

REGIONALIZACIJA I DECENTRALIZACIJA OBRAZOVANJA U SRBIJI

- Trenutno stanje i moguće smernice -

REGIONALISATION AND DECENTRALISATION OF EDUCATION IN SERBIA

- Present state and possible directives -

Slavko Karavidić¹
Marija Čukanović-Karavidić²

„Lako je živeti zatvorenih očiju –
pogrešno tumačeći sve što vidiš“
(BITLSI)

Sažetak: Prenosjenjem kompetencija odlučivanja i odgovornosti za obrazovanje na lokalnu upravu obrazovni sistem se transformiše u skup decentralizovanih, fleksibilno izgrađenih obrazovnih jedinica koje u uzajamnim odnosima uslovljavanja, grade ceo sistem obrazovanja koji ima attribute više adaptibilnosti konkretnim ekonomskim i socijalnim okolnostima. Osnovni argument koji govori u prilog regionalizaciji i decentralizaciji obrazovanja vezuje se za poboljšanje alokacije resursa, a time i na ekonomsku efikasnost i poboljšanje rezultata obrazovanja. Ono što se postavlja kao dilema za sprovođenje regionalizacije i decentralizacije u ovom trenutku je pitanje kvaliteta i stepena odgovornosti lokalnih vlasti da preuzmu odgovornost za obrazovanje.

Ključne reči: regionalizacija, decentralizacija, obrazovni sistem

Abstract: Transfer of decision-making and responsibility for education to local self-government transforms the educational system into a set of decentralised, flexibly constructed educational units, which, in correlation, constitute an educational system with attributes of higher adaptability to particular economic and social circumstances. The basic argument for **regionalisation** and decentralisation of education is related to the improvement of resource allocation, and consequently, to cost-effectiveness and improvement of educational results. The dilemma about **regionalisation** and decentralisation process at this particular moment is whether the current level of quality and responsibility of local self-government allows overtaking of responsibility for education.

Key words: regionalisation, decentralisation, the educational system

¹ Prof. dr Slavko Karavidić, Visoka škola za poslovnu ekonomiju i preduzetništvo, Beograd, Srbija

² Doc. dr Marija Čukanović-Karavidić, Fakultet za kulturu i medije, Megatrend univerziteta, Beograd, Srbija

Uvod

Ovaj prostor nam dozvoljava da se samo jednim delom zakorači u tematski kompleks u kome je mnogo otvorenih i nedovoljno istraženih i na pravi način proučenih pitanja, tako da će izvan odgovarajućeg domašaja u ovom trenutku ostati više pitanja koja zbog svog značaja zaslužuju posebnu pažnju i mnogo više tematskog prostora, kao na primer:

- Kako uspostaviti privredni razvoj – jednakost baziranu na uravnoteženom privrednom razvoju, rastu i stabilnosti;
- Zatim, kako uspostaviti visoko konkurentsku tržišnu ekonomiju;
- Kako unaprediti kvalitet života za sve u Srbiji kao osnovni smisao promena, itd.

Ogromni troškovi nečinjenja u dugom roku daju za posledicu mnoge današnje trendove: državu koja je skupa, budžet koji je loše strukturiran, nekonzistentnost sektorskih politika, socijalnu politiku koja ne rešava problem siromaštva i društvenog zanemarivanja i sve to kroz najviši stepen centralizacije. Sve to takođe govori da imamo nefleksibilnu, rigidnu i glomaznu državnu mašineriju, koja sebe stavlja iznad privrede, društva... i koja nije jeftin i efikasan servis svih njenih građana. Zar ta ljubav prema centralističkom načinu upravljanja, prema stvaranju jednog centra moći (Beograd), ne proizilazi iz danas prekomerne državne potrošnje i jake birokratije, koja je ophrvata ne samo državu već i sve njene institucije.

Prevelika birokratija pomutila je mentalni nivo i način razmišljanja ljudi kod nas, stvarajući pogodan ambijent za revitalizaciju političkog intervencionalizma.

Kako za našu decu i naše potomke želimo perspektivniju i pravedniju Srbiju, regionalizacija i decentralizacija nemaju alternativu. Neophodno je skinuti maske i otkloniti različite mistifikacije koje se vezuju za pojam regionalizacije i decentralizacije, radi stvaranja boljeg društva – društva jednakih šansi, oslobođenog političke, imovinske i ekonomske diktature.

U tolikoj meri smo upali u zamku organizacionih instrumenata i lažnog komfora, da je njihovo prevazilaženje zadatak ogromnih razmera.

Pored toga, podigli smo generacije „velikih poslovnih menadžera” koji su izgubili osećaj za globalni aspekt poslovanja, ekonomsku i socijalnu odgovornost. Tome treba dodati i mnoštvo različitih posebnih socijalnih slojeva koji se artikulišu pre svega politički, a pošto je prema svecu i tropar, to je ekonomska realnost slična političkoj. Ako se ima sve ovo u vidu, onda je sumorna slika naše stvarnosti sasvim jasna – poneki tračak svetlosti, ali sve u svemu nevolja. Ovo tim pre jer je kriza u Srbiji odraz jednog samovoljnog državnog aparata koji se nametnuo društvu i kroz razne oblike eksproprijacije i centralizacije ograničio ekonomsko delovanje van centra (Beograd) unakazivši tako ekonomski sistem i dr. Cena je neprihvatljivo velika, prvenstveno zato što usled institucionalizovanog monopola političke, ekonomske i ideološke moći, te s toga i nedostatka inovativno-transformacijskih sposobnosti naše društvo nije u stanju da uspešno rešava ni civilizacijska, ni demokratska, ni nacionalna, ni opšte društvena zbivanja, prelaska u zemlju demokratije, tržišne ekonomije itd.

Obrazovanje danas

Obrazovanje predstavlja čvrst temelj i merilo progressa svake dobro uređene države. Da se o tome mislilo i u Karadorđevoj Srbiji svedoči sledeće da je 11. januara 1811. g. ustanovljeno prvo Popečiteljstvo prosvete naroda, a za prvog popečitelja imenovan Dositej Obradović.

Zatim Ustavom Kneževine Srbije od 1835. godine (Sretenjski Ustav), ustanovljen je Državni sovjet i šest ministarstava, a među njima i prosvete. Za privremenog popečitelja imenovan je Dimitrije Davidović, a 45 godina kasnije, zakonom o uređenju Ministarstva prosvete i crkvenih poslova 1880, izvršene su dublje i u suštini celishodne promene u unutrašnjoj organizaciji ove najviše prosvetne vlasti u Srbiji. Ovo saznanje je neophodno jer su upravo Popečiteljstvo prosvete i Ministarstvo prosvete dali neprocenjivi doprinos u postupnom građenju i opštem razvoju Srbije, starajući se da škole i obrazovanje budu uvek u funkciji neposrednog i neprekidnog unutrašnjeg uspona srpskog naroda, i snažan činilac u njegovom duhovnom oslobađanju.

Kakvo će društvo biti sutra zavisi kakva su nam deca danas. Suština je u ulaganju sadašnjih raspoloživih resursa budućim očekivanjima.

U skladu sa tim, kako se postaviti prema pitanju obrazovanja danas, kako ga artikulirati u vremenu ravnodušne svakodnevice, socijalne neizvesnosti i ekonomske nepredvidivosti. Obrazovanje u Srbiji je u visokom stepenu deformisano i skrenuto na društveno neproduktivne alternative iako globalizacija nameće ozbiljan pritisak obrazovnim sistemima širom sveta.

Naime, nove tržišne realnosti zahtevaju drugačije obrazovanje i veću šansu za politiku oslanjanja na sopstvene snage. Može se slobodno konstatovati da je nacija u opasnosti.

Evo i zašto.

Stanovništvo Srbije prema školskoj spremi



Izvor: Zavod za statistiku RS.

Da li je postojeći obrazovni nivo tranzicioni i reformski adut Srbije?

Naravno da ne.

Reforma i redefinisanje obrazovanja u Srbiji je teško, zato što je obrazovni sistem duboko ukorenjen u društvene institucije sa komplikovanim interesima i interesnim grupama. Sve ove godine koncepcija obrazovanja je više apstrakcija, želja, težnja... Istina, teško je shvatiti dimenziju veličine obrazovnog sistema s veoma izraženim refleksom samoodržanja kojim štiti svoju bit.

Pored toga, nikada više sporijih ljudi, ljudi bez ideje, strah indukovani neznanjem-osećanje na korak udaljeno od paranoje, neobaveštenost, odluke na nivou stranačkih dimnih signala i tam-tam bubnjeva, sujete i dr.

Korak napred ili korak nazad jednako je udaljeno. Ko ne napreduje taj nazaduje, ko nazaduje taj nestaje. Šta valja činiti?

Prvo, moramo pre svega menjati svest i same sebe, a to je jako teško u zemlji Srbiji. Na svakom koraku čućete čuveno: „ne zamarajte me činjenicama ja sam već odlučio”. Bez mogućnosti interakcije.

Da li je došlo vreme za promenu povampirene ideje da politika može i treba da rešava sve pa čak i kada je obrazovanje u pitanju? Naravno da. Ali naša stvarnost je drugačija. Gde je izlaz?

Strateški cilj u rešavanju krize je u jedinstvu obrazovnih puteva – formalnog, neformalnog i samoobrazovanja u integrisanom obrazovnom sistemu (od predškolskog do visokog obrazovanja) na regionalnom nivou u skladu sa društvenim socio-ekonomskim i drugim potrebama regiona i društva u celini.

Proces reformi i razvoja kroz proces regionalizacije i decentralizacije inicira i intenzivira delovanje niza faktora organizacione kulture, a to su: ljudi, ciljevi, strategija, tehnologija, tradicija, veličina, vlasništvo, okruženje itd., odnosno niza heterogenih faktora različitog intenziteta.

Novi zadaci.

Tranzicija ka ekonomiji zasnovanoj na znanju, postavila je nove zadatke: strategija učenja tokom čitavog života i strategija mobilnosti su ključne društvene, tendencije.

Najveći problem je to što naša zemlja još uvek ne pokazuje sposobnost iskazivanja strategije razvoja i potreba u oblasti obrazovanja.

Regionalizacijom bi sistem obrazovanja mogao ostvariti osnovne ciljeve kroz:

- šire i humanije shvatanje obrazovanja (*dostupnost obrazovanju i kvalitet obrazovanja*) i
- usvajanje novih vrednosti obrazovanja.

Takođe, moramo sačuvati vrednosti jednakih šansi za sticanje obrazovanja.

Ovo pre svega jer je regionalna neravnomernost u stepenu razvijenosti u Srbiji najviša u Evropi i iz godine u godinu se povećava.

Siromaštvo u Srbiji je i dalje pretežno ruralni fenomen.

Regionalizacija bi trebalo da znači promenu razvijenog zavisničkog mentaliteta, mentaliteta putnika drugog razreda u vozu za budućnost.

Jer je: „ruka koja prima uvek ispod ruke koja daje”, kako kaže afrička poslovice.

Tako, umesto realnih faktora koji doprinose opštem napretku društva, politička i ekonomska zavisnost učinili su da obrazovanje poprimi karakteristike vremena u kome živimo. Iako je to bilo za očekivati, postojala je izvesna nada da će intelektualna svest i obrazovanje sačuvati obrazovne institucije od svakodnevnog dnevno-političkog primitivizma koji pretilo da postane civilizacijska odrednica ovog društva.

Epoha iza nas obeležena je dekadencijom intelektualaca. Vreme je prolazilo, menjala se vlast, a problem srpskog intelektualca veći je nego ikada.

Sušтина svega leži u sujeti. S druge strane, samo shvatanje pojma „intelekt” i „inteligencija” kod nas je do te mere izopačeno da je njihovo pravo značenje postalo čisto subjektivna stvar. U tome treba tražiti odgovor kako je obrazovan i lepo vaspitan srpski gospodin s početka veka, uspeo da na kraju veka evoluiru u nevaspitanog i sujetnog srpskog intelektualca.

Zbog svega navedenog obrazovanju se mora u procesu regionalizacije i decentralizacije dati šansa u potrazi za novim identitetom ili će se nastaviti sa urušavanjem sistema obrazovanja.

Naravno, ostaje i pitanje kako prevazići stare boljke obrazovanja, a to su pre svega postojanje različitih interesnih grupa i nezaobilazni politički uticaj.

Regionalizacija i decentralizacija sistema obrazovanja u Srbiji je jedno od ključnih pitanja reforme sistema obrazovanja.

Osnovni ciljevi obrazovanja u Srbiji su:

- (1) *Dostupnost obrazovanju – demokratizacija procesa obrazovanja;*
- (2) *Kvalitetno obrazovanje;*
- (3) *Oslobađanje ekonomske inicijative lokalnih vlasti.*

Regionalizacija i decentralizacija sistema obrazovanja mora se baviti razvojnim, a ne restruktivnim konceptom optimalizacije obrazovnog sistema u Srbiji.

U sledećih nekoliko godina, biće moguće realizovati značajne ekonomske i finansijske uštede kroz:

- ***Vertikalno povezivanje sektora*** (predškolsko obrazovanje, osnovno, srednje i visoko obrazovanje, obrazovanje dece sa posebnim potrebama i obrazovanje odraslih, što bi dovelo do ušteda u prostoru ljudskim resursima itd);
- ***Teritorijalno povezivanje*** (međupštinsko povezivanje, regionalno organizovanje) doprineli bi boljem korišćenju prostora, uštede u troškovima prevoza nastavnika i učenika, efikasnijem korišćenju ljudskih resursa;

- **Među-sektorska integracija** (prevashodno po pitanjima prostora, osoblja i programa).

Postoje dobri razlozi da se veruje da su većina lokalnih vlasti relativno dobro osposobljene da upravljaju školama. Lokalne vlasti će morati generalno da podignu kvalitet svojih škola, pod pritiskom roditelja, poreskih obveznika, kroz veći udeo svojih opštih prihoda obrazovanju na svojoj teritoriji.

Ekonomski razlozi su:

Alokativna funkcija nameće potrebu da se regionalnim i lokalnim nivoima vlasti dozvoli da vode takvu politiku javnih rashoda i javnih prihoda koja će najbolje odgovarati interesima i potrebama njihovih rezidenata.

Decentralizovana vlast je u stanju da bude bolje i potpunije informisana o potrebama i zahtevima pojedinaca, što može da doprinese boljem kvalitetu zadovoljenja javnih potreba.

Sem toga, obezbeđivanje usluga na regionalnom i lokalnom nivou je manje skupo.

Direktori moraju dobiti slobodu ali i odgovornost odlučivanja kako da troše delegirane budžete. Sa slobodom raspolaganja budžeta škole javlja se značajan motiv – aktivno prikupljanje sredstava iz drugih izvora – od zajednice od roditelja i dr., a sve u cilju poboljšanja uslova rada i rezultata obrazovanja.

Školsku imovinu čiji je vlasnik država treba preneti u vlasništvo jedinicama lokalne samouprave na čijoj je teritoriji locirana čime se pojačava njihova odgovornost za istu.

Nedostatak stvarnih sloboda i rezultata je nedostatak odgovornosti.

Verujemo da je glavni uticaj na poboljšanje sistema obrazovanja u poboljšanju opšteg školskog upravljanja, a ne specifična reforma školskog finansijskog upravljanja. Srbija se suočava sa jednim krupnim problemom: reforma obrazovanja, razvoj politika, planova i investicionih programa treba da se ubrza, a isto tako može da naleti na kontradikcije između njenih ciljeva, planova i sredstava, što je bitno za njen smer i tempo izvođenja.

Zašto regionalizacija i decentralizacija obrazovanja?

Regionalizacija i decentralizacija obrazovanja podrazumeva: efikasnije finansiranje, odlučivanje, upravljanje i rukovođenje i stvaranje pozitivnog socijalnog pritiska – klime i kulture, kao osnove mentalnog stava i ponašanja. U praktičnom i institucionalnom smislu to je dug proces (proces, a ne čin), jako otežan, usporen i prenapregnut sa neizvesnim efektima.

Prvi korak je:

Identifikacija faktora iz eksternog i internog okruženja, njihova sistematizacija na šanse i pretnje, odnosno snage i slabosti, čime se olakšava proces regionalizacije i decentralizacije (planiranje i upravljanje).

Znači neophodno je identifikovati faktore ili tendencije koji su bar delimično pod kontrolom lokalne vlasti i koji utiču na ekonomske performanse opštine i regiona, ali i na razvoj obrazovanja i proces

reformi: razvijenost opštine i regiona i stanje privrede, demografska struktura, obrazovna i kvalifikaciona struktura, stanje na tržištu rada, razvijenost privrednog sektora, konkurentnost i dr.

Kritičan faktor su ljudi, pa se mora naći odgovor na razne aspekte ljudske reakcije na promene. Značajno je opredeliti se za redosled poteza, razjasniti i proveriti sopstveni način razmišljanja i identifikovati ključne odluke.

Promene traže težak i timski rad, ekonomski realizam i naučnu fundiranost, jer su ovi procesi, ne samo dugoročni i složeni, nego i veoma bolni za veći deo društva.

Neki opšti zaključci o regionalizaciji i decentralizaciji obrazovanja

- 1) Neka brza rešenja kroz temeljnu rekonstrukciju postojeće mreže škola mogu da predstavljaju loš izbor sa čisto socio-ekonomskog aspekta.
- 2) U Srbiji postoje osnovni preduslovi da se obezbedi obrazovna jednakost, i u procesu regionalizacije i decentralizacije obrazovanja to postignuće ne sme biti kompromitovano.
- 3) Razvoj koncepta lokalne škole kao centra razvoja lokalne zajednice (škola kao lokalni kulturni centar, škola kao faktor socijalnog integrisanja svih generacija i svih socijalnih, etničkih i kulturnih grupa, škola kao centar razvoja sela);
- 4) Participativni pristup (uključivanje što više zainteresovanih relevantnih činilaca za rad obrazovnih institucija).
- 5) Mora se naći odgovor na potrebe društva (na državnom, regionalnom i lokalnom nivou) :
 - Definisati nacionalni interes i interes lokalne zajednice za obrazovanje;
 - Definisati dosta preciznu šemu (skoro algoritam) za donošenje optimalnih odluka koje se tiču regionalizacije i decentralizacije obrazovanja u Srbiji.
 - Mora se voditi računa kako o ekonomskoj, tako i o obrazovnoj efikasnosti, kao i o doprinosu škola razvoju njihove lokalne zajednice.

Zaključak

Velike promene, a regionalizacija i decentralizacija to jesu, zahtevaju preraspodelu ekonomskog bogatstva i političke moći, a to je ujedno i veliki iskorak u smeru nepoznatog, nepredvidivog i izrazito neizvesnog s hiljadu lica i naličja.

Proces regionalizacije i decentralizacije se može usporiti ali ne i zaustaviti.

U svakom slučaju, nedoslednost između rizične strategije i nedostatka dovoljnih sredstava za uspeh treba jasno shvatiti.

Mora se, dakle, ozbiljno misliti na obrazovanje generacija budućnosti.

Poznato je da režim koji zapusti obrazovanje gubi sopstvenu budućnost, a društvo koje degradira obrazovanje, gubi i budućnost i sadašnjost.

Literatura

- [1] Karavidić, S., (2006) *Menadžment obrazovanja – socio-ekonomski aspekti razvoja i modeli finansiranja obrazovanja*, Beograd, Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta
- [2] Karavidić, S., (2007) *Decentralizacija i menadžment u funkciji razvoja obrazovanja* (na srpskom i engleskom jeziku), Beograd, Institut za ekonomiju i finansije
- [3] Karavidić, S., Čukanović-Karavidić, M., (2008) *Ekonomika i finansijski menadžment u obrazovanju*, Beograd, Fakultet organizacionih nauka