



**Министарство просвете, науке  
и технолошког развоја**



**Министарство државне управе  
и локалне самоуправе**

## **Стручни скуп**

# **„Образовање за будућност – реформе у служби пружања јавних услуга по мери грађана“**

**31. март 2016. године**

**- концепт за дискусију и програм -**



## УВОД

Реформа јавне управе представља једну од најважнијих хоризонталних реформских области у свакој земљи, с обзиром на то да она пружа оквир за спровођење јавних политика једне државе. У процесу реформе јавне управе, која се у Србији спроводи још од 2004. године, усвојени су бројни прописи који одређују правац промена, као и низ стратешких докумената који су у вези са процесом реформе<sup>1</sup>.

Усвајањем Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији 2014. године, заједно са Акционим планом за њену примену за период 2015 - 2017. године, у Србији је направљен свеобухватан оквир за реформске активности на нивоу целокупног система јавне управе. Уложен је значајан напор за стварање сазнања и услова неопходних да се процесу реформе приђе систематично и стратешки, како би се пажљивим планирањем потребних кадрова и сврсисходном реорганизацијом довело до унапређења квалитета и перформанси јавне управе.

Један од најважнијих елемената реформе јавне управе је њена модернизација, неопходна да би она постала истински сервис грађана. Реч је о промени начина на који се пружају јавне услуге, као и о стварању потребног простора за нове послове, уз свођење јавне потрошње у одрживе оквире. Неопходне су промене структуре запослености, прилагођавање постојећих профила потребама на терену, као и оптимизација мрежа постојећих организационих структура. Цео овај процес треба бити праћен унапређењем квалитета резултата рада запослених и квалитета јавних услуга, јер, коначни циљ је квалитетнија и модернија јавна управа.

## СТРУЧНИ СКУПОВИ - контекст

Да би остварило побољшање квалитета јавних услуга уз оптимално коришћење ресурса и подстакла конкурентност привреде, Влада треба да утврди, а потом усмерава и координира опште реформске визије и приоритете, за које мора да има подршку својих грађана. Стога је од посебног значаја успостављање, одржавање и унапређивање **континуираног консултативног процеса са представницима различитих делова друштва и на различитим нивоима власти**, како би приоритети реформе били израз исказаних садашњих или процењених будућих потреба грађана и привреде. Успостављањем дијалога са заинтересованим странама - грађанима, организацијама цивилног друштва и привредним субјектима, Србија жели да створи уређен систем у складу са принципима добре управе.

С тим у вези, Министарство државне управе и локалне самоуправе, у сарадњи са Центром за примењене европске студије, је покренуо пројекат **тематских стручних**

---

<sup>1</sup> Национални програм за интеграцију у ЕУ (НПИ), Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013-2016), Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији 2014. године, заједно са Акционим планом за њену примену за период 2015. - 2017. године' Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији и Стратегија регулаторне реформе у Републици Србији и др.

скупова на тему "Држава по мери грађана", уз подршку Фондације за отворено друштво. Мотив за организовање стручних скупова лежи у потреби идентификовања приоритетних области реформе, у кључним секторима јавне управе: државна управа, локална самоуправа, здравство, образовање и правосуђе. На овај начин Министарство жели да покрене један нови вид стручних дискусија, са идејом да се окупе кључне заинтересоване стране које ће у једном отвореном дијалогу доћи до креирања нове визије и стратешких циљева у различитим областима јавне управе, и идентификовања могућих опција за њихово остваривање. Такође, потребно је и да заједнички дођемо до неких краткорочних мера које могу да допринесу унапређењу квалитета живота људи.

## **СТРУЧНИ СКУП „ОБРАЗОВАЊЕ ЗА БУДУЋНОСТ” – контекст, циљ и тематски оквир за дискусију**

Образовни систем је један од најважнијих стубова развоја како појединца тако и целокупног друштва једне земље. Без квалитетног образовног система нема интелектуалног капитала и радно способне нације, што је предуслов социјалног и економског развоја. С друге стране, друштво и тржиште рада се убрзано мењају и све је већа потреба за образовним системом који је флексибилан и у стању да брзо одговори на те потребе.

Реформа образовног система стога треба да буде процес континуираног унапређења који прати промене друштвено-економског система, а чији је циљ омогућавање квалитетног образовања прилагођеног потребама грађана и привреде, као и социјално-демографским променама. Укљученост различитих заинтересованих страна, нарочито грађана, од кључне је важности за реформу овог система који се тиче свих нас.

Из тог разлога, Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Министарство државне управе и локалне самоуправе у сарадњи са Центром за примењене европске студије уз подршку Фондације за отворено друштво, организују стручни скуп на тему **"Образовање за будућност - реформе у служби пружања јавних услуга по мери грађана"**, који ће окупити стручну и заинтересовану јавност из ове области. Скуп ће се одржати **31. марта 2016.** године у Палати Србија.

### **Контекст:**

Србија, земља са традиционално јаком образовном струком, утемељеном на знању, посвећености и изврности једног броја запослених у сектору образовања, већ годинама успева да одржава одређен квалитет образовања. Ипак, образовни систем у Србији није у потпуности прилагођен времену у коме живимо и потребама данашњег друштва. Он је изграђен пре више од 30 година, у време друге идеологије и друштвених вредности. Временом се систем мењао и покушавао да ухвати корак с временом, али промене су биле спорадичне, некоординиране и често условљене економском снагом земље, што је

резултирало стварањем система који сада морамо да мењамо и прилагођавамо потребама грађана и свету у каквом живимо.

У извештају Унеска, Жак Делор је једном написао да добар образовни систем стоји на четири стуба: учење ради знања, учење за рад, учење за заједнички живот, учење за постојање. Лако је рећи, али тешко је измерити- шта је мера учења за постојање, ипак, неке мере постоје, и за школе и за универзитете - углавном везане за учење ради знања и учење за рад.

ПИСА тестови, као једна од метода мерења компаративног учинка земаља, су у свом истраживању из 2012. године показали да је Србија била у последњој трећини на лествици, између 44. и 47. места од 65, када су у питању математика, наука и читање. Од свих европских земаља, само су Бугарска, Румунија и Албанија заузеле нижа места. За мерење учинка у домаћем окружењу постоји много мање података, односно одговора на питања као што су- да ли постоје велике разлике између, рецимо, градских и сеоских школа. На оваква питања се може одговорити само квалитативно (да, постоје).

Ситуација са универзитетима је компликованија: њихови циљеви и структура су много разноврснији од школског система, посебно јер не укључују само наставу, већ и истраживање. Према једној од мера - Шангајској листи водећих светских универзитета - Универзитет у Београду налази се међу првих 400 на свету. С једне стране, то значи да постоји три стотине бољих универзитета, а са друге стране, мали број суседних земаља се уопште и налази на листи - а оне које су и присутне, попут Мађарске и Грчке, заузимају слична места. Једним оваквим истраживањем не може представити целокупна слика стања у земљи, али ипак једна листа, и то листа мреже *Universitas21*, покушава да уради баш то. У апсолутном смислу, Србија се налази на 37. месту од 50 земаља на овој листи - али када се узме у обзир ниво економског развоја (мерен помоћу БДП по глави становника), наша земља је *на првом месту*.

Ипак, од покушаја да се процени тренутна ситуација у апсолутном смислу, важнији задатак може представљати покушај да се разуме у ком правцу се систем креће. А ту постоји учестало мишљење да систем пропада - или да се не побољшава, у најмању руку. Тежина ситуације зависи од онога ко о њој прича, али чак и сама *перцепција* о стагнацији никад не представља добар симптом.

Цена постизања тог резултата просечна је на нивоу просека у Европи. Прецизне процене потрошње у области образовања се разликују, али једна од новијих је 4,7% БДП-а, што је 8-10% ниже од просека у ЕУ од 5,2% и ниже од просека НЕУМС који износи 5,1%. Од тог износа, релативно висок проценат - 70% у поређењу са 60% у ЕУ - одлази на плате, а у примарном и секундарном образовању, проценат је још и већи и износи 90%. Чак и када имамо то у виду, плате у сектору образовања у Србији су око 30% ниже него било где у јавном сектору, што, уз чињеницу да се кадровске норме постављају на основу броја часова и чињеницу да сразмера ученика и наставника у Србији јесте виша него у другим земљама у ЕУ, указује да је потребније усредсредити се на побољшање резултата него на

проналажење начина за уштеде, у настојањима да се грађанима Србије обезбеде бољи образовни резултати за њихов новац од пореза.

Да би систем који стагнира и пропада почео да напредује, добро је знати чему се тежи. Реформа сама по себи не може представљати циљ: реформа је средство за постизање циља. Систему су потребни циљеви који се могу мерити и људи који се могу сматрати одговорним. Који би могли бити ти циљеви?

На пример, за школско образовање, бољи учинак на ПИСА тестовима може да буде један од циљева. Такође, да се кроз детаљнију и усмеренију обраду података тестова на крају 8. разреда њихова улога прошири и користи за мерење резултата у образовању и постављање циљева за њихово побољшање.

Што се тиче универзитетског система, ситуација је поново компликованија. За побољшање позиције на листи попут Шангајске листе потребно је пуно времена - али да ли би Србија - или пре Универзитет у Београду, могли да то поставе за свој циљ у дугорочном периоду? Или би земљи било боље да се усредреди на постављање и решавање интерних стандарда и питања? То је опет нешто о чему је потребно разговарати - али и школском и универзитетском систему било би од велике помоћи да постави неколико јасних циљева који се могу поделити са јавношћу и у односу на које би систем као целина могао да буде оцењен (са последицама по систем или његове елементе уколико се циљеви не постигну).

### **Циљ стручног скупа:**

Реформа у било ком сектору никада не значи само писање стратегија: шта вреде стратегије, ако људи на које ће оне утицати нису помогли у њиховом обликовању? То се односи и на образовање: ниједан други државни сектор, осим можда здравства, не утиче на толико много људи, појединачно и у групама, на тако темељан начин - и не само у садашњости, него и далеко у будућности. Одговорност да се консултује што је више могуће тих људи стога је још већа.

У прошлости је било много покушаја да се спроведе реформа образовања у Србији. Неки од њих - попут лиценцирања учитеља и наставника - барем делимично су успели; други - попут финансирања научних пројеката - били су мање успешни; а неки - којих има превише да би били тачно избројани - заувек су остали на папиру на коме су и написани. Остало је још много посла - и пошто размишљамо о наредним корацима, позивамо Вас да нам се придружите на округлом столу за заинтересоване стране, 31. марта, да бисте нам помогли да разумемо шта је потребно урадити да би се грађанима Србије обезбедио систем достојан њиховог потенцијала по цени коју они могу да приуште.

Желимо да се постарамо за то да на стручном скупу дођемо до најбољих одговора на следећа питања:

- 1) Какво је постојеће стање нашег система? Да ли се слажемо да генерално стагнира или је у паду, без обзира на неке позитивне примере? Шта можемо учинити да побољшамо нашу могућност да дођемо до поузданих података о учинку?
- 2) Који су амбициозни, мерљиви, па ипак достижни циљеви којима можемо да стремимо у наредне 2-3 године?
- 3) Који су проблеми са структуром управљања којима се морамо позабавити, ако их уопште има?
- 4) Постоји ли нешто што можемо урадити на унапређењу имплементационог капацитета министарства?
- 5) Чак и ако не променимо ништа у вези са структуром управљања или ако не урадимо ништа друго што је политички тешко, које су ствари које се могу урадити краткорочо, а које би унапредиле исходе образовања на начин који се може измерити и/или смањиле трошкове?

### Очекивани резултат:

Закључци и препоруке са скупа ће бити основ за дефинисање стратешких смерница за реформу система образовања. Такође, резултати дискусије ће бити дати на увид јавности, која ће бити у могућности да јавно даје своје сугестије и предлоге за унапређење закључака и препорука. Финални закључци и препоруке ће бити обједињени са закључцима и препорукама других стручних скупова, на основу чега ће бити написан документ "Стратешки правци развоја модерне државе: Србија по мери својих грађана".

### Тематски оквир за дискусију:

Постоје две групе питања која можемо размотрити.

**ПРВА ГРУПА ПИТАЊА** одређује функционисање система на високом нивоу; она обухвата идеологију, управљање и финансирање.

#### 1. Идеологија

*Идеологија* система дефинише врсту појединаца коју он покушава да направи и улогу државе у том процесу. У време Југославије, сврха система образовања била је да образује појединца који би био успешан у друштву, и да то уради користећи ресурсе државе. То се променило 2003:године када је систему постало потребно да задовољи потребе сваког појединца, доприносећи његовом пуном развоју; држава је притом и даље играла водећу улогу, али се јавила и улога приватног сектора. Постојећи Закон о образовању одражава ту промену, као и Стратегија образовања из 2012 - макар на папиру, систем је усклађен са духом времена и одговара врсти друштва какво Србија покушава да изгради. Ипак, у стварности постоје разлози због којих се сматра да ствари нису баш такве.

Главна питања овде су:

- Да ли се промена идеологије на врху пренела и на ниже нивое система? Или и даље у суштини имамо систем од претходних генерације који само можемо да називамо другим именом?
- Да ли смо задовољни улогом приватног сектора у образовању? Што се тиче школског образовања, држава ту треба да игра главну улогу, али где ту видимо приватни сектор?
- ...али шта је са универзитетским образовањем? Да ли смо задовољни зато што приватни универзитети углавном узимају новац од оних који нису били довољно добри да се упишу на државне универзитете? Или видимо другачију улогу за њих, у којој се они такмиче са државним универзитетима не само за студенте, већ и за финансијска средства од државе?

## 2. Управљање

*Структура* образовног система у Србији, укључујући и доба Југославије, је прошла кроз разне степене централизације и децентрализације. Постојаће стање указује на то да постоји превише органа дели одговорности које нису јасно разграничене и у којој само један актер може да блокира читав процес реформе.

*Капацитет* за управљање можда је урушен од доба Југославије: управни органи система можда су наишли на потешкоће у претварању чак и најбоље осмишљених планова у дело.

Главна питања овде су:

- На националном нивоу, да ли је структура која је произишла из промена током последње деценије функционална? Или у основи представља гаранцију да неће доћи до реформе јер је консензус скоро немогуће постићи због велике фрагментације по питању одлучивања?
- Што се тиче школског система, да ли постоји проблем у односима између државног и локалног нивоа у систему? Постоји ли потреба да се овлашћења пренесу на ниво општина, нпр. да им се да могућност да повећавају плате учитеља и наставника ако то желе? Шта ако неке од њих немају капацитета да школама руководе на правилан начин? Постоји ли потреба за хибридном системом у коме слабијим општинама руководи министарство, а јаче подносе захтеве да им се омогући већа независност?
- Шта се може урадити на унапређењу капацитета система за управљање?
- Где су кочнице и препреке приликом поступка доношење одлука о одређеној промени и чија је за то одговорност?

## 3. Финансирање

*Шема финансирања* система одређује изворе из којих се врши финансирање, њихов општи ниво, и начин на који се та средства распоређују деловима система. И школски и универзитетски систем финансирају се из општег буџета, првенствено на националном

нивоу; универзитетски систем се додатно финансира из бесповратних средстава ЕУ за истраживање, школарина које плаћају студенти (посебно приватни универзитети за које је то скоро искључиви вид финансирања) а неки факултети и кроз сарадњу са привредом. Укупни ниво средстава који систем добија, као што је већ поменуто, сличан је са европским просеком као удео БДП (с обзиром на фискалну ситуацију у Србији, није много вероватно да ће се тај ниво повећати, а осим тога, бацање новца на систем коме је потребна реформа можда и није најбоља идеја, чак и кад би тај новац био на располагању). Начин на који се средства распоређују разликује се у школском и универзитетском систему: школе се финансирају на основу наставних сати (што у грубоме зависи од броја ученика), док се универзитети финансирају по студенту, иако на нивоу сваког *факултета*, а не целог универзитета (барем у случају Универзитета у Београду). Финансирање универзитетских професора повезано је са бројем студената којима предају; новац за истраживања није формално гарантован, већ долази из бесповратних средстава која би требало да буду конкурентна, али се у стварности додељују скоро свим пројектима који за њих аплицирају.

Главни проблем овде се односи на финансирање универзитета. Према барем неким стручњацима, финансирање по глави студента на нивоу факултета ствара ситуацију у којој на факултете могу негативно утицати краткорочне промене у броју студената (што се заиста и догађа на нивоу факултета и много се ређе дешава на нивоу универзитета, јер бројеве углавном одређује демографија). Поред тога, то подстиче неке факултете да примају већи број студената преко онога што привреда захтева, користећи државна средства за образовање будућих незапослена лица. Приступ финансирању истраживања ствара велике разлике у платама професора у различитим дисциплинама и претвара наводно конкурентан систем додељивања бесповратних средстава у неконкурентно финансирање истраживања под другим именом.

Два питања овде су:

- Да ли би уопште имало смисла размотрити да се универзитети финансирају као целине, на супрот финансирању појединачних факултета? Или би имало смисла да се задржи постојећи систем, али да финансирање по факултету буде фиксан износ (без везивања за број студената), где би се тај фиксни износ иницијално базирао на дотадашњем (нпр. прошлогодишњем) нивоу финансирања, док би се касније мењао у складу са приоритетима државе.
- Да ли би уопште имало смисла да се професорима обезбеде стабилне финансије за истраживања које нису везане за бесповратна средства и претворити систем доделе бесповратних средстава у нешто што је заиста конкурентно, и где само 10-20% пројеката добија средства која се онда троше не на плате професора, већ пре на ангажовање студената докторских студија и лабораторијске опреме, што је пракса која постоји у многим земљама?



**ДРУГА ГРУПА ПИТАЊА** одређује како систем функционише у светлу параметара постављених од стране идеологије, управљања и финансирања. То су питања која се тичу људи, капитала, приступа, међусобне повезаности и процеса контроле/мониторинга/извештавања:

#### 4. Људи

Образовање, на крају крајева, зависи од квалитета његових *људи* више него од било чега другог. Уколико квалитет наставника није добар, нема много мера које могу помоћи унапређењу система. У Србији, и школе и универзитети имају своје високомотивисане људе који обављају своје послове на најбољи могући начин и настављају да се развијају, чак и ако су им плате релативно мале, и чак и ако друштвени престиж који та професија носи (посебно у школама) опада из деценије у деценију. У исто време, сигурно да постоје и наставници који се скоро уопште не труде, па је питање колика је њихова заступљеност?

У школама постоје одређене евалуације учитеља и наставника, али тешко је наћи поуздане податке (резултати процеса екстерне евалуације који је тренутно у току не очекују се пре следеће године). Имајући то у виду, нови систем лиценцирања учитеља и наставника који је уведен бар у теорији пружа им подстицај да стално унапређују своје вештине - чак и када систем мери пре улазне податке (поене) него излазне податке (квалитет стечених вештина).

На универзитетима су евалуације мање хитно питање, јер се универзитети такође усредсређују и на истраживање. За њих важније питање може бити начин на који млади људи који улазе у систем добијају сталне послове у истом.

Главна питања овде су:

- Да ли квалитет предавања и истраживања расте или опада? Да ли се систем ослања на старије кадрове који ће ускоро у пензију? Од свих људи који би могли да уђу у систем, који квантил стварно и улази?
- Да ли систем издавања лиценци даје очекиване резултате?
- Шта можемо урадити да бисмо боље измерили учинак наставника, а да беспотребно не оптеретимо наставнике новим процедурама? Какве су последице лошег учинка, ако их уопште и има, и како год да се такав учинак дефинише?
- Осим повећања плате, да ли постоји нешто што можемо урадити да подигнемо престиж наставничке професије и да осигурамо да имамо најбоље људе који ће се том професијом бавити?
- Посебно у универзитетском систему, да ли би имало смисла размотрити да се укине асистентска позиција, и да се уведе право такмичење на почетној тачки пута да се постане доцент, и елиминисање изгледа такмичења тамо где оно тренутно и не може да постоји, а да уместо тога подстичемо доценте да савладавају препреке у каријери према објективној метрици (нпр. број публикација)?

## 5. Капитал

Капитал система укључује зграде, књиге и опрему која се користи у наставном процесу. Многе зграде су у веома запушеном стању, у библиотекама нема књига из последњих 20-30 година, а опрема, посебно у школама, често није одговарајућа (универзитети су у донекле бољој ситуацији - барем када успеју у процесу проласка њихове опреме кроз царину).

Главна питања овде су:

- Када су у питању капитална улагања, која би довела до најбољег побољшања резултата са најмањом сумом новца?
- Делује да универзитети имају проблем са набавком и царињењем опреме - да ли је то реални проблем? Ако јесте, шта се може учинити поводом тога?

## 6. Приступ

Приступи система повезани су са тиме како он ствара и преноси знање.

У школском систему, углавном је то питање наставних планова - наставног *садржаја* - али и врсте школа и мреже школа - наставног *окружења*. Наставни планови и програми изгледа да су засновани на приступима претходних генерација и да им фали флексибилност која се очекује од модерних ученика - али постоји и отпор да се они промене због страха од губитка посла неких типова наставног кадра. Типови школа углавном су стручне школе (само око четвртине су школе општег образовања), а оне коштају више по ђаку, што би се могло оправдати када би оне припремале ученике за тржиште рада - што често није случај. Мрежа школа могла би бити рационализована: неке школе су премале, што повећава трошкове и некада пружају субоптимално образовање својим ученицима (иако потенцијал за затварање школа мора бити размотрен у складу са могућим ефектом таквог поступка на живот малих села).

На универзитетима се главни проблеми односе на структуру образовног процеса - нпр. на дужину студија и шта се очекује да студенти науче током студирања. Било је доста промена од када се Србија придружила Болоњском процесу, али није јасно да ли је тај процес довео до бољих образовних исхода.

Главна питања овде су:

- Колико је важно усредсредити се на промену школских наставних планова и програма? Или је оно што већ имамо довољно добро? Које су препреке при мењању истих?
- Колико је важно повећати удео опште образовних школа у односу на техничке и стручне школе? Шта се може учинити да би техничка и стручна обука и образовање постали релевантнији за тржиште рада?
- Шта је потребно урадити да би се обезбедило да примена Болоњског процеса заиста побољшава исходе у високом образовању?

## **7. Међусобна повезаност**

Међусобна повезаност система значи да ученици и студенти на сваком кораку свог образовања стичу знање које ће им користити на следећем кораку, било да је то универзитет или тржиште рада. Са тим има доста проблема: студенти не долазе увек на универзитете адекватно припремљени за студирање, и не завршавају увек техничке и стручне школе или универзитете адекватно припремљени за тржиште рада. Било је покушаја да се повећа удео ученика/студената у области компјутерских наука, али нису били успешни.

Главно питање овде је:

- Које би мере могле унапредити припремљеност ученика/студената за следећи корак у њиховом образовању, било да су то универзитети или тржиште рада?

## **8. Контрола, мониторинг и извештавање**

Процеси контроле, мониторинга и извештавања у систему омогућавају његовим руководиоцима да се постарају за то да његови различити системи функционишу онако како треба. Многи процеси стављају превелики терет на наставнике и повећавају захтеве за административним особљем, а да заправо не унапређују систем.

Главно питање овде је:

- Који би процеси могли бити поједностављени или елиминисани, а да то не утиче на учинак система? Који би процеси који би побољшали учинак могли бити уведени?

# А Г Е Н Д А

Стручни скуп

## "Образовање за будућност - реформе у служби пружања јавних услуга по мери грађана"

31. март 2016. године, Палата Србија (сала 129)

Модератор: *Немања Борђевић*

**10:45 – 11:00**

**Долазак и регистрација учесника**

**11:00 – 12:15**

**Уводна реч**

- *др Кори Удовички, потпредседница Владе и министарка државне управе и локалне самоуправе*
- *др Срђан Вербић, министар просвете, науке и технолошког развоја*

**Презентација „Сектор образовања у Србији: прелиминарни резултати функционалне анализе и опције за реформу”, Катја Херера Соса и Игор Кифец, експерти Светске банке**

**12:15 – 12:30**

**Пауза за кафу**

**12:30 – 14:30**

**Дискусија**

**14:30 – 14:45**

**Сумирање и представљање закључака**

**14:45**

**Коктел**