

EKONOMSKA LOGIKA OSNOVNOG OBRAZOVANJA U SRBIJI*

Ivan Stanojević
Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka

SAŽETAK

U ovom radu identifikujem institucionalne prepreke za unapređenje kvaliteta osnovnog obrazovanja u javnim školama u Republici Srbiji. Mikroekonomskom analizom pokušavam da pokažem kako trenutna pravila stvaraju negativne podsticaje za zaposlene u školama da se više trude i poboljšaju kvalitet rada sa decom. Kao alternativu pokušavam da kandidujem vaučerski model finansiranja osnovnog obrazovanja koji je Milton Fridman predstavio u svom radu *The Role of Government in Education* iz 1955. godine.

KLJUČNE REČI: osnovno obrazovanje, institucionalni feleri, konkurencija na tržištu rada, problem principala i agenta, vaučeri, Milton Fridman

UVOD

Na PISA¹ testovima 2003², 2006³, 2009.⁴ i 2012.⁵ godine, đaci iz Srbije ostvarili su rezultate koji su statistički značajno ispod proseka rezultata đaka iz zemalja članica OECD. PISA testovi mere nivo pismenosti i kompe-

* Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka pod nazivom „Politički identitet Srbije u lokalnom i globalnom kontekstu” (evidencioni broj 179076), koji finansira Ministarstvo nauke, prosvete i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

1 <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/> (pristupljeno 11. 02. 2014)

2 <http://www.oecd.org/edu/school/programmeforinternationalstudentassessment-pisa/34002454.pdf> (pristupljeno 10. 09. 2013)

3 <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisa2006/39725224.pdf> (pristupljeno 10. 09. 2013)

4 <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/46619703.pdf> (pristupljeno 10. 09. 2013)

5 <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf> (pristupljeno 11. 02. 2014)

tentnosti đaka uzrasta od 15 godina u oblastima čitanja, matematike i prirodnih nauka. To znači da đaci iz Srbije u proseku značajno manje razumeju ono što su pročitali, lošije rešavaju probleme i slabije primenjuju stečena znanja u stvarnom životu, nego što su to u stanju njihovi vršnjaci iz npr. Finske, Japana, Južne Koreje, Australije, Češke, Francuske ili Mađarske. Od zemalja bivše Jugoslavije koje su nasledile obrazovni sistem SFRJ samo je Slovenija odmakla unapred, pa đaci iz Slovenije na PISA testovima dobijaju rezultate iznad proseka zemalja OECD, posebno iz matematike i prirodnih nauka. Đaci iz Hrvatske i Crne Gore imaju neznatno bolje, odnosno lošije rezultate od đaka iz Srbije, što će reći da su i oni statistički značajno ispod proseka zemalja OECD. Bosna i Hercegovina i Makedonija ne učestvuju u PISA testiranju.

Mnogi roditelji svesni su ovog problema i pokušavaju da svojoj deci pomognu na različite načine. Oni koji umeju i imaju vremena dodatno rade sa svojom decom, drugi deci dodatno plaćaju privatne časove ili ih šalju u privatne škole, dok treći pokušavaju da podmite nastavnice⁶ ili kupe rešenja testova male mature.⁷

Problem nije u deci, roditeljima, nastavnicama, niti školama, već u institucijama, to jest pravilima koja utiču na obrazovni sistem. Institucije stvaraju podsticaje koji onemogućavaju konkurenciju između škola i demotiviraju nastavnice da na što bolji i kvalitetniji način rade sa decom. Konkurencije između škola nema zbog sistema školskih područja uspostavljenih Zakonom o osnovnom obrazovanju i vaspitanju (ZOOV)⁸ i trenutnog sistema finansiranja obrazovnog sistema. S druge strane, Zakon o radu i Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u osnovnim i srednjim školama i domovima učenika⁹ demotiviraju nastavnice da na kvalitetan način rade sa decom. Razlozi za to su nepostojanje autonomije nastavnica pri ocenjivanju, velike privilegije koje ovi akti daju nastavnicama, kao i faktička nemogućnost otpuštanja loših nastavnica. Tumačenjem ovih zakona i pravila lako se može steći utisak da su škole suštinski socijalne ustanove koje se brinu o dobrobiti nastavnica, a ne javne ustanove koje roditeljima treba da pruže uslugu obrazovanja njihove dece.

6 U radu sve profesije navodim u ženskom rodu, podrazumevajući ravnopravno i žene i muškarce koje/i se tom profesijom bave.

7 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=06&dd=18&nav_id=723962;
http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=06&dd=20&nav_category=206&nav_id=620155 (pristupljeno 14. 02. 2014)

8 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2013/2229-13Lat.pdf> (pristupljeno 10. 09. 2013)

9 <http://www.svos.org.rs/pdfs/pku-osnovno-srednje-obrazovanje.pdf> (pristupljeno 10. 09. 2013)

U prvom delu rada pisaću o značaju konkurencije u obrazovanju i faktorima koji je sprečavaju u Srbiji. U drugom delu posvetiću se problemu motivacije nastavnica i pravilima koja na njih negativno utiču. Poslednji deo posvećen je problemu principala i agenta u osnovnom obrazovanju i vaučerskom sistemu kao potencijalnom rešenju tog i prethodno navedenih problema.

Iako će u fokusu ovog istraživanja biti obrazovni sistem u Srbiji, ovi nalazi mogu biti korisna polazna tačka za dalja istraživanja i u zemljama u regionu, posebno ukoliko pravila koja utiču na obrazovni sistem nisu značajno menjana od raspada SFRJ.

PRVI DEO – KONKURENCIJA U OSNOVNOM OBRAZOVANJU

Uobičajeno je da se pod školom podrazumeva ustanova u kojoj se obrazuju deca. Takvo značenje zabeleženo je i u Oksfordskom rečniku. S druge strane, ekonomski posmatrano, škola je, suštinski, ustanova koja roditeljima pruža usluge obrazovanja dece. Bez obzira da li je u pitanju škola baleta, fudbala, glume, plivanja ili osnovnog obrazovanja, roditelji tamo šalju decu da nauče znanja i veštine koje škola nudi. Jedina razlika je u tome što je osnovna škola obavezna po zakonu (ZOOV, član 6).

Roditelji, na ovaj ili onaj način, plaćaju osnovnoj školi da im čuva decu i nauči ih onim znanjima koja se smatraju osnovnim obrazovanjem. Ukoliko je škola javna, roditelji plaćaju porez javnim vlastima, koje iz budžeta finansiraju školu. U slučaju privatne škole roditelji plaćaju školarinu direktno. Pored toga, ne treba zaboraviti da oni svakako plaćaju i porez od koga se finansiraju javne škole. Prema tome, roditelji koji žele da pošalju decu u privatnu školu plaćaju uslugu dva puta.

Prvi problem je što su škole monopolisti. Monopoli su nastali iz želje zakonodavca da sva deca dobiju jednako obrazovanje, odnosno da njihovi roditelji dobiju jednaku uslugu obrazovanja dece:

Osnovni zadatak škole je da omogući kvalitetno obrazovanje i vaspitanje za svako dete i učenika, pod jednakim uslovima, bez obzira gde se škola nalazi, odnosno gde se obrazovanje i vaspitanje odvija. (ZOOV, član 9)

Takav zahtev nastao je iz želje da deca u ređe naseljenim sredinama dobiju jednako dostupno i kvalitetno obrazovanje koje dobijaju deca u velikim gradovima, gde su i nastale prve škole. Međutim, škole u retko naseljenim sredinama međusobno su veoma udaljene, pa i ne mogu biti konkurentne jedne drugima. Prema tome, umesto slobodne konkurencije među tim školama može da postoji monopolistička konkurencija. Pošto

su škole veoma udaljene jedna od druge, roditelji bi imali veliki trošak da vode decu u neku drugu školu osim one najbliže, tako da svaka škola ima monopol nad „svojom” decom. Škole se raspoređuju u skladu sa aktom o mreži škola sa ciljem racionalnog ostvarivanja jednakog prava na dostupnost obrazovanja (ZOOV, član 15).

U gradovima je situacija drugačija. Zbog velike gustine naseljenosti škola ima više i bliže su jedna drugoj, tako da razdaljina ne sprečava konkurenciju. Za razliku od strukturnih prepreka konkurencije među školama u ruralnim područjima, u gradovima su prepreke za konkurenciju institucionalne. Naime, pomenutom mrežom škola uspostavljena su školska područja. Školsko područje predstavlja skup naselja nad kojima škola ima monopol, odnosno naselja čiji stanovnici moraju da šalju decu u školu kojoj pripada to područje. Ukoliko roditelji žele da upišu dete u drugu školu moraju tražiti odobrenje škole čijem području pripadaju.

Ekonomski posmatrano, to je potpuno pogrešno. Zamislite da ne možete da odete u restoran u koji želite ukoliko za to ne dobijete dozvolu restorana koji je najbliži vašem domu ili da takva ograničenja postoje za prodavnice, frizeraje, parkove, auto-servise ili bilo koje druge proizvode ili usluge. Vaši dobavljači roba i usluga izgubili bi podsticaj da se trude, kvalitet roba i usluga bi se smanjivao, a cene rastle. Da li bi neko od njih pristao da vas pusti da idete kod drugog dobavljača, ukoliko ima moć da vas spreči? Ne bi, zato što nijedan monopolista ne želi da se odrekne svojih mušterija.

Tako je i sa školama. Institucionalnim monopolom šalje se poruka zaposlenima u školama da ne moraju da se trude. Niko neće vrednovati njihov rad na osnovu kvaliteta usluge koju pružaju (znanja koje su đaci tamo stekli, ni na osnovu đачkih rezultata na maloj maturi, ni bezbednosti đака), već će njihov posao i plate biti zagarantovani, dok god se u školskom području rađaju deca koja su primorana da idu u tu školu. Iz tog razloga školama nije u interesu da dozvole đacima da masovno odlaze u škole u drugim područjima. Pojedinačni slučajevi postoje, ali se mogu smatrati izuzecima.

Ovakvo uređenje diskriminiše decu prema lokaciji rođenja, jer su osuđena na školu u čijem području žive. To posebno važi sa siromašnije stanovništvo. Fridman tvrdi da ne postoji oblast u kojoj su siromašni toliko hendikepirani kao što je to slučaj sa dostupnošću kvalitetnog obrazovanja (Friedman 1980). Naime, ukoliko živite u siromašnom kraju, niko vam neće braniti da kupujete kvalitetnu hranu, odeću ili tehniku, ukoliko možete to da priuštite. Slično je i sa izborom privatnih, ali i nekih javnih usluga. Na primer, možete slobodno da izaberete u kom domu zdravlja ili bolnici će se lečiti vaša porodica, ili u kojoj policijskoj stanici ćete tražiti izdavanje javnih isprava. Međutim, nećete moći da izaberete bolje obrazovanje za

svoje dete, osim ukoliko ne kupite stan u naselju koje pripada drugom školskom području ili ste spremni da ponovo platite osnovno obrazovanje svog deteta u privatnoj školi.

Ukoliko bi roditelji imali pravo da biraju škole za svoju decu, stvorila bi se konkurencija (Friedman 2006). Pošto najveći broj roditelja želi najbolje moguće obazovanje za svoju decu, konkurencija bi podstakla uprave škola da se bolje organizuju kako bi privukle đake. Uprave škola bi nastojale da poboljšaju kvalitet nastave, uslove za rad, bezbednost dece, da obezbede dnevne boravke i druge sadržaje koji će privući roditelje da upišu decu baš u njihovu školu.

DRUGI DEO – MOTIVACIJA NASTAVNICA

NEPOSTOJANJE AUTONOMIJE U OCENJIVANJU

Prvi problem koji negativno utiče na motivaciju nastavnica je nepostojanje autonomije u ocenjivanju đaka. Iako nastavnica radi sa đacima cele godine i ocenjuje ih, na kraju ocenu zaključuje odeljensko veće, na predlog nastavnice (ZOOV, član 61). Zakonodavac smatra da je mišljenje veća merodavnije od mišljenja predmetne nastavnice. U veću sede sve nastavnice koje predaju tom odeljenju, od kojih se samo jedna bavi predmetom o kome je reč. Da li bi nastavnicama likovnog, biologije ili fizike trebalo da bude važno koju ocenu đak ima iz istorije ili geografije? Ne bi, i mahom nije.

Jedina osoba koja može da ima interes u promeni ocena je razredni starešina i to iz dva razloga. Prvo, zato što podizanjem proseka svojih učenika podiže reputaciju svom odeljenju i sebi kao razrednom starešini i, drugo, zato što je izložena pritisku dece i roditelja koji traže poklanjanje ocena. Iz tog razloga razredni starešina ima podsticaj da traži da se njenim đacima poklanjaju ocene. Veće nema razloga da odbija takav zahtev, jer će slično tražiti svaka članica veća kada bude u ulozi razrednog starešine. Ovakvo institucionalno uređenje, s jedne strane, razrednim starešinama daje mogućnost traženja renti, dok, s druge, umanjuje značaj predmetnih nastavnica.

Nastavnica koja je pažljivo radila sa svojim đacima i trudila se da ih pošteno oceni i istrpi pritiske za poklanjanje ocena, još uvek na veću mora da brani svoje ocene. Ukoliko u tome ne uspe, kasnije mora da objašnjava đacima zašto su nekima poklonjene ocene, a drugima nisu. Takođe, ukoliko zna da verovatno neće moći da odbrani svoje ocene na veću, nastavnica gubi podsticaj da se bori sa pritiscima. Na taj način se povećava šansa da će i sama početi da poklanja ocene, jer bolje je da ona ispadne „dobra” i pokloni deci ocene, nego da glumi strogoću, trpi moljakanje, kuknjavu

ili pretnje, da bi njene ocene na kraju poklonilo veće. Za mlade nastavnice, koje su još uvek na probnom radu ili nisu u stalnom radnom odnosu, ovakav scenario je gotovo neizbežan. Njihovo zaposlenje zavisi od uprave, tj. direktorke i njene zamenice, koje takođe mogu biti nastavnice i razredne starešine, samo sa više uticaja nego druge.

Na kraju, ovi negativni podsticaji za nastavnice neminovno utiču i na motivaciju dece da uče, ali i na njihove roditelje. Kada vide da neko od vršnjaka nezasluženo dobija bolje ocene nego što je zaslužio, podsticaj za učenjem se smanjuje. Neki mogu pomisliti da uz isti trud, ali više moljakanja i vršenja pritiska mogu dobiti bolje ocene, dok drugi mogu da zaključe da uz manje truda, a više moljakanja i pritisaka mogu da ostvare isti uspeh kao dotad. Kada deca izgube motiv da uče, objektivni nivo znanja se smanjuje. Isto tako, ukoliko roditelji shvate da njihova deca dobijaju lošije ocene od dece čiji roditelji vrše pritisak na nastavnice, poželeeće da umanje hendikep svoje dece tako što će i oni početi da vrše pritisak na nastavnice i razredne starešine. To kod dece ponovo stvara očekivanje da će mama i tata „srediti ocene”, pa počinju manje da se trude nego ranije.

NEPOSTOJANJE KONKURENCIJE MEĐU NASTAVNICAMA NA TRŽIŠTU RADA

U ovom delu želim da skrenem pažnju na nedostatak konkurencije među nastavnicama. Jednom kada postane stalno zaposlena nastavnica u osnovnoj školi, posao joj je u velikoj meri zagaranovan do kraja radnog veka, osim ukoliko sama ne poželi da ode i radi nešto drugo ili počini neku od težih povreda radne obaveze, kao što je izvršenje krivičnog dela, ugrožavanje bezbednosti dece, upotreba ili omogućavanje upotrebe alkohola, psihoaktivnih supstanci, falsifikovanje dokumenata i slično (Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja [ZOSOV]¹⁰, član 141). Ovde ne želim da se bavim ponašanjem ljudi koji tako flagrantno krše zakon, već neadekvatnim podsticajima za nastavnice koje se ponašaju u okviru pravila, ali ih pravila demotivisu i ne podstiču da kvalitetno rade sa decom.

Zakonom i kolektivnim ugovorom nije predviđeno da direktorka može da zameni nastavicu za koju misli da ne radi dovoljno dobro svoj posao, odnosno čiji đaci ne stiču dovoljan nivo znanja. Još važnije, ne postoje jasno definisani finansijski podsticaji za nastavnice da bolje rade svoj posao. Postoje dva načina da nastavnica ostane bez posla. Prvi je da napravi prekršaj zbog koga se gubi licenca za rad, a drugi je da postane tehnološki višak.

10 http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_osnovama_sistema_obrazovanja_i_vaspitanja.html (pristupljeno 10. 09. 2013)

ODUZIMANJE LICENCE

Proces oduzimanja licence veoma je dug i komplikovan. Na Internet stranici Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja ne postoje podaci o oduzetim licencama, ali, imajući u vidu postupak za oduzimanje licence, teško je poverovati da je ista ikada oduzeta nastavnici kojoj je iole bilo stalo do njenog posla, odnosno licence. Naime, pored navedenih prekršaja i krivičnih dela, postupak za suspenziju licence pokreće se ako nastavnica ne prati procedure ili ne ide na seminare za usavršavanje od tri do pet dana godišnje.

Postupak podrazumeva da Ministarstvo, po prijavi, u školu šalje prosvetnu savetnicu, koja evaluira rad nastavnice. Posle evaluacije savetnica daje predlog mera koje nastavnica treba da ispuni u roku od šest meseci, kako bi zadržala licencu. Po isteku šest meseci postupak se ponavlja. Savetnica dolazi i ponovo evaluira nastavnicu. Ukoliko su mere ispunjene utoliko nastavnica zadržava licencu. Ukoliko nisu, savetnica ponovo izdaje mere za čije ispunjavanje nastavnica ima novih šest meseci. Ukoliko ni posle drugih šest meseci nastavnica ne ispravi sve što je nalogala savetnica, ministarka daje nalog za suspendovanje licence.

Suspendovanjem licence nastavnica ne biva isključena iz nastavnog procesa, već ima obavezu da u roku od šest meseci ponovo položi ispit za dobijanje licence ili obavi potrebna usavršavanja. Ukoliko to obavi utoliko se suspenzija obustavlja, u suprotnom ostaje bez posla (ZOSOV, član 127). Takođe, nastavnica koja dva puta dobije suspenziju licence automatski ostaje bez iste i bez prava da ponovo dobije licencu za rad u prosveti (ZOSOV, član 128). Ovako komplikovana procedura za prestanak radnog odnosa uliva sigurnost nastavnicama da će moći da zadrže posao dok god to budu želele, odnosno dok ima dovoljno dece koja upisuju školu, što nepovoljno utiče na motivaciju nastavnica da se više trude oko đaka.

TEHNOLOŠKI VIŠAK

Tehnološki višak se postaje ukoliko nastavnica nema dovoljan fond časova, tj. ukoliko se toliko smanji broj đaka u školi da neka od nastavnica postane suvišna. Prema kolektivnom ugovoru, putem rang-liste se utvrđuje koja će od nastavnica biti suvišna. Na primer, ukoliko jedna nastavnica od prvog do četvrtog razreda treba da postane tehnološki višak, formira se rang-lista svih nastavnica i ona koja ima najmanje bodova postaje prekobrojna.

Problem je u tome što se pri bodovanju premali značaj daje aktivnostima koje su važne za obrazovanje dece. Prema članu 33, koji uređuje ove rang-liste, nastavnica koja ima najbolji mogući „odnos prema radnim obavezama i poslovima (realizacija programa i zadataka, dolazak na posao,

odnos prema drugim zaposlenima, roditeljima i učenicima)” može da dobije 3 poena. S druge strane, kolektivni ugovor mnogo više vrednuje socijalni status ili zdravstveno stanje nastavnice, pa se bodovi dobijaju svaku godinu radnog staža (po 1), svaku godinu radnog staža u ustanovi (+0,35), za primanja domaćinstva na nivou republičkog proseka ili manja (od 2 do 5), narušeno zdravstveno stanje (od 2 do 5) ili ukoliko ima decu koja se još uvek školuju (od 1 do 5). Ovdje se ispoljava nenameravana posledica kolektivnog ugovora. Iako je ideja bila da se zaštite socijalno, materijalno i zdravstveno ugrožene nastavnice, ovakva pravila dovela su do toga da ispašta aktivnost zbog koje postoje škole i nastavnice, a to je obrazovanje dece.

Kriterijumi za poene koji se dobijaju za odnos prema radnim obavezama nisu precizno definisani, pa se tu verovatno svima i daje maksimalna ocena. Međutim, važno je reći da ugovor daje prednost onoj nastavnici koja kod kuće ima više dece, nego onoj koja bolje radi sa decom u školi, za šta su obe plaćene. Pored toga, važnije je da li je porodica nastavnice siromašna, nego da li je ona dobra nastavnica. Oba kriterijuma šalju signal nastavnicama da je za njih bolje da rađaju decu i imaju što veću porodicu, nego da se dodatno trude kako bi unapredile svoj rad. Ukoliko imaju više dece, to im, s jedne strane, direktno povećava broj bodova za očuvanje radnog mesta, dok im, sa druge, indirektno smanjuje prosek primanja po članu domaćinstva, što im takođe donosi bodove za očuvanje radnog mesta. Slično tome, ništa ne znači ukoliko je jedna nastavnica mnogo bolja od druge, jer ukoliko je druga lošeg zdravlja prva ostaje bez posla. Na kraju, važnija je i dužina radnog staža nego rad sa decom, pa zbog toga sa dužinom radnog staža opada podsticaj za kvalitetan rad sa decom.

Pravilo po kome se drugačije boduju nastavnice koje su duže ili kraće zaposlene u specifičnoj ustanovi takođe je diskriminatorno, sprečava konkurenciju i demotiviše nastavnice da prelaze iz jedne škole u drugu ili da se posle izvesnog radnog staža zaposle u prosveti. Zamislite dve nastavnice sa po 10 godina radnog staža i podjednakim socijalnim, materijalnim i zdravstvenim statusima i stanjima tako da se bodovi za njih potiru. Jedina razlika je u tome što je prva svih deset godina u istoj školi, a druga je tu tek godinu dana. Prva bi imala 13,5 poena ($10 \times 1 + 10 \times 0,35 = 10 + 3,5 = 13,5$), dok bi druga imala 10,35 poena ($10 \times 1 + 1 \times 0,35 = 10 + 0,35 = 10,35$). Dakle, čak i da druga dobije +3 ($10,35 + 3 = 13,35$) za maksimalan pristup poslu, a prva dobije 0 ($13,5 + 0 = 13,5$), prva bi ostala na poslu na uštrb druge.

Povrh svih pomenutih mera, kolektivni ugovor još jednom eksplicitno pokazuje da kvalitet rada nije prioritet. Tako je, prema članu 34, prvenstvo po važnosti dato dužini radnog staža:

Ukoliko više zaposlenih ima isti broj bodova, prednost ima zaposleni koji je ostvario veći broj bodova po osnovu rada ostvarenog u radnom odnosu, stručne spreme, rezultata rada, odnosno imovnog stanja, i to navedenim redosledom.

Kolektivni ugovor sadrži još jednu diskriminatornu meru prema potencijalnim nastavnicama koje nisu potpisnice ugovora. Naime, ukoliko je školi potrebna nastavnica, uprava škole dužna je da, radi preuzimanja, prvo razmatra nastavnice koje su bile zaposlene u drugim školama u kojima su postale prekobrojne. Tek ukoliko na tom spisku nastavnica nema nijedne profilisane za potrebno mesto, direktorka škole, posle konkursa, može da zaposli novu nastavicu sa tržišta rada (član 5). Ovakva mera je još jedna brana konkurenciji između bivših i potencijalnih nastavnica i kao takva ne doprinosi kvalitetu rada škola. Da stvar bude još nepovoljnija, prijem nove nastavnice sa tržišta rada mora da odobri i reprezentativni sindikat škole, što stvara dodatni jaz između *insajderki* i *outsajderki* u obrazovanju (član 5).

TREĆI DEO – VAUČERSKI SISTEM KAO REŠENJE PROBLEMA PRINCIPALA I AGENTA

U ovom odeljku želim da široj akademskoj javnosti predstavim vaučerski sistem, postavim ga u kontekst problema osnovnog obrazovanja u Srbiji i konceptualno prikažem kako bi vaučerizacija mogla da reši neke od navedenih problema. Nažalost, u ovom tekstu nema prostora za komparativnu analizu rezultata do sada sprovedenih praksi vaučerskog sistema, pre svega u SAD, Kanadi, Čileu i Švedskoj, kao ni za detaljni predlog javne politike uvođenja vaučerskog sistema u Srbiji. Iz tog razloga detaljniju analizu vaučerizacije ostavljam za naredna istraživanja.¹¹

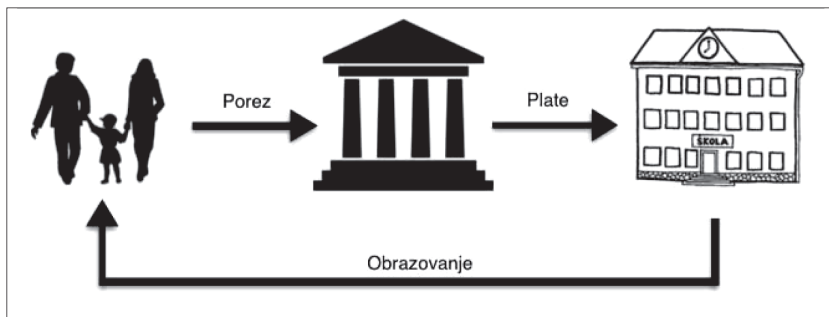
Vaučerski sistem ima za cilj da stvori konkurenciju i reši problem principala i agenta u osnovnom obrazovanju. Ukratko, principal je osoba (ili pravno lice) koja unajmljuje agenta, tj. drugu osobu (ili pravno lice) da obavi neki posao. Suština problema je u asimetričnim informacijama i različitim ličnim interesima principala i agenta. Pretpostavka je da je principalu stalo da posao bude obavljen što bolje i jeftinije, ali da on sam nije u stanju da ga obavi, jer nema dovoljno informacija. S druge strane, agent ima dovoljno informacija, ali i lični interes da zaradi više uz manje truda, tako da mu se interesi razlikuju od principalovih. Što su principal i agent bliži i tešnje sarađuju, verovatnoća da problem nastane je manja. S druge strane,

11 Za više detalja možete konsultovati tekstove i Internet stranice navedene u literaturi.

stvaranje reputacije može da dovede do rešenja problema. Ukoliko je reputacija agenta loša, principal više neće saradivati sa njim, dok će u slučaju dobre reputacije rado saradivati (Mankiw & Taylor 2008, 446–450).

Zamislite malu krčmu čija je vlasnica ujedno i jedina zaposlena. Pošto joj od sopstvenog truda zavisi zarada ona će davati sve od sebe da sprema pristojne obroke i bude ljubazna dok ih servira. Ona ima dobar podsticaj da bude dobar agent za mušteriju (principal) koja je spremna da plati večeru. Međutim, ukoliko posao krene dobro i vlasnica odluči da proširi krčmu i poveća obim usluge, moraće da zaposli drugu konobaricu ili više njih. Sada vlasnica nije više samo agent koji pruža uslugu mušteriji, nego je i principal, zato što plaća druge konobarice (agente) da deo posla obave umesto nje. Ukoliko rade za fiksnu naknadu, konobaricama (agent 2) se interesi mogu razlikovati od interesa vlasnice (agent 1), a samim tim i od mušterijinih (principal). Pošto im je plata zagarantovana, konobarice nemaju motiv da se dodatno trude, jer im se marginalni dobitak ne povećava. Ukoliko usluga postane loša mušterije će svraćati ređe, gazdarica će zarađivati manje, a konobarice će biti na svome, dok ih gazdarica ne otpusti. Dotad će reputacija krčme biti narušena. U ovom slučaju problem se rešava uvođenjem bakšiša. Gazdarica smanjuje cenu obroka i nadnicu konobarica i moli mušterije da daju bakšiš konobaricama ukoliko su zadovoljni uslugom. Mušterija će dati veći bakšiš ukoliko je zadovoljna uslugom, a manji u suprotnom. Na taj način gazdarica konobarici menja podsticaje, navodeći je da se više trudi u zajedničkom interesu, zato što će se sada mušterija pitati o kvalitetu usluge time što sam odlučuje o bakšišu. Suštinski, gazdarica prestaje da bude posrednik tako što se delimično izmiče iz linearnog odnosa principala i agenata i stvara neposredni odnos mušterije i konobarice. Ovakva situacija se u teoriji igara naziva i problem obavezivanja (*commitment problem*) (Frank & Bernanke 2009, 285–7, Dixit & Skeath 2004, 317–321).

Slično strukturiran, samo još izraženiji problem postoji u osnovnom obrazovanju. Roditelji kroz porez plaćaju državi uslugu osnovnog obrazovanja svoje dece. Država, koja je do skoro imala monopol na pružanje te usluge, plaća škole, koje plaćaju nastavnice da obrazuju decu. Dakle, ponovo imamo linearni niz principala i agenata. U ovom slučaju su roditelj i nastavnica veoma razdvojeni kao principal i krajnji agent (crtež 1).



Crtež 1. *Status quo*: Posredni odnos principala i agenta u osnovnom obrazovanju

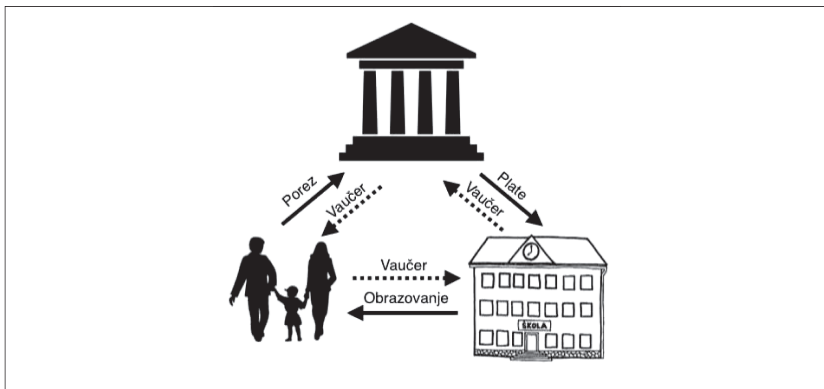
Roditelji ne plaćaju nastavnicu direktno, niti imaju slobodu da svome detetu promene nastavnicu ili školu. Iako su najzainteresovaniji za kvalitetno obrazovanje svog deteta, roditelji se ne pitaju ništa. Za razliku od konobarice iz primera sa krčmom, u osnovnom obrazovanju nastavnica nema osećaj da je roditelji plaćaju za uslugu koju im pruža. I roditelji ne mogu da uskrate naknadu nastavnici čijim radom nisu zadovoljni, niti da slobodno, bez pravnih kočnica i potrebe da objašnjavaju svoj izbor, promene nastavnicu ili školu u koju će ići njihovo dete. Cilj vaučerskog sistema je da promeni dve stvari koje će za posledicu imati poboljšanje kvaliteta obrazovanja dece. Prvo, treba nastavnicama da vrati osećaj da ih roditelji plaćaju za to što rade i, drugo, treba roditeljima da vrati slobodu izbora škole, tj. nastavnice koja će učiti njihovu decu. Vlada, odnosno ministarstvo bi se, poput vlasnice krčme, izmaklo i stavilo roditelje i škole u neposredniji odnos.

Način da se to uradi jeste promena toka finansiranja osnovnog obrazovanja, slično primeru sa krčmom. Razlika je u tome što roditelji ne bi direktno plaćali škole, već bi uz pomoć vaučera imali mogućnost da biraju u koje će škole slati svoju decu, tj. kojim školama će ministarstvo usmeriti novac za školovanje njihovog deteta. Dakle, novac koji bi ministarstvo svakako potrošilo na osnovno obrazovanje bio bi podeljen na onoliko delova koliko ima đaka. Primera radi, budžet za osnovno obrazovanje u Srbiji 2013. godine je nešto više od 60 milijardi dinara.¹² Taj novac se trošio na obrazovanje oko 602.000 đaka, prema popisu iz 2010¹³, što znači da obra-

12 <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/3472-12%20Lat.pdf> (pristupljeno 10. 09. 2013)

13 <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/ReportResultView.aspx?rptKey=indId%3d180103IND01%2635%3d6%2c7%2c00%2c8%2641%3d0%2c1%2c2%2c3%2c4%2c5%2c6%2c7%2c8%2c9%2c10%262%3d%23last%231%266%3d1%2c2%26sArealD%3d180103%26dType%3dName%26lType%3dSerbianCyrillic> (pristupljeno 10. 09. 2013)

zovanje jednog đaka godišnje košta oko 100.000 dinara.¹⁴ Dobijeni iznos predstavljao bi vrednost vaučera. Vaučeri bi bili podeljeni roditeljima čija deca idu u osnovnu školu, za svako dete po jedan. Roditelji bi onda birali škole (javne ili privatne) i po upisu deteta davali vaučer školi, koja bi isti mogla da unovči u ministarstvu za 100.000 dinara (crtež 2).



Crtež 2. Vaučerski sistem: Neposredni odnos principala i agenta u osnovnom obrazovanju

Prva posledica ovakvog sistema bila bi da roditelji biraju školu u skladu sa kvalitetom usluge koju dobijaju, sa svešću da njihov izbor školi donosi dodatnih 100.000 godišnje. S druge strane, upis svakog deteta za školu predstavlja dodatni prihod iste sume. Tako bi se stvorili uslovi za konkurenciju među školama. Kao što je Fridman često ponavljao, konkurencija uvek predstavlja najsigurniji način da se promoviše inovacija i unapredi kvalitet. To važi za bilo koju granu koja stvara proizvode ili pruža usluge, pa tako i za obrazovanje.

Primeru radi, u Srbiji na tržištu fakulteta postoji konkurencija. Buduće bruoškinje opredeljuju se za fakultete u skladu sa očekivanjima o obrazovanju i životnim šansama koje veruju da će dobiti kao studentkinje određenih fakulteta. S druge strane, fakulteti koji pružaju najkvalitetnije usluge u stanju su da privuku veći broj studentkinja, zarade više od školarina i isplate veće plate svojim zaposlenima, motivišući ih na taj način da nastave da dobro rade svoj posao. Čak i na tržištu srednjih škola, gde su uslovi za konkurenciju manji nego na tržištu fakulteta, konkurencija je stvorila

¹⁴ Pored Vlade, sredstva za osnovno obrazovanje obezbeđuju i lokalne samouprave (član 159. Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja), čiji se izdaci po đaku razlikuju. Zbog razumljivosti argumenta ovde koristim samo izdatke budžeta Vlade Republike Srbije.

Matematičku gimnaziju koja je izrasla u elitnu školu na svetskom nivou i čiji đaci stalno osvajaju nagrade na međunarodnim takmičenjima.

Slično bi se dogodilo i sa osnovnim školama pod pritiskom konkurencije. Ukoliko bi veliki broj roditelja migrirao ka kvalitetnijim školama, utoliko bi se manje kvalitetne škole suočile sa izborom: unaprediti kvalitet usluge ili se suočiti sa smanjenjem broja đaka, plata i radnih mesta. Znajući da će trud biti adekvatnije nagrađen, zaposlene u školama više bi se trudile da podignu kvalitet obrazovanja i drugih sadržaja kojima bi privukli roditelje.

Škole koje ne bi uspele da poboljšaju kvalitet propale bi i bile zatvorene. Ukoliko je stanje u školi takvo da roditelji smatraju da za njihovu decu nije dobro da idu u tu školu, a zaposleni u školi nisu spremni da to stanje poboljšaju, utoliko ne postoji dobar razlog da takva škola nastavi sa radom.

Fridmanov argument za uključivanje privatnih škola u vaučerski sistem zasnovan je na ravnopravnoj raspodeli budžetskih sredstava za obavezno osnovno obrazovanje zasnovano na konkurenciji među školama. Poznato je da svi roditelji imaju obavezu da učestvuju u finansiranju javnih škola kroz poreze, kao i da šalju svoju decu u škole po obavezno osnovno obrazovanje. Za uzvrat im država preko škola obezbeđuje tu uslugu. Ukoliko roditelji ne koriste uslugu države, nego šalju dete u privatnu školu, oni državi štede 100.000 godišnje, jer ne koriste uslugu koju svakako plaćaju i na koju imaju pravo. Stoga je fer da država preko vaučera pomenuti iznos stavi na raspolaganje roditeljima i olakša im finansiranje privatne škole, odnosno poštedi roditelje dvostrukog plaćanja školarine, koje sam pominjao na početku. Na ovaj način privatno obrazovanje prestalo bi da bude privilegija bogatih, već bi uz pomoć vaučera svi roditelji bili u mogućnosti da prijave svoju decu u privatne škole, ako je to njihova želja. Takva mogućnost stvorila bi još veću konkurenciju među školama, motivisala privatne škole, posebno one nepopunjene, da primaju više đaka, što bi dodatno uticalo na javne škole da povećaju kvalitet usluge i inovacija kako bi zadržale đake, a sa njima i broj zaposlenih u školi.

ZAKLJUČAK

Unapređenje sistema osnovnog obrazovanja i kvaliteta obrazovanja dece u Srbiji sprečava nekoliko institucionalnih faktora. Pravila kojima se reguliše mreža škola u Srbiji onemogućuju roditeljima da biraju škole za svoju decu, pa tako stvaraju monopole koje škole imaju nad đacima. U monopolskoj strukturi obrazovanja, kao i u svakoj drugoj privrednoj grani, podsticaji za unapređenje kvaliteta i inovaciju opadaju. Na taj način stvara se problem principala i agenta u kome roditelji kojima je najviše stalo do valjanog obra-

zovanja svoje dece ne mogu da utiču na poboljšanje usluge koju dobijaju u školi. Problem dodatno povećavaju pravila koja, s jedne strane, onemogućavaju konkurenciju među nastavnicama na tržištu rada smanjuju motivaciju nastavnica da se trude u radu sa decom, a sa druge, dodatno demotiviraju one nastavnice koje se trude, tako što im uskraćuju autonomiju i izlažu ih potencijalnom diktatu kolektiva kada je ocenjivanje u pitanju.

Vaučerski sistem nudi odgovore na neke od ovih problema. Izmicanjem države iz odnosa principala i agenta, roditeljima i školama bio bi vraćen osećaj ugovornog odnosa. Roditelji bi imali jači utisak da oni u školi kupuju uslugu, dok bi zaposleni u školama imali jači utisak da moraju tim roditeljima da pruže što bolju uslugu da bi zaradili svoju platu. Da bi sistem funkcionisao u potpunosti potrebna je reforma zakona koji regulišu osnovno obrazovanje i zapošljavanje. Roditelji bi trebalo da imaju pravo da biraju škole. Direktorke bi trebalo da imaju autonomiju da slobodno zapošljavaju i otpuštaju nastavnice u skladu sa interesima dece i škole, kao i da upravljaju inovativnim sadržajima kojima bi privukli roditelje da baš tu upišu svoju decu. Na kraju, nastavnice bi trebalo da imaju autonomiju pri ocenjivanju i zaštiti od svih pritisaka koji tu autonomiju žele da naruše.

LITERATURA

- Bohlmark, Anders & Mikael Lindahl. 2012. "Independent schools and long-run educational outcomes – evidence from Sweden's large scale voucher reform", in IFAU. *Working paper* 2012: 19; <http://www.ifau.se/Upload/pdf/se/2012/wp12-19-Independent-schools-and-long-run-educational-outcomes.pdf> (pristupljeno 03. 12. 2014)
- Card, David et al. 2010. "School Competition and Efficiency with Publicly Funded Catholic Schools", in McMaster University Department of Economics. *Working Paper Series* 2010-01; <http://socserv.mcmaster.ca/econ/rsrch/papers/archive/2010-01.pdf> (pristupljeno 03. 12. 2014)
- CNBC. 2003. "Milton Friedman on Vouchers"; <http://www.edchoice.org/The-Friedmans/The-Friedmans-on-School-Choice/Milton-Friedman-on-Vouchers.aspx> (pristupljeno 11. 09. 2013)
- Dixit, Avinash and Susan Skeath. 2004. *Games Of Strategies*. New York: W. W. Norton & Company (2nd edition).
- Epple, Dennis and Richard E. Romano. 1998. "Competition between Private and Public Schools, Vouchers, and Peer-Group Effects". *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 1, (Mar., 1998), pp. 33–62.
- Frank, Robert & Ben Bernanke, 2009. *Principles of Microeconomics*. New York: McGraw-Hill/Irwin.
- Friedman, Milton, 2006. "Educational Vouchers" (pristupljeno 11. 09. 2013); <http://www.youtube.com/watch?v=EUSOtID5RsQ>

- Friedman, Milton. 1980. "What's Wrong With Our Schools" (pristupljeno 11. 09. 2013); <http://www.youtube.com/watch?v=yx6-PHKzHvM>
- Friedman, Milton. 1955. "The Role Of Government in Education". *Economics and the Public Interest*, Robert A. Solo (ed.). New Jersey: Rutgers University Press.
- Gill, Brian et al. 2007. *Rhetoric vs Reality: What We Know and What We Need to Know About Vouchers and Charter Schools*. RAND Corporation. Santa Monica CA; http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1118-1.html (pristupljeno 03. 12. 2014)
- Guggenheim, Davis. 2010. "Waiting for 'Superman'" (pristupljeno 11. 09. 2013); <http://www.imdb.com/title/tt1566648/>
- Mankiw, Gregory N & Mark Taylor, 2008. *Ekonomija*. Beograd: Data Status. (Prevod izdanja iz 2006. godine)
- OECD. 2012. *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education: Serbia (Serbian version)*, OECD Publishing (pristupljeno 11. 09. 2013); <http://dx.doi.org/10.1787/9789264185777-sr>

ZAKONI I PROPISI

- Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju. „Sl. glasnik RS”, br. 55/2013 (<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2013/2229-13Lat.pdf>; pristupljeno 05. 12. 2013)
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja. „Sl. glasnik RS”, br. 72/2009, 52/2011 i 55/2013 (http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_osnovama_sistema_obrazovanja_i_vaspitanja.html; pristupljeno 05. 12. 2013)
- Zakon o radu. „Sl. glasnik RS”, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013.
- Poseban kolektivni ugovor za zaposlene u osnovnim i srednjim školama i domovima učenika. „Sl. glasnik RS”, br. 12/2009 (<http://www.svos.org.rs/pdfs/pku-visoko-obrazovanje.pdf>; pristupljeno 05. 12. 2013)

SUMMARY

ECONOMIC LOGIC OF PRIMARY EDUCATION IN SERBIA

This paper identifies institutional obstacles that prevent improvement of quality of primary education in public schools in Serbia. Using microeconomic analysis author explains how the institutions generate negative incentives for employees in public schools. The author candidates Milton Friedman's voucher model for financing primary education as a solution for this problem.

KEY WORDS: Primary education, institutional failures, labour market competition, principal-agent problem, vouchers, Milton Friedman.