

Uvodnik



Od vremena prosvetiteljstva postoji uverenje da je masovno obrazovanje stanovništva neophodan uslov ekonomskog i društvenog napretka. Obrazovanje utiče na produktivnost u sadašnjem periodu ali i na tehnički progres kojim se povećava produktivnost u budućnosti, čime se omogućava održivi rast standarda građana. Brojna empirijska istraživanja koja su sprovedena na velikim uzorcima zemalja, koji obuhvataju periode od nekoliko decenija, sadrže dokaze da dugoročni ekonomski rast neke zemlje zavisi od količine i kvaliteta obrazovanja njenih građana. Empirijska istraživanja sugerišu da je za dostizanje srednjeg nivoa razvijenosti neophodno opšte osnovno i srednje obrazovanje uz solidan kvalitet visokog obrazovanja, koje omogućava veću produktivnost zaposlenih. Za dostizanje visokog nivoa razvijenosti osim široke dostupnosti, neophodan je i visok kvalitet obrazovanja, koje stvara mogućnost za unapredjenje postojećih i kreiranje novih tehnologija.

S obzirom na to da kvalitet obrazovanja u Srbiji u osnovnim školama stagnira na niskom nivou već duže od jedne decenije, dok visoko obrazovanje pokazuje skroman napredak, važno je pitanje koji su uzroci takvog stanja. Kvalitet obrazovanja u nekoj zemlji zavisi od velikog broja faktora, pri čemu su neki zajednički za sve nivoe obrazovanja, dok su drugi specifični za neke nivoe obrazovanja. Važni opšti faktori koji utiču na kvalitet obrazovanja na svim nivoima su visina javnih ulaganja u obrazovanje, kvalitet institucionalnog okvira i kvalitet nastavnog osoblja.

Jedan od faktora koji utiče na kvalitet obrazovanja je visina javnih ulaganja u obrazovanje. Očekuje se da ukoliko država više ulaže u izgradnju mreže obrazovnih ustanova, njihovo opremanje, zarade nastavnog i vannastavnog osoblja, kvalitet udžbenika, izradu adekvatne regulative i nadzora i drugo, što će imati za rezultat viši kvalitet obrazovanja. Prema različitim izvorima podataka, ukupna javna ulaganja u obrazovanje u Srbiji se kreću između 3,3 i 3,6% BDP. Ulaganje u obrazovanje u Srbiji, iskazano kao procenat BDP, je znatno manje nego u zemljama Evropske unije, koje za obrazovanje u proseku izdvajaju oko 5% BDP. Prema podacima Eurostata, od 11 zemalja CIE, za koje postoje podaci, samo Rumunija izdvaja manji procenat BDP za obrazovanje od Srbije. Prema podacima Ujedinjenih nacija o održivom razvoju, javna ulaganja u obrazovanje u Srbiji su u 2021. godini iznosila 3,3% BDP, dok je prosek svih evropskih zemalja iznosio 4,9% BDP. Od 34 evropske zemlje za koje postoje podaci za navedenu godinu samo tri zemlje su ulagale manji procenat BDP za obrazovanje od Srbije. Pet evropskih zemalja koje ostvaruju najbolje rezultate na PISA testovima, u proseku iz javnih izvora ulažu 5% BDP, a kad se iz ove grupe isključi Irsk, tada prosečno ulaganje iznosi 5,5% BDP.

Na osnovu prethodnog, prilično je očigledno da su potrebna veća javna ulaganja u obrazovanje, kako bi se unapredio njihov kvalitet u Srbiji. Povećanje izdvajanja za obrazovanje u odnosu

na BDP bi omogućilo da se smanji zaostatak plata u obrazovanju u odnosu na plate zaposlenih u drugim delatnostima sa istim stepenom kvalifikacije, poboljšaju performanse nastavnog osoblja, poboljša opremljenost škola, unaprede nastavne procedure, unapredi nadzor škola i dr. Fiskalno održivo povećanje učešća javnih rashoda za obrazovanja u BDP, podrazumeva da rashodi za nekoliko drugih funkcija države rastu sporije od rasta BDP u narednih nekoliko godina. Stvaranjem fiskalnog prostora, rast učešća rashoda za obrazovanje u BDP ne bi povećao fiskalni deficit, niti bi bilo neophodno da se povećaju porezi. Procenjuje da je ostvariv cilj, koji ne bi ugrozio makroekonomsku stabilnost, niti istisnuo druge funkcije države, da se u srednjem roku od 5-7 godina rashodi za obrazovanje povećaju na oko 4,5% BDP.

Povećanje državnih rashoda je neophodno, ali ne i dovoljno da bi se poboljšao kvalitet obrazovanja u Srbiji. Za unapredjenje kvaliteta obrazovanja potrebno da se unapredi institucionalni okvir za obrazovni sistem, unapredi selekcija zaposlenih, poboljšaju pedagoške veštine nastavnog osoblja, uvede regularna spoljna ocena performansi učenika, nastavnika i obrazovnih ustanova i dr.

Kvalitet obrazovanja u nekoj zemlji zavisi od formalnih institucionalnih pravila kojima se reguliše obrazovanje, ali i od opštih institucionalnih rešenja koja postoje u toj zemlji. Formalna insitucionalna pravila koja postoje u obrazovanom sistemu Srbije rezultat su istorijskog razvitka od početka 19-tog veka do sada, uključujući i period samoupravnog socijalizma. Nakon 2000-te godine reforme obrazovanja su velikim delom usaglašavane sa pravilima koje postoje u razvijenim zemljama, a naročito u zemljama EU. Formalna pravila sadržana su u brojnim propisima koje usvajaju državni organi i obrazovne ustanovne kojima se uređuje funkcionisanje obrazovanja. Osim zakona o osnovama obrazovanja i vaspitanja postoje posebni zakoni za osnovno, srednje i visoko obrazovanje, zakoni o obrazovanju odraslih, zakoni o dualnom obrazovanju, zakon o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima, zakon o nauci i istraživanjima. Opšti zakoni kojim se regulišu radni odnosi, javne nabavke i dr. relevantni su i za funkcionisanje obrazovnih ustanova. Osim zakona, obrazovanje je regulisano velikim brojem uredbi, pravilnika, standarda, priručnika i dr. koje su usvojili različiti državni organi, dok su ciljevi i pravci razvoja obrazovanja definisani strategijama koje usvaja država. Osim propisa koje donose državni organi, obrazovanje je regulisano propisima koje donose obrazovne institucije, koje imaju manji i veći stepen autonomije (statuti, pravilnici, poslovници, strategije, odluke, upustva i dr.).

Formalna pravila kojima se reguliše obrazovanje uglavnom su usaglašena sa dobrom praksom koja postoji u razvijenim zemljama, sa dugom tradicijom obrazovanja, a u kojima je na osnovu različitih istraživanja kvalitet obrazovanja visok. Ipak i dalje postoje određena odstupanja od dobre prakse, koja negativno utiču na kvalitet obrazovanja. U Srbiji još uvek nije obavezno

srednje obrazovanje za razliku od većine evropskih zemalja. Pravila o napredovanju i nagradjivanju nastavnika u osnovnim i srednjim školama nisu dovoljno čvrsto povezana sa uspehom njihovih učenika. U slučaju master i doktorskih studija u Srbiji je dominantno studiranje uz rad, što negativno utiče na dužinu i kvalitet studiranja. Glavni razlog za opredeljenje većine studenata za studiranje doktorskih i master studija uz rad je odsustvo adekvatnog državnog finansiranja navedenih studija.

Osim odstupanja od formalnih pravila postoje važni slučajevi nepoštovanja ili izigravanja propisa. Tako, na primer u slučaju gašenje osnovnih škola u seoskim područjima, država često ne obezbeđuje prevoz učenika do susednih osnovnih škola. Država povremeno ne izmiruje zakonom propisana finansijska sredstva državnim fakultetima koja su neophodna za pokriće materijalnih troškova, što naročito negativno utiče na kvalitet obrazovanja na fakultetima koji imaju visoke troškove, vežbi i eksperimenata. Na nekim privatnim fakultetima fingira se ispunjenost uslova za akreditaciju, što regulatorni organi tolerišu. Ekstremni primer narušavanja zakonskih pravila bio je organizovanje doktorskih studija od strane privatnih univerziteta koji nisu bili akreditovani za njihovo organizovanje. Država je tolerisala takvu praksu, da bi posebnim zakonom priznala oko 1000 doktora odbranjениh na neakreditovanim univerzitetima!? Jedan od podsticaja za ovakvo ponašanje univerziteta je zakonski propis koji uslovljava osnivanje univerziteta, postojanjem doktorskih studija, što nije uobičajena praksa u svetu.

Na kvalitet obrazovanja utiču i neformalne institucije, odnosno običaji, nasledjena praksa kao i sistem uverenje učenika, njihovih roditelja i nastavnika. Kvalitet obrazovanja u nekoj zemlji zavisi od toga kakvi stavovi prema obrazovanju preovladjuju među njenim građanima. Ukoliko preovladjuju stavovi prema kojima se obrazovanje tretira kao vrlina, to pozitivno utiče na kvalitet obrazovanja. Suprotno, ukoliko preovladjuje uverenje da obrazovanje ne predstavlja posebnu vrednost, to će negativno uticati na kvalitet obrazovanja. Na nizak kvalitet obrazovanja u osnovnim i srednjim školama negativno utiče pedagoška tradicija prema kojoj se od učenika traži reprodukcija obimnih nastavnih sadržaja, umesto da se insistira na razumevanju i povezivanju različitih znanja. Ovakva pedagoška tradicija bi mogla da se promeni dodatnom obukom učitelja, nastavnika i profesora, koja bi bila praćena spoljnim nadzorom, kao i uslovljavanjem napredovanja nastavnika rezultatima njihovih učenika. Tokom prethodnih decenija u Srbiji je postala sve zastupljenija praksa slabog pohađanja nastave od strane studenata, sa kojom je komplementarna praksa plaćanja privatnih časova od strane učenika i studenata. Slabo pohađanje nastave negativno utiče na kvalitet obrazovanja, a dodatno dovodi do neproaktivnog rasipanja resursa usled plaćanja privatnih časova i dugotrajnog studiranja. Rešenje je donošenje propisa kojima bi se uvele obaveznost pohađanja nastave, pri čemu bi se uveo poseban treatment za zaposlene studente.

Važan podsticaj za kvalitet obrazovanja je postojanje pozitivne selekcije pri zapošljavanju i napredovanju u državnom sektoru koji u svim zemljama predstavlja najvećeg poslodavca. Pozitivna selekcija znači da pri zapošljavanju u državnom sektoru prednost imaju oni koji su u školi i na fakultetu ostvarili bolje rezultate i koji su završili kvalitetnije škole i fakultete, kao i da je stručnost ključni kriterijum za nagradjivanje i napredovanje zaposlenih. Negativan podsticaj za kvalitet obrazovanja predstavlja praksa masovnog zapošljavanja partijskih aktivista vladajućih stranaka koji su završili fakultete niskog kvaliteta, pri čemu napredovanje

u državnom sektoru u sve većoj meri zavisi od partijske pripadnosti. Partijsko zapošljavanje i napredovanje na osnovu partijske pripadnosti u Srbiji ima dugu tradiciju, koja je tokom poslednjih 10-ak godina eskalirala, toliko da je sada dostigla razmere koje su postojale u ranom periodu socijalizma. Ovakva praksa mladima šalje signal da je za dobijanje posla i napredak u karijeri važnija partijska pripadnost i lojalnost vladajućoj stranci nego marljivo i posvećeno učenje.

Očekuje se da će kvalitet obrazovanja biti bolji ukoliko učitelji, nastavnici i profesori imaju veći društveni ugled. Društveni ugled nastavnog osoblja zavisi od toga kako društvo vrednuje njihov posao, ali i od performansi nastavnika. Znatno niže zarade učitelja, nastavnika i profesora u odnosu na zarade koje ostvaruju zaposleni u drugim delatnostima sa istim nivoom obrazovanja ukazuju da društvo ne vrednuje značajno obrazovanje. Važan signal da se rad u obrazovanju ne vrednuje visoko od strane države i društva je izostavljanje zaposlenih u obrazovanju iz državnih programa subvencija za rešavanje stambenog pitanja tokom poslednjih desetak godina. Ovakav tretman obrazovanja, ima za posledicu negativnu selekciju zaposlenih u sektoru obrazovanja što umanjuje ugled nastavnog osoblja, ali i kvalitet obrazovanja.

Važan faktor koji utiče na kvalitet obrazovanja je kvalitet nastavnog osoblja. Generalno ukoliko nastavno osoblje ima bolja stručna i pedagoška znanja, rezultati obrazovanja će biti bolji. U zemljama Dalekog istoka i evropskim zemljama koje prednjače prema kvalitetu obrazovanja, nastavno osoblje se selektuje iz 5-10% najboljih diplomaca fakulteta. U zemljama OECD plate zaposlenih za fakultetom u obrazovanju su manje za 5-15% u odnosu na plate zaposlenih sa istim nivoom kvalifikacije u drugim delatnostima. U Srbiji prema podacima za oktobar 2023. prosečne plate zaposlenih sa fakultetom, master ili doktorskim studijama u obrazovanju su bile za 27% manje nego prosečne zarade zaposlenih sa uporedivim nivoom obrazovanja u Srbiji. Zarade u obrazovanju u Srbiji u odnosu na uporedive zarade u drugim delatnostima, znatno više zaostaju nego što je to slučaj za zemljama OECD. Zbog velikog zaostatka zarada u obrazovanju za uporedivim zaradama u drugim delatnostima u Srbiji je vrlo teško privući najbolje fakultetski obrazovane kadrove u obrazovanje. Štaviše, osnovne i srednje škole se suočavaju sa odlivom dobrih kadrova, dok fakulteti sve teže uspevaju da zaposle najbolje studente. Smanjene zaostatka zarada u obrazovanju u odnosu na zarade koje ostvaruju zaposleni sa uporedivim obrazovanjem u drugim delatnostima, moguće je samo ako se povećaju ukupna izdvajanja za obrazovanje, kao procenat BDP, jer zarade učestvuju sa oko 80% u troškovima obrazovanja.

Činjenica da zaposleni u obrazovanju spremni da primaju manje zarade u odnosu na zarade koje bi ostvarivali u drugim delatnostima ukazuje da postoje i drugi motivi za rad u obrazovanju, kao što su društveni ugled, sigurnost posla, slobodno vreme, sklonost ka edukaciji i dr. Ovi drugi faktori su kod većine ljudi relevantni ukoliko su zarade u obrazovanju umereno niže od zarade koje bi mogli da ostvaruju u drugim delatnostima. Ukoliko su zarade u obrazovanju znatno manje od zarada koje zaposleni sa istim nivoom kvalifikacija dobijaju u drugim delatnostima, mala je verovatnoća da će u obrazovanju raditi najbolji kadrovi.