РС*, 107/12.

на нивоу локалних самоуправа, али употреба ових средстава на локалу мора бити контролисана. Плате запослених у образовању дефинишу се на централном нивоу. Фискална децентрализација може довести до великог распона плата. Зато је потребно дефинисати ниво аутономије коју локалне самоуправе имају у одређивању плата, тако што се на централном нивоу одређује ниво до кога се плате могу повећавати. Стратегијом је предвиђено да нови систем финансирања мора да укључи и расходе неопходне за професионално напредовање наставника. У циљу реализације споменуте Стратегије, у делу који се односи на предуниверзитетско образовање, учињене су измене у Закону о основама система образовања и васпитања. Средства за финансирање делатности установа чији је оснивач РС, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују се у буџету РС, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Установе могу да остваре и сопствене приходе по основу донација, спонзорства, школарине, уговора и других послова, у складу са законом.⁹

5.2. Финансирање високог образовања

Досадашњи модел финансирања високог образовања код нас довео је до тога да факултети, руковођени финансијским интересима, спроводе уписну политику усмерену ка привлачењу што већег броја студената, а да таква политика често није усклађена са реалним потребама у привреди. Дуго година су факултети друштвених наука уписивали много више студената у односу на факултете природних и техничких наука, што је условило и неадекватну понуду радне снаге. У исто време, позиција буџетских и самофинансирајућих студената умногоме се разликује. Поред неплаћања школарине, буџетски студенти, под одређеним условима, имају и додатне бенефиције (повољан смештај и исхрана, као и друге). За разлику од њих, самофинансирајући студенти плаћају све трошкове студирања. Ако овоме додамо да је на буџету и велики број студената којима финансијска помоћ државе није ни потребна, онда је јасно да се буџетска средства могу ефикасније употребити. Овакав систем финансирања високог образовања створио је социјално незадовољство и код студената и код наставника на државним факултетима, због чега се од државе очекује хитна и ефикасна промена образовне политике.

У оквиру новог модела финансирања, предвиђеног Стратегијом коју је Влада усвојила 2012. године, основна идеја је јавно утврђивање износа трошкова студирања по појединим областима и институцијама и увођење обавезе

⁹ Чл. 156. до 160. Закона о основама система образовања и васпитања, *Сл. гласник РС*, 55/13.

да и држава и студенти плаћају део школарине. Овакво решење је уведено са намером да се укину досадашње велике разлике међу онима који ништа нису плаћали и онима који су плаћали све. Нова категоризација студената је нешто измењена. Буџетским студентима држава у потпуности покрива трошкове студирања, као што је то било и раније. Суфинансирајућим студентима део трошкова студирања покрива држава, а други део до пуног износа школарине плаћају сами уз могућност подизања личног субвенционисаног кредита. Износ партиципације студената утврђује се на основу позиције на ранг-листи. Боље ранжирани студенти имају мање учешће у финансирању школарине, док они при дну листе имају веће. Самофинансирајући студенти пун износ школарине плаћају сами. Ранг листе буџетских и суфинансирајућих студената формирају се на основу постигнутог успеха, али и социјалног статуса студената. Буџетски студенти могу бити уписани на државним ВШУ, суфинансирајући на државним и непрофитним приватним ВШУ, а самофинансирајући на свим ВШУ. Сваке године држава доноси одлуку о нивоу средстава и структури њихове расподеле по областима, у зависности од процене приоритета. Квоте за упис буџетских студената по појединим областима држава утврђује на основу приоритета и потреба јавног и приватног сектора. И за студенте докторских студија уведени су исти статуси, као и они на основним и мастер студијама.

6. Државне насупрот приватним школама

Конкуренција на било ком тржишту роба или услуга јесте добра ствар. Она омогућава купцима могућност избора у складу са њиховим преференцијама и платежним могућностима. Када је реч о тржишту знања, ствари нису баш тако јасне. Присталице приватних школа (факултета) тврде да је добра могућност избора између државних и приватних школа, и да при томе приватне школе пружају квалитетније образовање уз ниже трошкове, који су резултат логике да једино тако могу опстати у конкуренцији са државним школама. Колико заиста корисници образовања имају могућност избора? Када је реч о основним и средњим школама, деца природно гравитирају ка најближим школама. Није искључена ни могућност избора боље школе, удаљеније од места становања, али овакав избор чине само имућнији родитељи који високо цене образовање своје деце. Они се могу определити и за приватне школе. Већина, међутим, своју децу уписује у школе најближе месту становања. У овом сегменту долази до изражаја државна политика образовања која води рачуна о територијалној покривености школама и у најзабаченијим крајевима земље. За мале и неразвијене средине изостаје интерес отварања приватних школа. Приватне образовне установе

руководе се интересом максимизирања профита. За њих су интересантне локације са великим бројем потенцијалних корисника њихових услуга. У држави у којој постоје државне и приватне школе, могућност избора између њих имају само имућнији појединци. Другим речима, конкуренција између државних и приватних школа користи само богатима.

И поред претходне констатације, можемо рећи да је конкуренција корисна на свим тржиштима. Не постоје довољно убедљиви аргументи за ограничавање конкуренције на било ком тржишту, укључујући и тржиште образовања. Оно јесте специфично у односу на тржишта стандардних роба и услуга, али га конкуренција чини јачим и ефикаснијим. Само постојање приватних школа представља подстицај државним да пружају квалитетније услуге. Једна од специфичности тржишта образовања јесте процена квалитета услуга које пружају различите образовне установе. Која школа, од понуђених на тржишту, пружа најбоље образовање? С обзиром на то да није лако проценити ефикасност школа, држава прописује националне стандарде који се односе на просветне раднике, уџбенике и наставни процес. Ови стандарди су од посебног значаја у крајевима где постоји једна школа, где нема конкуренције. Иако многи сматрају да оснивање приватних школа не треба ограничавати, несугласице настају у вези с тим да ли би оне требало да добијају државну финансијску подршку.

Код нас приватни факултети немају право на упис буџетских студената и због тога су њихове школарине веће од оних на државним факултетима. Због тога су приватни факултети стављени у неравноправни положај у односу на државне, па су као начин привлачења студената и профитирања нашли у критеријуму полагања испита. На приватним факултетима код нас студира око 20% укупног броја студената.

7. Закључак

Значајно повећање броја високообразованог становништва у Србији, од 2002. године на овамо, може се објаснити променом система високог образовања код нас и оснивањем приватних факултета. Оваква промена у политици образовања може се објаснити настојањем државе да уведе систем образовања сличан онима у развијеним државама. У позадини би могла бити и намера да се само повећа број грађана са универзитетском дипломом. Намера носилаца власти би могла бити настојање да се део терета финансирања образовања са државе пребаци на приватне установе. Само повећање броја, али не и квалитета знања свршених студената, не доводи до повећања параметара привредног раста. Инвестирање у људски капитал, као услов повећања продуктивности, значи инвестирање у знање,

а не у дипломе. У том смислу, од одговорне државе се очекује да изгради квалитетан систем образовања без обзира на заступљеност државних и приватних установа. Организовање и финансирање образовања пренето у надлежност нижих територијалних јединица, може довести до значајних неједнакости у квалитету образовања становништва једне земље. Питање образовања мора се решавати на националном нивоу с обзиром на велике разлике у развијености и буџетске могућности локалних самоуправа. Чак и средине које располажу истим финансијским могућностима, могу различито издвајати за образовање с обзиром на различито вредновање приоритета. Повећање издатака за образовање јесте нужно и корисно, али се посебно мора водити рачуна о начину коришћења средстава намењених образовању и концепту образовног система.

Литература

Stiglitz, J. (2004). *Ekonomija javnog sektora*. Beograd: Ekonomski fakultet u Beogradu.

Стратегија развоја образовања у Србији до 2020. године. *Службени гласник РС*. Бр. 107. 2012.

Уредба о нормативима и стандардима услова рада универзитета и факултета за делатности које се финансирају из буџета. *Службени гласник РС*. Бр. 15. 2002.

Устав Републике Србије. *Службени гласник РС*. Бр. 98. 2006.

Закон о високом образовању. *Службени гласник РС*. Бр. 76. 2005.

Закон о основама система образовања и васпитања. *Службени гласник РС*. Бр. 55. 2013.

<http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08>

<http://www.svos.org.rs/pdfs/finansiranje-vo-i-evropski>

Ljubica Nikolić, LL.D.
Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš

Aleksandar S. Mojašević, LL.D.
Assistant Professor,
Faculty of Law, University of Niš

EDUCATION – AN EXPENSE OR INVESTMENT FOR THE STATE

Summary

A quality education system improves human resources, without which there is no economic growth. On the other hand, the state faced with the economic crisis or recession has limited possibilities of funding the budget expenditures. All countries pay special attention to the the question of funding education. This issue is even more important in our country, considering the long-time economic recession or (rather) crisis, as well as the disturbingly low level of economic activity and increasing social differences. Increasing the number of graduates without enhancing the quality of knowledge does not lead to an increase in the parameters of economic growth. Investing in human capital, as a condition for increasing productivity means investing in knowledge, not in a diploma. In this sense, responsible countries are expected to build a quality education system, regardless of the number of public and private institutions. The quality of the education system in a country is conditioned by the mode of its financing, i.e. by the division of responsibilities between the republic and local authorities (or other levels of government). The organization and financing of education has been transferred to the jurisdiction of lower territorial units, which may lead to significant disparities in the quality of education of the population of a country. The issue of education must be addressed at the national level, given the big differences in the development and budgetary possibilities of local governments. Even local communities that have the same financial capacities can differently allocate resources for education, depending on the evaluation of different priorities. The basic characteristics of funding education in our country are: modest budgetary possibilities, an impression that education is a burden rather than a long-term investment for our country, and the fact that the participation of education in the national budget and the total public expenditure is lower than the EU average.

Keywords: education, state, financing, efficiency.

II ПРИКАЗИ
