

UNIVERZITET U BEOGRADU

FAKULTET ORGANIZACIONIH NAUKA

Mihajlo N. Babin

UPRAVLJANJE MODELIMA ALOKATIVNIH MEHANIZAMA
FINANSIRANJA PREDUNIVERZITETSKOG OBRAZOVANJA

Doktorska disertacija

Beograd, 2014. godine

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF ORGANIZATIONAL SCIENCES

Mihajlo N. Babin

GOVERNANCE OF THE PRE-UNIVERSITY
EDUCATION FINANCING ALLOCATION MECHANISMS

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2014

MENTOR:

Prof. dr Nevenka Žarkić-Joksimović, redovni profesor
Fakultet organizacionih nauka, Univerzitet u Beogradu

ČLANOVI KOMISIJE:

Prof. dr Milan Martić, redovni profesor
Fakultet organizacionih nauka, Univerzitet u Beogradu

Prof. dr Mirjana Drakulić, redovni profesor
Fakultet organizacionih nauka, Univerzitet u Beogradu

Prof. dr Dejan Popović, redovni profesor
Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu

Prof. dr Goran Pitić, redovni profesor
Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju,
Univerzitet Singidunum

UPRAVLJANJE MODELIMA ALOKATIVNIH MEHANIZAMA FINANSIRANJA PREDUNIVERZITETSKOG OBRAZOVANJA

Rezime: Finansiranje preduniverzitetskog obrazovanja ima važnu ulogu u obezbeđivanju održivog privrednog razvoja. Cilj istraživanja je utvrđivanje uzročno-posledičnih odnosa između promena alokativnih mehanizama i efektivnosti preduniverzitetskog obrazovanja. U disertaciji su istražena teorijska obeležja alokativnih mehanizama finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja radi utvrđivanja optimalnog modela upravljanja i alokacije javnih rashoda. Obrazovni javni rashodi mogu postati investicija u slučaju promene alokativnog mehanizma finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja. Na osnovu proučavanja različitih alokativnih mehanizama izveden je koncept „spojenih sudova“ na osnovu koga je obezbeđeno povezivanje povećanja efikasnosti i unapređenja efektivnosti preduniverzitetskog obrazovnog sistema.

Istraživanje strukture i obeležja alokativnih mehanizma je omogućilo stvaranje okvira za empirijsku analizu alokativnih mehanizma u šest evropskih država. U studiji slučaja o finansiranju preduniverzitetskog obrazovanja u Srbiji istraženi su nedostaci postojećeg modela finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja i razmotreni su primeri neefikasnosti i neefektivnosti finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja.

U disertaciji je predložen novi model finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja i razvijeni su kvantitativni scenariji primene novog modela.

Ključne reči: alokativni mehanizmi, preduniverzitetsko obrazovanje, modeli, finansiranje, upravljanje, efikasnost, efektivnost, javni sektor.

Naučna oblast: Menadžment

Uža naučna oblast: Finansijski menadžment

GOVERNANCE OF THE PRE-UNIVERSITY EDUCATION FINANCING ALLOCATION MECHANISMS

Abstract: The pre-university education financing has a significant role in maintaining sustainable economic development. Therefore, principal objective of this dissertation is to provide a thorough research on causality between allocation mechanisms and pre-university education effectiveness. The dissertation includes analysis of theoretical characteristics of the allocation mechanisms so as to devise an optimal model of public expenditure allocation to the education sector, allowing for these expenditures to possibly become an investment. Mechanism of linking increase in pre-university efficiency and effectiveness enhancement has been developed via theoretical and empirical analysis of various existing allocation mechanisms.

The research of structure and characteristics of the allocation mechanisms enabled conceptualizing a framework for an empirical analysis of allocation mechanisms in six European countries. Case study analysis of pre-university education financing in Serbia includes the pitfalls of the existing allocation mechanisms and examples of its inefficiency and ineffectiveness.

This dissertation also proposes an introduction of a new financing model and additionally tests its applicability through quantitative scenarios.

Key words: allocation mechanisms, pre-university education, models, financing, governance, efficiency, effectiveness, public sector.

Sadržaj

I UVOD.....	1
1.1. ZNAČAJ, PREDMET I CILJ ISTRAŽIVANJA.....	1
1.2. HIPOTEZE	4
1.3. METODE ISTRAŽIVANJA	5
1.4. SADRŽAJ DISERTACIJE.....	6
II EFIKASNOST I EFEKTIVNOST JAVNOG SEKTORA	9
2.1. POJAM I NIVO JAVNE POTROŠNJE.....	9
2.2. ULOGE JAVNOG SEKTORA.....	14
2.3. EFIKASNOST I EFEKTIVNOST JAVNOG SEKTORA	19
2.4. MODELI BUDŽETIRANJA I EFIKASNOST I EFEKTIVNOST JAVNOG SEKTORA	27
III ULOGA DRŽAVE U FINANSIRANJU OBRAZOVANJA.....	36
3.1. ULOGA DRŽAVE U FINANSIRANJU OBRAZOVANJA.....	36
3.2. CILJEVI FINANSIRANJA OBRAZOVANJA	40
3.3. OBRAZOVANJE KAO FAKTOR PRIVREDNOG RAZVOJA.....	44
3.3. DRUŠTVENE I PRIVATNE KORISTI OBRAZOVANJA	50
3.4. ALOKATIVNI I REDISTRIBUTIVNI EFEKTI FINANSIRANJA OBRAZOVANJA.....	57
IV MODELI UPRAVLJANJA ALOKATIVNIM MEHANIZMIMA.....	62
4.1. NOVI JAVNI MENADŽMENT.....	62
4.2. FINANSIRANJE JAVNOG SEKTORA PREMA UČINKU	66
4.3. UPRAVLJANJE OBRAZOVNIM SISTEMOM.....	75
4.4. ULOGA FISKALNIH PRAVILA.....	89
V VRSTE I OBELEŽJA ALOKATIVNIH MEHANIZAMA.....	93
5.1. PRINCIPI RAZVOJA ALOKATIVNIH MEHANIZAMA	93
5.2. NORMATIVNO FINANSIRANJE.....	97
5.3. FINANSIRANJE RAZVOJNIH PROGRAMA	100
5.4. UGOVARANJE	107
5.5. VAUČERI	110
5.6. FINANSIRANJE PREMA BROJU UČENIKA	117

VI KOMPARATIVNA ANALIZA ALOKATIVNIH MECHANIZAMA	128
6.1. ALOKATIVNI MECHANIZMI FINANSIRANJA PREDUNIVERZITETSKOG OBRAZOVANJA U RAZVIJENIM DRŽAVAMA: FRANCUSKA, NEMAČKA I VELIKA BRITANIJA	128
6.2. ANALIZA ALOKATIVNIH MECHANIZAMA FINANSIRANJA PREDUNIVERZITETSKOG OBRAZOVANJA U BUGARSKOJ, MAĐARSKOJ I POLJSKOJ	137
VII STUDIJA SLUČAJA - FINANSIRANJE PREDUNIVERZITETSKOG OBRAZOVANJA U SRBIJI	149
7.1. STRUKTURA I CILJEVI FINANSIRANJA PREDUNIVERZITETSKOG OBRAZOVNOG SISTEMA SRBIJE	149
7.2. ELASTIČNOST OBRAZOVNOG SISTEMA I KRETANJE BROJA ODELJENJA U OSNOVNOM I SREDNJEM OBRAZOVANJU	153
7.3. EFIKASNOST PREDUNIVERZITETSKOG OBRAZOVANJA U SRBIJI	171
7.4. PRIMER NEEEFKATIVNOSTI FINANSIRANJA PREDUNIVERZITETSKOG OBRAZOVANJA U SRBIJI	173
7.5. DA LI SRBIJA TROŠI ILI ULAŽE U PREDUNIVERZITETSKO OBRAZOVANJE?	179
VIII NOVI MODEL FINANSIRANJA PREDUNIVERZITETSKOG OBRAZOVANJA U SRBIJI	183
8.1. PREDLOG NOVOG MODELA FINANSIRANJA	183
8.2. KVANTITATIVNI SCENARIJI PRIMENE NOVOG MODELA	189
IX ZAKLJUČAK	197
LITERATURA	200

I UVOD

U uvodnom delu disertacije su predstavljeni: značaj, predmet i cilj istraživanja, hipoteze, metode istraživanja i sadržaj disertacije.

1.1. Značaj, predmet i cilj istraživanja

Unapređenje kvaliteta obrazovanja predstavlja jedan od najvažnijih preduslova održivog privrednog razvoja. U uslovima Svetske ekonomske krize se ne može očekivati rast javnih rashoda za obrazovanje te je stoga neophodno razmotriti načine unapređenja upravljanja ograničenim javnim sredstvima za obrazovanje. U disertaciji su istražena teorijska obeležja modela alokativnih mehanizama finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja¹ radi utvrđivanja optimalnog modela upravljanja i alokacije javnih rashoda. Značaj istraživanja u naučnom smislu uključuje produbljivanje postojećih teorijskih pristupa i analizu empirijskih iskustava koja mogu biti primenjena na finansiranje preduniverzitetskog obrazovanja u Srbiji. U stručnom pogledu, istraživanje alokativnih mehanizama finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja obuhvata definisanje opštih i posebnih smernica za nosioce obrazovnih politika, koje bi trebalo da budu uzete u obzir pri promenama modela finansiranja.

Istraživanje alokativnih mehanizama finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja ne obuhvata samo alokativnu ulogu fiskalne politike, već uključuje i analizu redistributivne uloge fiskalne politike. Promena alokativnih mehanizama može doprineti smanjenju socijalnih razlika u društvu i u dugom roku mogu nastati pozitivni ekonomski efekti. Nasuprot tome, ako model finansiranja ne uvažava

¹ Preduniverzitetsko obrazovanje obuhvata: predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje. U disertaciji je fokus istraživanja stavljen na osnovno i srednje obrazovanje.

postojeće socijalne razlike, koje mogu uticati na obrazovna postignuća i rano napuštanje obrazovanja, u praksi mogu nastati brojni negativni efekti. Ova disertacija alokativne mehanizme finansiranja ne posmatra izolovano, već istraživanje ima za cilj utvrđivanje uzročno-posledičnih veza između promena alokativnih mehanizama i mogućih efekata.

Isticanje aspekta upravljanja modelima alokativnih mehanizama ima suštinski značaj u oblikovanju strukture disertacije, osnovne i posebnih hipoteza. Država upravljanjem modelima alokativnih mehanizama preuzima aktivnu ulogu u unapređenju obrazovnog sistema i posledično u unapređenju efekata.

Istraživanje upravljanja modelima alokativnih mehanizama predstavlja naučni izazov zbog same strukture alokativnih mehanizama finansiranja i međusobne suprotstavljenosti mogućih efekata. Ciljevi upravljanja modelima alokativnih mehanizama proističu iz tri osnovna načela obrazovnog procesa:

- efikasnost;
- efektivnost; i
- pravičnost.

Nedvosmisleno se može pretpostaviti da promenom alokativnog mehanizma nije moguće ispuniti sve ciljeve koje proističu iz navedenih načela. Stoga je istraživanje obuhvatilo razmatranje prioriteta obrazovnih politika, središta i uzroka neefikasnosti, kao i ključne preduslove za povećanje efektivnosti i pravičnosti.

Istraživanje upravljanja modelima alokativnih mehanizama finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja usmereno je na utvrđivanje obeležja alokativnih mehanizama kojima je moguće pozitivno uticati na povećanje efektivnosti obrazovnog sistema. Razmatranje teorijskih modela i empirijskih iskustava omogućava potvrđivanje ili opovrgavanje postavljenih hipoteza.

Obeležja predmeta istraživanja u okviru doktorske teze se definišu na sledeći način:

Predmet istraživanja u ovoj disertaciji je analiza strukturnih elemenata i obeležja alokativnih mehanizama kojima je moguće povećati efektivnost preduniverzitetskog obrazovnog sistema. Analiza modela alokativnih mehanizama uključuje teorijska i empirijska razmatranja efekata različitih alokativnih mehanizama na efikasnost, efektivnost i pravičnost preduniverzitetskog obrazovnog sistema.

Cilj istraživanja je utvrđivanje uzročno-posledičnih odnosa između promena alokativnih mehanizama i efektivnosti preduniverzitetskog obrazovnog sistema. Efikasna i efektivna upotreba javnih sredstava postaje sve značajnija u uslovima ekonomske krize i povećanja nivoa javnog duga. Povećanje efikasnosti finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja ne sme biti praćeno negativnim uticajima na efektivnost i pravičnost. U disertaciji je razvijen koncept „spojenih sudova“ prema kome se sredstva generisana povećanjem efikasnosti realociraju i koriste radi povećanja efektivnosti i pravičnosti.

U praksi, promene alokativnih mehanizama finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja nisu česte jer po samoj prirodi zahtevaju korenite promene i usvajanje novih zakonskih i podzakonskih akata. Posledično, u stručnom pogledu istraživanje alokativnih mehanizama finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja uključuje definisanje osnovnih smernica za nosioce obrazovnih politika, koje se moraju uzeti u obzir pri promenama modela finansiranja.

1.2. Hipoteze

U disertaciji je istražena zasnovanost osnovne i tri posebne hipoteze:

Osnovna hipoteza

Unapređenje upravljanja modelima alokativnih mehanizama finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja je preduslov za povećanje efektivnosti obrazovnog sistema.

Posebna hipoteza 1

Modeli alokativnih mehanizama moraju odgovarati definisanim ciljevima od strane nosilaca obrazovnih politika.

Posebna hipoteza 2

Alokativni mehanizmi treba da budu usmereni ka povećanju efektivnosti.

Posebna hipoteza 3

Promenom alokativnog mehanizma javni rashodi mogu postati investicija.

Osnovna i tri posebne hipoteze imaju jednoznačan cilj - utvrđivanje efekata promena alokativnih mehanizama finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja. Unapređenje upravljanja modelima alokativnih mehanizama ima opšti karakter i predstavlja preduslov za unapređenje efekata obrazovnog sistema. Povezanost modela finansiranja i ciljeva obrazovnih politika govori o suštinskom obeležju razvoja obrazovanja, koje nije prepušteno inerciji, već predstavlja precizno utvrđen sled procesa i odgovarajućih mera.

Postojanje usmerenog delovanja države upravljanjem alokativnim mehanizmima dodatno pojačava prethodno iskazan odnos između modela finansiranja i ciljeva

obrazovnog sistema. Takođe, usmerenost alokativnih mehanizama stvara i jasnu vezu između finansiranja, kao instrumenta obrazovne politike, i određenog cilja. Konačno, ukoliko su sve analizirane hipoteze ispunjene, javni rashodi za preduniverzitetsko obrazovanje mogu postati investicija jer se u datim okolnostima trajno menjaju buduća obeležja privrede i društva.

1.3. Metode istraživanja

U istraživanju su korišćene opšte i posebne metoda. Opšte metode istraživanja u okviru ove disertacije su:

- a) Analiza i sinteza;
- b) Induktivno-deduktivni metod; i
- c) Metod apstrakcije i konkretizacije.

Analiza teorijskih koncepata vezanih za upravljanje modelima alokativnih mehanizama finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja predstavlja primarni metod istraživanja. Sinteza izvedenih zaključaka obezbeđuje potrebne uslove za istraživanje obeležja različitih alokativnih mehanizama. U cilju opisivanja procesa i efekata različitih alokativnih mehanizama upotrebljen je metod deskripcije. Navedeni metod je upotpunjen i metodama indukcije, dedukcije, apstakcije i konkretizacije.

U disertaciji su korišćene sledeće posebne metode:

- 1. Statističke metode;
- 2. Projektovanje i predviđanje;
- 3. Modelovanje;
- 4. Komparativna analiza;

5. Analiza sadržaja; i

6. Studija slučaja.

Statističke metode i metode projektovanja i predviđanja predstavljaju preduslov za kvalitetno istraživanje i upotrebu metoda modelovanja. Stvaranje kvalitetnog modela je uslovljeno analizom statističkih podataka, kao i projektovanjem i predviđanjem efekata pojedinih promena alokativnih mehanizama. Primena metode modelovanja je veoma važna jer omogućava stvaranje preciznih kauzalnih veza između alokativnih mehanizama i efekata koji mogu nastati u obrazovnom sistemu.

Upotreba komparativne analize ima poseban značaj za razmatranje alokativnih mehanizama u odabranih šest evropskih država (Francuska, Nemačka, Velika Britanija, Bugarska, Poljska i Mađarska). Komparativna analiza omogućava kvalitetno istraživanje postojećeg modela finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja u Srbiji. U okviru studije slučaja finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja u Srbiji upotrebljena je metoda analize sadržaja radi razmatranja uticaja pozitivnih propisa na strukturu alokativnog mehanizma. Studija slučaja omogućava dubinsko istraživanje obrazovnog sistema Srbije i utvrđivanje zasnovanosti i relevantnosti teorijskih zaključaka.

1.4. Sadržaj disertacije

U disertaciji postoji devet celina. Nakon uvodnog dela disertacije, istraživanje efikasnosti i efektivnosti javnog sektora pruža uvid u teorijska i empirijska saznanja o pojmu i nivou javne potrošnje, ulogama javnog sektora i uticaju modela budžetiranja na efikasnost i efektivnost javnog sektora. Ovaj deo disertacije ima opšti karakter i usmerava analizu ka narednom delu u okviru koga se utvrđuje uloga države u finansiranju obrazovanja. U trećem delu disertacije je definisanje uloge države u finansiranju obrazovanja potkrepljeno analizom ciljeva finansiranja obrazovanja, istraživanjem uticaja obrazovanja na privredni razvoj i analizom društvenih i

privatnih obrazovnih koristi. Navedeni deo disertacije se završava utvrđivanjem alokativnih i redistributivnih efekata finansiranja obrazovanja, koji imaju suštinski značaj za razmatranje finansiranja i upravljanja obrazovnim sistemom.

Četvrti deo disertacije uključuje analizu uticaja novog javnog menadžmenta na promenu shvatanja o finansiranju javnog sektora i istraživanje obeležja finansiranja javnog sektora prema učinku, čime se stvara teorijska osnova za razmatranje modela upravljanja obrazovnim sistemom i definisanje uloge fiskalnih pravila u finansiranju obrazovanja. Zaključci iz datih, opštijih delova doktorske teze omogućavaju istraživanje vrsta i obeležja alokativnih mehanizama finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja. Principi razvoja alokativnih mehanizama i kritika normativnog finansiranja predstavljaju uvod u istraživanje potencijalnih ciljeva i efekata finansiranja razvojnih programa kao i modela ugovaranja, vaučera i finansiranja prema broju učenika (deo V).

Komparativna analiza alokativnih mehanizama finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja u šest evropskih država empirijski proverava zaključke iz teorijskog dela disertacije i predstavlja sponu sa studijom slučaja finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja u Srbiji (deo VI). Izbor država za komparativnu analizu je zasnovan na potrebi razmatranje efekata različitih oblika državnog uređenja u razvijenim državama na upravljanje i finansiranje obrazovnog sistema, dok su tranzicione države uključene zbog potrebe istraživanja sprovedenih reformskih procesa u obrazovanju tokom procesa tranzicije i sličnosti sa Srbijom.

Istraživanje u okviru studije slučaja uključuje razmatranje nedostataka postojećeg alokativnog mehanizma finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja i uključuje analizu efikasnosti i efektivnosti preduniverzitetskog obrazovanja u Srbiji. Na osnovu empirijske analize utvrđeni su uzroci neefikasnosti i nedovoljne socijalne mobilnosti, kao važnog indikatora neefektivnosti preduniverzitetskog obrazovanja u Srbiji (deo

VII). U osmom delu disertacije predložen je novi model finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja i razvijeno je devet kvantitativnih scenarija primene novog modela. Zaključna razmatranja obuhvataju utvrđivanje opravdanosti postavljenih hipoteza i sublimiranje zaključaka izvedenih u prethodnim delovima disertacije.

II EFIKASNOST I EFEKTIVNOST JAVNOG SEKTORA

Istraživanje efikasnosti i efektivnosti javnog sektora ima uvodni karakter i omogućava izvođenje zaključaka o obeležjima javnog sektora. Navedeni pristup je odabran zbog predmeta i ciljeva istraživanja kako bi se utvrdile uzročno-posledične veze između nivoa i strukture javne potrošnje i efekata državne intervencije u srednjem i dugom roku.

2.1. Pojam i nivo javne potrošnje

Javna potrošnja predstavlja zbir rashoda svih nivoa vlasti određene države i instrument državne intervencije u privredi. Promene unutar javnog sektora direktno utiču na nivo javne potrošnje. Nivo javne potrošnje se meri udelom javne potrošnje u bruto domaćem proizvodu, čime se prikazuje relativno učešće države u ekonomskim tokovima. Javna potrošnja prati odluke nosilaca ekonomske politike o obimu i oblastima državne intervencije. Povećanje nivoa javne potrošnje može stvoriti različite makroekonomske efekte. U ekonomskoj teoriji², empirijskim istraživanjima u državama članicama OECD-a³ kao i u slučaju zemalja u razvoju⁴ ne postoji saglasnost o makroekonomskim efektima povećanja javne potrošnje. Na teorijskom planu, monetaristi ističu brojne negativne efekte povećanja javne potrošnje na privredni rast i razvoj⁵, dok nasuprot njima kejnzijanci ističu pozitivne efekte na stabilizaciju poslovnog ciklusa^{6,7}. Štiglic⁸ opravdava povećanje javne potrošnje u slučaju da efekti

² Hansen, B., (2003), *The economic theory of fiscal policy* (Vol. 3), Routledge Library Editions.

³ Alesina, A., Perotti, R., (1995), *Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries* (No. w5214). National Bureau of Economic Research.

⁴ Schuknecht, L., (2000), *Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries*. *Public Choice*, 102(1-2), 113-128.

⁵ Vidi više: Friedman, B. M., (1979), *Crowding out or crowding in? The economic consequences of financing government deficits.*; Ahmed, H., Miller, S. M., (2000), *Crowding-out and crowding-in effects of the components of government expenditure*. *Contemporary Economic Policy*, 18(1), 124-133.

⁶ Hemming, R., Kell, M., Mahfouz, S., (2002), *The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity: A review of the literature* (Vol. 2). International Monetary Fund.

povećanja javne potrošnje stvaraju Pareto-poboljšanje⁹. Empirijska istraživanja u Sjedinjenim Američkim Državama, Velikoj Britaniji, Nemačkoj i Italiji pokazuju zanemarljive efekte povećanja javne potrošnje na bruto domaći proizvod (u daljem tekstu: BDP) uz negativan efekat istiskivanja privatnih investicija¹⁰.

Efekti promene nivoa javne potrošnje zavise ne samo od količine alociranih sredstava već veliki značaj imaju i ciljevi javnih politika i struktura fiskalnih mera. Povećanje javne potrošnje je veoma često usmereno ka ispunjenju političkih ciljeva, što se definiše kao kratkovidost državnih mera (eng. myopia)¹¹. Akumulacija budžetskih deficita, kao posledica povećanja javne potrošnje, povećava nivo javnog duga što može ugroziti privredni rast u srednjem i dugom roku¹². Istiskivanje investicija privatnog sektora¹³ može nastati ako se akumulirani javni dug finansira povećanjem distorzivnih poreza¹⁴.

Važno je istaći teorijska razmatranja faktora koji utiču na promenu nivoa javne potrošnje koja su sadržana u istraživanjima Vagnera i Baumola. Zakon o povećanju državne aktivnosti nemačkog ekonomiste Adolfa Vagnera, predstavlja rezultat uočavanja pravilnosti u povećanju javne potrošnje koja je započeta u XIX i nastavljena u XX veku. Vagner je smatrao da postoji gornji limit do koga je moguće povećavati udeo javne potrošnje u bruto domaćem proizvodu. Na tom nivou neminovno dolazi do

⁷ Ramey, V. A., (2011), Can government purchases stimulate the economy?. *Journal of Economic Literature*, 49(3), 673-685.

⁸ Stiglitz, J., (1998), Distinguished lecture on economics in government: the private uses of public interests: incentives and institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 3-22

⁹ Pareto poboljšanje predstavlja promenu u alokaciji resursa usled koje se poboljšava položaj barem jednog pojedinca, a da se pri tome ne pogoršava ničiji položaj.

¹⁰ Afonso, A., Sousa, R. M., (2012), The macroeconomic effects of fiscal policy. *Applied Economics*, 44(34), 4439-4454.

¹¹ Milesi-Ferretti, G. M., (2004), Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. *Journal of Public Economics*, 88(1), 377-394.

¹² Greiner, A., Fincke, B., (2009), *Public debt and economic growth* (Vol. 11). Springer.

¹³ U ovoj disertaciji se pod pojmom privatnog sektora podrazumevaju profitne kompanije

¹⁴ Mankiw, N. G., (2000), The savers-spenders theory of fiscal policy (No. w7571). National bureau of economic research.

otpora privatnog sektora, koji će zbog povećanog poreskog opterećenja biti prinuđen na smanjenje sopstvene potrošnje¹⁵.

Teorijska osnova Baumolovog efekta zasnovana je na fenomenu da produktivnost privatnog sektora raste brže u odnosu na produktivnost u javnom sektoru, što je posebno zastupljeno u javnim službama (zdravstvo, kultura, obrazovanje) u okviru kojih produktivnost ne može biti iskazana po tržišnim kriterijumima. Veća produktivnost u privatnom sektoru dovodi do povećanja plata u privatnom sektoru, na osnovu čega nastaje demonstracioni efekat i težnja zaposlenih u javnom sektoru za povećanjem plata, čime se stvara pritisak za povećanjem javne potrošnje. Povezanost između javnog i privatnog sektora postoji na integrisanom tržištu radne snage, pri čemu su nastojanja svih privrednih subjekata konkurentna, te je stoga neophodno da se i u delovima privrede u kojima se ne povećava produktivnost (umetnost, javna uprava) proporcionalno povećavaju plate kako bi se mogli angažovati kvalitetni radnici¹⁶.

Koncept Baumolovog efekta otvara sledeće mogućnosti za nosioce fiskalne politike:

- a) jedna mogućnost je povećanje plata kako bi plate u javnom sektoru konvergirale ka višem nivou plata u privatnom sektoru; i
- b) druga mogućnost je vođenje čvrste fiskalne politike čijim sprovođenjem se ne povećava nivo javne potrošnje, što može uticati na smanjenje broja kvalitetnih radnika u javnom sektoru (koji će se zaposliti u privatnom sektoru).

Povećanje javne potrošnje se može objasniti i promenom shvatanja uloge države. Počevši od XIX veka jačala su uverenja da je povećanje javne potrošnje najbolji način za rešavanje problema i rizika sa kojima se suočavaju pojedinci¹⁷, što je dovelo do

¹⁵ Peacock A., (2000), Alex Scott, The curious attraction of Wagners law, Public choice 102, 102, str. 1-17.

¹⁶ Heilbrun J., (2003), Baumol cost disease, A handbook of cultural economics, Edward Elgar.

¹⁷ Tanzi, V., Schuknecht, L., (2000), Public spending in the 20th century- Global perspective, Cambridge University Press

razvoja koncepta države blagostanja¹⁸. Opravdanje veće uloge države u privredi leži u brojnim tržišnim nesavršenostima: nedovoljna konkurencija, nepotpuna tržišta, nesavršene informacije, javna dobra, eksternalije¹⁹.

Teorijska razmatranja javne potrošnje je potrebno upotpuniti analizom uticaja promene nivoa javne potrošnje na makroekonomsku stabilnost. Uticaj promene nivoa javne potrošnje na makroekonomsku stabilnost je neophodno posmatrati na sledećim nivoima:

- a) agregatni - udeo javne potrošnje u BDP-u; i
- b) strukturni – komponente javne potrošnje.

Na agregatnom nivou, fluktuacija nivoa javne potrošnje u odnosu na BDP može biti posledica promene mera fiskalne politike ili promene nivoa BDP-a. Prilagođavanje strukture javne potrošnje ciljevima javnih politika može doprineti povećanju efikasnosti i efektivnosti bez potrebe da se udeo javne potrošnje u BDP-u poveća. Istraživanje upravo i ima za cilj utvrđivanje modela korišćenja javnih sredstava radi unapređenja efikasnosti, efektivnosti i pravičnosti preduniverzitetskog obrazovanja.

Prema efektima, javnu potrošnju je moguće podeliti²⁰ na:

1. produktivnu - javni rashodi koji doprinose podizanju nivoa ljudskog i fizičkog kapitala i tehnološkog progresa (bilo samostalno ili u sinergiji sa privatnom potrošnjom); i
2. neproduktivnu javnu potrošnju - čine javni rashodi čiji se efekti ne mogu podvesti pod tačku 1.

¹⁸ Kuhnle, S. (ed.), (2003), *The survival of the European welfare state*. Routledge.

¹⁹ Barr, N. (2012), *Economics of the Welfare State*, Oxford University Press.

²⁰ World Bank, (2006), *Public finances and growth in EU-8*, Special topic in EU8 quarterly monitor., str. 6 i 9.

Iako nije moguće jednoznačno odrediti komponente javne potrošnje koje bi se mogle klasifikovati u produktivne javne rashode, može se tvrditi da u navedenu grupu nedvosmisleno treba da budu uključeni javni rashodi vezani za sledeće javne funkcije: obrazovanje, naučnoistraživački rad i infrastrukturni projekti. Dati javni rashodi imaju direktan uticaj na održiv privredni razvoj u dugom roku i stvaraju pozitivne eksternalije. Pojedini javni rashodi indirektno doprinose održivom privrednom razvoju: zdravstvena zaštita, socijalna zaštita, pravosuđe i javni red²¹ i samim tim spadaju u produktivne javne rashode. Promena strukture javnih rashoda, povećanjem učešća produktivnih javnih rashoda, omogućava povećanje efikasnosti i efektivnosti javne potrošnje i pozitivno utiče na privredni rast u dugom roku²².

Nivo i struktura javne potrošnje u velikoj meri utiču na različita shvatanja uloga javnog sektora. Istraživanje uloga javnog sektora omogućava izvođenje zaključaka neophodnih za razmatranje efikasnosti i efektivnosti javnog sektora.

²¹ European Commission, (2012), The Quality of Public Expenditures in the EU, Occasional Papers 125.

²² Glomm, G., Ravikumar, B., (1997), Productive government expenditures and long-run growth. Journal of Economic Dynamics and Control, 21(1), 183-204.

2.2. Uloge javnog sektora

Javni sektor ima brojne strukturne specifičnosti koje utiču na upravljanje javnim sektorom. Uloge javnog sektora proističu iz različitog poimanja državne intervencije i odnosa između javnog i privatnog sektora. Obeležja upravljanja javnim sektorom su izvedena na osnovu analize uloga i efekata javnog sektora.

Upravljanje javnim sektorom podrazumeva postojanje precizno definisanih državnih strategija, programa i projekata²³. Intervencije države treba da budu usmerene ka maksimizaciji postavljenih ciljeva, uz težnju da se prateći negativni efekti preduprede ili otklone²⁴. Na teorijskom planu moguće je definisati četiri oblika državne intervencije²⁵:

1. regulacija;
2. finansiranje;
3. proizvodnja; i
4. transfer dohotka.

Navedenim oblicima intervencije država modifikuje očekivane tržišne ishode i svojom aktivnom ulogom stremi ka postizanju željenih efekata. Dok u slučaju regulacije i finansiranja država ne menja osnovni tržišni mehanizam i deluje posredno, u slučaju proizvodnje dobara i pružanja usluga država deluje neposredno. Transferom dohotka država takođe neposredno deluje i poboljšava ekonomski položaj pojedinih delova stanovništva, čime direktno utiče na stepen njihovog blagostanja, ali istovremeno smanjuje ekonomsku moć bogatijih slojeva. Transferi su u velikoj meri povezani sa modelom finansiranja određenog dela javnog sektora, a posebno sa načinom generisanja javnih prihoda kojima se finansiraju transferi. Povećanje poreskog

²³ Bovaird, T., Loffler, E., (Eds.), (2009), Public management and governance. Taylor & Francis.

²⁴ Stiglitz, J., (2004), Ekonomija javnog sektora, Ekonomski fakultet, Beograd.

²⁵ Barr, N. (2012), Economics of the Welfare State, Oxford University Press.

opterećenja radi finansiranja transfera ima redistributivan karakter jer se na direktan ili indirektan način (u zavisnosti od objekta oporezivanja) sredstva preusmeravaju od bogatijih ka siromašnijim slojevima.

Sva četiri oblika intervencije treba da imaju za cilj povećanje efektivnosti, dok je istovremeno neophodno voditi računa i o efikasnosti sprovedenih mera. Minimizacija pogoršanja efikasnosti javnog sektora postavlja se kao izazov pri uvođenju novog ili povećanju obima postojećih intervencija. Primenom navedenih opštih ciljeva državne intervencije moguće je definisati različite uloge javnog sektora:

1. unapređenje institucionalnog okvira i primena pravnih normi radi obezbeđivanja vladavine prava

Institucionalni okvir i primena pravnih normi obezbeđuju jednakost svih građana pred zakonom čime se stvara pravna sigurnost. Vladavina prava²⁶ predstavlja važan preduslov za stabilan privredni razvoj.

2. stvaranje preduslova za stabilan privredni razvoj

Uloga države je presudna u stvaranju brojnih preduslova za dugoročan i stabilan privredni razvoj²⁷.

3. smanjenje siromaštva kroz intersektorsko delovanje (socijalna zaštita, zdravstvena zaštita i obrazovanje)

Delovanje tržišnih mehanizama, povećanje produktivnosti rada i uvođenje novih tehnologija mogu dovesti do povećanja socijalnog raslojavanja i siromaštva. Javni sektor treba da sprovođenjem intersektorskih politika i efektivnom alokacijom

²⁶ O'Donnell, G. A., (2004), Why the rule of law matters. *Journal of Democracy*, 15(4), 32-46.

²⁷ Todaro, M., Smith, S., (2014), *Economic Development*, Prentice Hall.

sredstava²⁸ spreči povećanje siromaštva i omogući minimalne egzistencijalne uslove za svakog građanina.

4. produženje životnog veka i povećanje kvalitetnih godina života

Efektivnost javnih usluga ima direktan uticaj na ispunjenje ove uloge javnog sektora. Poboljšanje vrednosti indikatora²⁹ kojima se meri kvalitet života govori o pozitivnom uticaju privrednog razvoja na život građana.

5. unapređenje kvaliteta obrazovanja

Unapređenje kvaliteta obrazovanja integriše brojne aspekte obrazovnih politika. Ulaganje u kvalitetnije obrazovanje je povezano i sa drugim ulogama javnog sektora, a posebno sa ulogama definisanim u tačkama 2., 3. i 4³⁰.

6. realizacija razvojnih projekata

Javni sektor mora da ulaže u strateške oblasti koje su važne za dugoročan i stabilan privredni razvoj. Investicije javnog sektora stvaraju osnovu za investiranje privatnog sektora³¹, čime se daje novi impuls privrednom razvoju. Razvojni projekti nemaju samo ekonomski značaj već ispunjavaju i druge ciljeve: naučne, obrazovne, bezbednosne, ekološke, kulturne, populacione.

7. smanjenje razlika u ekonomskom razvoju regiona

Povećanje razlika u regionalnom razvoju stvara distorzije unutar privrede i utiče na migraciju stanovništva iz manje razvijenih u razvijenije regione. Na taj način se dugoročno ugrožava opstanak pojedinih regiona i stvara značajan socijalni pritisak

²⁸ Collier, P., Dollar, D., (2002), Aid allocation and poverty reduction, *European Economic Review*, 46(8), 1475-1500.

²⁹ Diener, E., Suh, E., (1997), Measuring quality of life: Economic, social, and subjective indicators. *Social indicators research*, 40(1-2), 189-216.

³⁰ Hanushek, E., Woessmann, L., (2007), *The Role of Education Quality for Economic Growth*. World Bank, Washington, DC.

³¹ Pereira, A. M., (2001), Public investment and private sector performance—international evidence. *Public Finance & Management*, 1(2), 261-277.

(visoke stope nezaposlenosti, spirala siromaštva i dr.). Privatni sektor nema motiv za ulaganje u takve regione jer je uspešnost investicija neizvesnija u odnosu na ulaganje u razvijene regione. Stoga regionalne razvojne politike mogu doprineti opstanku i ekonomskom razvoju nerazvijenih regiona³².

8. održavanje i unapređenje poljoprivredne proizvodnje i sprečavanje rasta cena hrane

Poljoprivredna proizvodnja ima višestruki značaj i zbog toga se i održavanje i unapređenje poljoprivredne proizvodnje i subvencionise u EU i SAD³³. Država subvencionisanjem poljoprivredne proizvodnje omogućava održavanje i razvoj ruralnih područja, a sa druge strane sprečava rast cena hrane što pozitivno utiče na kvalitet života građana i obezbeđuje konkurentnost proizvoda na domaćem i inostranom tržištu.

9. razvoj inovacija i novih tehnologija

Stimulisanje inovacija i novih tehnologija predstavlja jedan od osnovnih mehanizama stabilnog privrednog razvoja. Lisabonska agenda EU³⁴ je postavila cilj da se iz javnih sredstava izdvaja 1% BDP-a za istraživanje i razvoj, uz potrebu da se dodatna 2% BDP-a obezbede iz ulaganja privatnog sektora. Javni sektor mora da ulaže u osnovna istraživanja, za koja nema dovoljnog interesovanja privatnog sektora, jer ona predstavljaju osnovu za primenjena istraživanja i komercijalizaciju naučnih dostignuća.

10. zaštita i unapređenje životne sredine

Negativne posledice po životnu sredinu ne mogu biti u potpunosti otklonjene uvođenjem različitih oblika oporezivanja proizvođača koji zagađuju životnu sredinu.

³² Amin, A., (1999), An institutionalist perspective on regional economic development. *International journal of urban and regional research*, 23(2), 365-378

³³ Piccinini, A., Loseby, M., (2001), *Agricultural policies in Europe and the USA: farmers between subsidies and the market*. Palgrave Publishers Ltd.

³⁴ Johansson, B., Karlsson, C., Backman, M., Juusola, P., (2007). *The Lisbon agenda from 2000 to 2010*.

Samim tim, neophodna je državna intervencija kako bi se životna sredina očuvala i smanjile nastale negativne posledice³⁵.

Na osnovu analize predstavljenih uloga javnog sektora može se zaključiti da upravljanje javnim sektorom treba da bude usmereno ka dostizanju željenih ishoda kako bi se javna sredstva upotrebljavala na produktivan način i time obezbedio održiv privredni razvoj i unapređenje kvaliteta života građana. Ispunjenje uloga javnog sektora uslovljeno je povećanjem efikasnosti i efektivnosti javnog sektora i stoga je tim pitanjima neophodno posvetiti posebnu pažnju.

³⁵ Frank, D. J., Hironaka, A., Schofer, E., (2000), The nation-state and the natural environment over the twentieth century. *American Sociological Review*, 96-116.

2.3. Efikasnost i efektivnost javnog sektora

Efektivnost javnog sektora se utvrđuje u dužem vremenskom periodu na osnovu ispunjenosti ciljeva javnog sektora. Istraživanje efektivnosti javnog sektora obuhvata analizu da li su nastupili željeni ishodi rada javnog sektora i ne uključuje razmatranje potrošenih javnih rashoda. Efikasnost javnog sektora podrazumeva maksimizaciju korisnosti i meri se na osnovu odnosa ulaznih varijabli i rezultata javnog sektora. Težnja ka povećanju efikasnosti predstavlja permanentan cilj upravljanja javnim sektorom. Efikasnost javnog sektora se može unaprediti na makro nivou (makroefikasnost), mikro nivou i kroz sam proces transformacije ulaznih u izlazne varijable (proizvodna efikasnost). Na makro nivou se efikasnost unapređuje merama kojima se sprečava eksplozija javnih rashoda (statička efikasnost) i koordinacijom sa ciljevima ekonomske politike (dinamička efikasnost)³⁶. Pod mikroefikasnošću se podrazumevaju izbori između različitih mera na mikro nivou kako bi se proizvela ista količina finalnog proizvoda sa najmanjom količinom ulaznih varijabli (eng. input efficiency) ili proizvodnju maksimalne količine proizvoda sa zadatom količinom ulaznih varijabli (eng. output efficiency), čime se unapređuje proizvodna efikasnost³⁷. Makroefikasnost i mikroefikasnost predstavljaju dva oblika alokativne efikasnosti.

Povećanje nivoa javne potrošnje može biti uzrok smanjenja efikasnosti javnog sektora. U slučaju da povećanje rezultata javnog sektora izostane ili bude relativno manje u odnosu na povećanje javne potrošnje nedvosmisleno se izvodi zaključak da je efikasnost javnog sektora smanjena. Mere za smanjenje neefikasnosti javnog sektora mogu biti usmerene na smanjenje nivoa javne potrošnje³⁸ ili ka povećanju rezultata³⁹.

³⁶ Bar, N., (2012), *Economics of the Welfare State*, Oxford University Press., str. 10-11.

³⁷ Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V., (2005), *Public sector efficiency: an international comparison*. *Public choice*, 123(3-4), 321-347.

³⁸ Rama, M., (1999), *Public sector downsizing: An introduction*. *The World Bank Economic Review*, 13(1), 1-22.

Neefikasnost javnog sektora može imati institucionalne uzroke⁴⁰ čije otklanjanje zahteva duži vremenski period. Izvori neefikasnosti javnog sektora i razlike između efikasnosti javnog i privatnog sektora mogu biti grupisane u dve celine: organizacione i individualne razlike⁴¹.

Za razliku od privatnog sektora, u kome se ukupna proizvodnja određene kompanije može lako utvrditi i uporediti sa proizvodnjom u prethodnom periodu ili proizvodnjom konkurentske kompanije, utvrđivanje efikasnosti i efektivnosti u javnom sektoru predstavlja mnogo kompleksniji zadatak. U privatnom sektoru sredstva se ulažu radi maksimizacije profita što se može postići povećanjem proizvodnje i smanjenjem troškova. Nasuprot tome, država povećava javnu potrošnju kako bi postigla veći broj različitih ciljeva, čije ispunjenje nije jednostavno izmeriti i kvantifikovati. Rezultati javnog sektora se najčešće ne prodaju na tržištu ili se ne vrednuju tržišnim već utvrđenim, subvencionisanim cenama ili uopšte nisu novčano izraženi. Samim tim, u javnom sektoru je znatno teže odrediti efikasnost u odnosu na privatni sektor. U privatnom sektoru efikasnost se povećava prestankom proizvodnje određenih proizvoda ili gašenjem celih proizvodnih pogona koji imaju relativno viši nivo troškova u odnosu na prosek kompanije ili čiji su troškovi proizvodnje viši u odnosu na prihode. Realokacijom sredstava u profitabilnije proizvode kompanija povećava efikasnost i generiše veći profit. Efekti realokacije sredstava i smanjenja javne potrošnje nisu unapred predvidljivi. Stoga je neophodno analizirati da li povećanje efikasnosti može ugroziti efektivnost javnog sektora u srednjem i dugom roku.

Odnos između efikasnosti i efektivnosti javnog sektora. - Na osnovu teorijskih obeležja efikasnosti može se zaključiti da je efikasnost procesna kategorija, dok

³⁹ Curristine, T., Lonti, Z., Joumard, I., (2007), Improving public sector efficiency: Challenges and opportunities. OECD Journal on Budgeting, 7(1), 161.

⁴⁰ Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V., (2010), Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets. Applied Economics, 42(17), 2147-2164.

⁴¹ Stiglitz, J., (2004), Ekonomija javnog sektora, Ekonomski fakultet, Beograd, str. 202-208.

nasuprot tome efektivnost ima dugoročni karakter. Alokativna efikasnost obuhvata načine alokacije javnih rashoda i direktno je povezana sa ciljevima i merama ekonomske politike. Preduslov određivanja alokativne efikasnosti je poštovanje principa proizvodne efikasnosti. Alokativna efikasnost je poznata i kao eksterna efikasnost. Ako je cilj zdravstvene politike unapređenje kvaliteta zdravlja onda eksterna efikasnost postoji u slučaju da se kvantitetom, kvalitetom i kombinacijom zdravstvenih intervencija (uključujući i preventivnu zaštitu i obrazovanje o ishrani i zdravom načinu života) obezbedi dostizanje tog ishoda⁴². Primena finansiranja javnog sektora prema učinku može imati pozitivan uticaj na unapređenje alokativne efikasnosti⁴³. Alokativna efikasnost približava pojam efikasnosti pojmu efektivnosti jer u obzir uzima i ishode određenog procesa.

Pri vođenju javnih politika neophodno je planirati i sprovoditi mere kojima se maksimizuju pozitivni efekti u najefikasnijem procesu. Iako se na prvi pogled može pomisliti da su efikasnost i efektivnost komplementarni pojmovi, u praksi može nastati konkurentski odnos između efikasnosti i efektivnosti prilikom definisanja konkretnih programa i mera. Stoga je potrebno utvrditi da li treba da postoji hijerarhija između efikasnosti i efektivnosti pri definisanju i sprovođenju javnih politika.

Nivo efikasnosti javnog sektora se najčešće izračunava na osnovu „granice proizvodnih mogućnosti“ (eng. production possibility frontier)⁴⁴. Efikasnost određenog dela ili celog javnog sektora se upoređuje sa prethodnim periodom ili sa drugim državama. U pojedinim studijama se ističe da kvantitativne metode imaju ograničen domet⁴⁵ zbog nemogućnosti analize kvalitativnih promena. Kompleksnost

⁴² Bar, N., (2012), *Economics of the Welfare State*, Oxford University Press., str. 10-11

⁴³ Brumby, J., (2007), 9 *Improving Allocative Efficiency. Performance Budgeting: Linking Funding and Results* (EPub).

⁴⁴Vidi više: Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V., (2005), *Public sector efficiency: an international comparison*. *Public choice*, 123(3-4), 321-347.; Coelli, T. J., Rao, D. S. P., O'Donnell, C. J., Battese, G. E., (2005), *An introduction to efficiency and productivity analysis*, Springer.

⁴⁵ Smith, P. C., Street, A., (2005), *Measuring the efficiency of public services: the limits of analysis*. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 168(2), 401-417.

analize efikasnosti i efektivnosti javnog sektora je istražena na primeru 23 države članice OECD-a⁴⁶. Rezultati istraživanja su pokazali da razvijene države sa manjim učešćem javne potrošnje (manje od 40% BDP-a 2000. godine) imaju veću efikasnost javnog sektora u odnosu na države sa visokim učešćem javne potrošnje (preko 50% BDP-a) ili države sa srednjim učešćem javne potrošnje u BDP-u (između 40% i 50% BDP-a). Slični rezultati i zaključci izvedeni su i u istraživanju o efikasnosti i učinku javnog sektora u novim državama članicama EU i privredama u razvoju⁴⁷. Smanjenje nivoa javne potrošnje⁴⁸ nije dovelo do pogoršanja socioekonomskih indikatora grupisanih u indeksu HDI (Human Development Index). Samim tim, na vrednosti socioekonomskih indikatora mnogo veći uticaj, od nivoa alociranih sredstava, imaju struktura javne potrošnje i kvalitet pružanja javnih usluga.

U ekonomskoj teoriji je istraživanje efikasnosti javnog sektora bilo mnogo zastupljenije u odnosu na razmatranje efektivnosti javnog sektora. Navedeno opredeljenje odgovara neoliberalnom konceptu upravljanja ekonomskom politikom koji je postao dominantan u poslednjoj deceniji XX veka⁴⁹. Neoliberalni koncept je u fokus istraživanja postavljao ciljeve zastupljene u privatnom sektoru, pri čemu najznačajniju ulogu ima konstantna težnja ka smanjenju troškova. Dakle, i pred javni sektor se postavlja identičan zadatak – pronalaženje različitih načina smanjenja javnih rashoda⁵⁰. Ciljevi javnog sektora i efekti koji mogu nastati u dugom roku usled smanjenja javnih rashoda nisu predmet istraživanja reforme javnog sektora⁵¹. Istraživanje efektivnosti ima supsidijarnu ulogu, predviđanje potencijalnih negativnih

⁴⁶ Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V., (2005), Public sector efficiency: an international comparison. *Public choice*, 123(3-4), 321-347.

⁴⁷ Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V., (2010), Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets. *Applied Economics*, 42(17), 2147-2164.

⁴⁸ Schuknecht, L., Tanzi, V., (2005), Reforming public expenditure in industrialised countries: are there trade-offs?, ECB Working Papers No. 435. .

⁴⁹ Stiglitz, J. E., (1998), More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington consensus (p. 2). Helsinki: UNU/WIDER.

⁵⁰ Diaz, J. J., (2006), Public sector downsizing. Analyzing the distributional impact of reforms, 213-254.

⁵¹ World Bank, (2009), Serbia - Doing more with less : addressing the fiscal crisis by increasing public sector productivity, Public Expenditure Review, Washington DC.

efekata se retko sprovodi i ima sporedni značaj. Datim pristupom se čini jedna velika greška jer istraživanje ne obuhvata poređenje i rangiranje potencijalnih efekata alternativnih mera. Razmatranje efekata alternativnih mera omogućava stavljanje u istu ravan ciljeva vezanih za povećanje efikasnosti i efektivnosti. Jedan od razloga izostanka razmatranja efekata alternativnih mera leži u uzrocima započinjanja reformi javnog sektora. Definisane i sprovođenje programa reformi javnog sektora i fiskalne konsolidacije su procesi koji su veoma politički nepopularni⁵², zbog čega se njihova realizacija kontinualno odlaže ili se opseg mera sužava. Posledično, u slučaju nastupanja krize javnog duga ne postoji ni vreme ni prostor za temeljnu analizu svih relevantnih aspekata neophodnih fiskalnih reformi⁵³.

Reforme javnog sektora, čiji je cilj povećanje efikasnosti, najčešće se sprovode u periodima kada postoji opasnost od povećanja budžetskog deficita i probijanja definisane granice javnog duga. Prociklična fiskalna politika⁵⁴ tokom perioda privredne ekspanzije, usled koje nije generisana javna štednja, predstavlja uzrok sprovođenja fiskalne konsolidacije tokom ekonomske krize radi smanjenja budžetskog deficita i povećanja efikasnosti javnog sektora. Najbolji primer za navedeni iskaz su upravo mere koje su sprovedene u državama Evropske monetarne unije od 2008.-2012. godine radi očuvanja makroekonomske stabilnosti i sprečavanja bankrotstva⁵⁵.

⁵² Mulas-Granados, C., (2003), The political and economic determinants of budgetary consolidation in Europe. *European Political Economy Review*, 1(1), 015-039.

⁵³ Vidi više: Pisani-Ferry, J., (2012), The euro crisis and the new impossible trinity (No. 2012/01). *Bruegel Policy Contribution*; Argyrou, M. G., Kontonikas, A., (2012), The EMU sovereign-debt crisis: Fundamentals, expectations and contagion. *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, 22(4), 658-677; Roubini, N., (2010), Teaching PIIGS to fly. *Project Syndicate*, 15-02.

⁵⁴ Vidi više: Alesina, A., Campante, F. R., Tabellini, G., (2008), Why is fiscal policy often procyclical?. *Journal of the European Economic Association*, 6(5), 1006-1036; Lane, P. R., (2003). The cyclical behaviour of fiscal policy: evidence from the OECD. *Journal of Public Economics*, 87(12), 2661-2675.

⁵⁵ Semmler, W., Semmler, A., (2013), The macroeconomics of the fiscal consolidation in the European Union. *Available at SSRN 2320198*.

Tokom ekonomske krize država je prinuđena da se prevashodno vodi kratkoročnim ciljevima. Dok se u periodima koji nisu obeleženi ekonomskom krizom kratkovidost države manifestuje u donošenju odluka koje imaju za cilj maksimizaciju političkih poena, tokom ekonomske krize kratkovidost države se ogleda u rešavanju akutnih problema bez uzimanja u obzir dugoročnih efekata. Iako analiza fiskalnih podataka može pokazati opravdanost mera države u kratkom roku, u srednjem i dugom roku nastupaju negativni efekti koji dugoročno ugrožavaju privredni razvoj i blagostanje. Stoga je uvek neophodno postaviti pitanje da li je moguće optimizaciju sprovesti na način da povećanje efikasnosti ne ugrožava efektivnost javnog sektora?

Upravo se u navedenom pristupu rešavanju strukturnih problema i vidi osnovni problem dosadašnjeg dominantnog oblika analize javnog sektora. U dosadašnjoj praksi, analize su uglavnom bile usmerene ka rešenju trenutnog problema i imale su za isključivi cilj povećanje efikasnosti u kratkom roku usled pritisaka za smanjenje budžetskog deficita. Međutim, negativni efekti sprovedenih mera su u najvećem broju slučajeva vidljivi tek u dugom roku kada nije moguće ispraviti sprovedene mere.

U studiji o efektima Svetske ekonomske krize u Evropi⁵⁶ analizirane su sprovedene strukturne reforme i kvantitativna prilagođavanja. Jedan od osnovnih zaključaka je da je u praksi najčešće nemoguće povećati efektivnost uz smanjenje resursa. Utvrđeno je smanjenje kvaliteta javnih usluga u sledećim državama EU:

1. obrazovanju i zdravstvu Francuske;
2. zdravstvu Estonije;
3. obrazovanju Rumunije; i
4. efektima ugovaranja sa trećim licima pružanja usluga za nezaposlene u Velikoj Britaniji.

⁵⁶ Vaughan-Whitehead, D., (2012), Šok javnog sektora u Evropi: Između strukturnih reformi i kvantitativnih prilagodbi (prevod), Revija za socijalnu politiku, Zagreb, str. 294-295.

Ustanovljeno je da u gotovo svim delovima javnog sektora nastaju negativni efekti usled smanjenja resursa:

- a) manje sredstava za policiju vodi većoj nesigurnosti;
- b) produženje trajanja sudskih procesa uz smanjenje plata vodi ka većoj korupciji;
- c) pad kvaliteta zdravstvenih usluga usled ukidanja centara za hitnu pomoć;
- d) povećanje broja učenika po odeljenju, uz smanjenje broja nastavnog osoblja, negativno utiče na kvalitet obrazovanja i dr.

Usvajanje suprematije principa troškovne efektivnosti (eng. cost-effectiveness)⁵⁷ u odnosu na efikasnost bi moglo preduprediti negativne efekte u srednjem i dugom roku. Predočena ideja se može pokazati na primerima u zdravstvu i obrazovanju. Ako se kao cilj zdravstvene politike postavlja produženje životnog veka i poboljšanje kvaliteta života, onda je neophodno sprovoditi mere kojima se obezbeđuje ispunjenje datih ciljeva. Posebnu pažnju u planiranju mera svakako treba posvetiti ugroženim grupama čije je materijalno stanje i nivo obrazovanja niže od proseka i koje same nisu ni spremne ni sposobne da se brinu o očuvanju zdravlja. Kada se definišu mere kojima se obezbeđuje produženje životnog veka i poboljšanje kvaliteta života u zdravstvenom smislu, potrebno je utvrditi najefikasnije programe. Ulaganje u zdravstvenu preventivu i produženje životnog veka obezbeđuje duži radni vek i veću produktivnost zaposlenih čime se pozitivno deluje na obe strane budžeta: povećavaju se budžetski prihodi i smanjuju se rashodi za zdravstvo u budućnosti. Suprotan pristup, koji bi bio vođen samo opredeljenjem da se poveća efikasnost⁵⁸, bi u kratkom roku stvorio pozitivnije efekte na budžet jer bi manje sredstava bilo potrošeno, ali bi u dugom roku nastali veći rashodi zbog nedovoljne i neodgovarajuće zdravstvene zaštite koja je uskraćena zbog mera povećanja efikasnosti.

⁵⁷ Garber, A. M., Phelps, C. E., (1997), Economic foundations of cost-effectiveness analysis. *Journal of health economics*, 16(1), 1-31.

⁵⁸ Smanjenje zdravstvenog osoblja, zatvaranje pojedinih zdravstvenih objekata, odustajanje od kupovine savremene opreme su mogući oblici povećanja efikasnosti kojima se smanjuje nivo sredstava koja se alociraju po pacijentu/građaninu.

U obrazovnom sistemu je na sličan način moguće usvojiti mere kojima se povećava efikasnost, ali koje sa druge strane ne maksimizuju pozitivne efekte ili čak stvaraju negativne efekte u srednjem i dugom roku. Programi smanjenja plata ili „stimulisanje” zaposlenih⁵⁹ da napuste obrazovni sistem mogu dovesti do krajnje negativnih efekata. Obrazovni sistem bi po pravilu napustili najkvalitetniji nastavnici koji mogu da nađu posao u drugom delu javnog sektora ili u privatnom sektoru čime bi se negativno uticalo na postignuća učenika. Iako bi se svakako povećala efikasnost kroz smanjenje izdvajanja po učeniku, ukupan efekat bi bio negativan i smanjio bi se potencijal za razvoj ljudskog kapitala. Negativni efekti mogu nastati i kao posledica reformi obrazovnih nastavnih planova i programa koje nisu zasnovane na obrazovnim potrebama učenika već su usmerene ka smanjenju javnih rashoda. Slično, optimizacija mreže škola, u slučaju da nije praćena adekvatnim pratećim mehanizmima, može negativno uticati na dostupnost obrazovanja i povećati osipanje učenika (eng. drop-out)⁶⁰.

Efikasnost javnog sektora je važna u kratkom roku radi stimulisanja privrednog rasta, dok se povećanje efektivnosti vezuje za privredni razvoj u srednjem i dugom roku. Stoga je povećanje kvantitativnih indikatora efikasnosti samo potreban, ali ne i dovoljan uslov, da bi se državnom intervencijom obezbedio održiv privredni razvoj. Samim tim, povećanje kvantitativnih indikatora u obrazovanju (veći obuhvat dece u I razredu osnovne škole, povećanje procenta učenika koji upisuju srednju školu i fakultet, smanjenje osipanja) povećava mogućnost da se odgovarajućim merama pruži kvalitetno obrazovanje za veći broj učenika i studenata i time poveća efektivnost obrazovnog sistema u dugom roku. Istraživanje modela finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja predstavlja izazov upravo zbog potrebe balansiranja politika i mera usmerenih ka povećanju efikasnosti i efektivnosti.

⁵⁹ Intervju sa ekspertom za fiskalnu politiku iz Srbije o efektima fiskalne konsolidacije iz 2006. godine na obrazovni sistem Srbije (U arhivi autora se nalaze beleške intervjuja koji su korišćeni u disertaciji).

⁶⁰ Osipanje učenika nastaje ako učenici trajno napuste školu tokom trajanja školske godine ili u slučaju da ne upišu viši razred ili viši nivo obrazovanja.

2.4. Modeli budžetiranja i efikasnost i efektivnost javnog sektora

Na efikasnost i efektivnost javnog sektora mogu da utiču i institucionalni faktori. Sa stanovišta predmeta istraživanja najvažnije je razmotriti modele budžetiranja javnog sektora. Javni rashodi se planiraju i realizuju unutar okvira definisanog modelom budžetiranja. Fiskalni okvir sadrži pravila budžetiranja na osnovu kojih se vrši priprema, odobravanje i realizacija budžeta⁶¹. Promena modela budžetiranja predstavlja zahtevan proces⁶², tokom koga su neophodna brojna prilagođavanja⁶³.

Tradicionalni način budžetiranja⁶⁴ - linijsko budžetiranje zasniva se na prikazivanju, sabiranju i grupisanju istovetnih vrsta javnih rashoda. Klasifikacija rashoda se vrši na dva načina:

1. ekonomska klasifikacija prema vrsti rashoda; i
2. funkcionalna⁶⁵ prema oblasti javnog sektora.

Linijsko budžetiranje (eng. line-item budget) ili budžetiranje prema vrstama rashoda je zasnovano na ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji javnih rashoda. Linijsko budžetiranje je karakterisano odsustvom aktivnog upravljanja javnim sektorom. Nadležni državni organ (ministarstvo finansija i/ili nadležno ministarstvo za određeni deo javnog sektora) propisuju pravila i odlučuju o nivou alokacije sredstava za svaki pojedinačni tip javnih rashoda. Linijsko budžetiranje ne uzima u obzir misiju, ulogu i ciljeve određenog dela javnog sektora, već naprotiv popisuje postojeće stanje i

⁶¹ Alesina, A. F., Perotti, R, (1999), Budget deficits and budget institutions. in Fiscal institutions and fiscal performance (pp. 13-36). University of Chicago Press.

⁶² Grizzle, G. A., Pettijohn, C. D., (2002), Implementing Performance-Based Program Budgeting: A System-Dynamics Perspective. Public Administration Review, 62(1), 51-62.

⁶³ Andrews, M., Hill, H., (2003), The impact of traditional budgeting systems on the effectiveness of performance-based budgeting: A different viewpoint on recent findings. International Journal of Public Administration, 26(2), 135-155.

⁶⁴ Wildavsky, A., (1978), A budget for all seasons? Why the traditional budget lasts. Public Administration Review, 501-509.

⁶⁵ COFOG (Classification of Functions of Government)

obezbeđuje sredstva za odvijanje procesnih aktivnosti u narednoj godini. Samim tim, u slučaju linijskog budžetiranja ne postoje systemske poluge kojima se omogućava utvrđivanje i unapređenje efikasnosti i efektivnosti javnog sektora. Navedeni tip budžetiranja nije fleksibilan niti dovoljno transparentan i zbog toga indirektno sprečava prilagođavanje javnog sektora promenjenim ciljevima i okolnostima. Linijsko budžetiranje javnog sektora predstavlja pasivan oblik upravljanja javnim sektorom i u dugom roku vodi do stvaranja strukturnih problema, neelastičnosti i nefleksibilnosti sistema na nastale promene. Stoga se može zaključiti da dati model budžetiranja predstavlja značajan uzrok sistemskih nedostataka i da negativno utiče na efikasnost i efektivnost javnog sektora. Linijsko budžetiranje nije povezano sa relevantnim indikatorima napretka određenog dela javnog sektora. Na taj način sprečava se upoređivanje sa prethodnim periodom i unapređenje rezultata.

Posebno važan nedostatak linijskog budžetiranja je proinflatornost. U različitim delovima javnog sektora su povećanja javne potrošnje systemski ugrađena i doprinose stvaranju budžetskog deficita⁶⁶. Linijsko budžetiranje stimuliše zaposlene da pokušaju da povećaju broj ulaznih varijabli koje se finansiraju. Takođe, ovaj model budžetiranja ne daje nikakav podsticaj da se broj ulaznih varijabli prilagodi promenjenim okolnostima (npr. da se smanji broj odeljenja u školama usled smanjenja broja učenika), već naprotiv omogućava održavanje i povećanje neefikasnosti. Proinflatornost linijskog budžetiranja može da se ograniči na makro nivou fiskalnim pravilima, ali ni u tom slučaju ne postoji systemski podsticaj da se ulazne varijable prilagođavaju promenama i realnim potrebama radi maksimizacije pozitivnih efekata. Statičko obeležje ovog modela budžetiranja ogleda se i u samom karakteru ispunjavanja obaveza koje učesnici procesa i aktivnosti obavljaju u javnom sektoru. Procesi i aktivnosti se ne mogu ocenjivati niti vrednovati ako ne postoje planirani i željeni rezultati rada i ishodi određenog dela javnog sektora. Obaveza zaposlenih i

⁶⁶ Osborne, D., (1993), Reinventing government, Public Productivity & Management Review, 349-356.

angažovanih lica je ograničena na formalni aspekt da je određena aktivnost ispunjena (npr. realizovani su pregledi pacijenata u okviru propisanog radnog vremena), pri čemu se ne ulazi u suštinu i efekte intervencije ili kvalitet pružene usluge. Konačno, izostaje i analiza da li su nastupili pozitivni efekte i koji su uzroci neuspeha.

Navedeni model budžetiranja može biti modifikovan ako se pored formalnih obeležja (npr. dolazak na radno mesto na vreme, ispunjen broj radnih sati, ispunjavanje obaveza koje proističu iz opisa radnog mesta) dodaju i utvrđena, prateća kvantitativna merila (npr. minimalan broj pacijenata po danu, broj časova nastave u školi po danu, broj razgovora sa licima koja traže posao). Iako opisana modifikacija predstavlja poboljšanje i detaljnije precizira obaveze zaposlenih u javnom sektoru, dodata vrednost ne otklanja sistemski nedostatak. Uvođenje standarda predstavlja oblik korigovanja linijskog budžetiranja. Standardi predstavljaju minimalne ili željene rezultate određenog procesa i na taj način se omogućava merenje efikasnosti. Sa teorijskog aspekta, uvođenje standarda je značajno zbog postojanja dodatnog instrumenta upravljanja javnim sektorom. Osim ulaznih varijabli, koje se budžetiraju po stavkama, u sistem se uvode i izlazne varijable što omogućava praćenje, ocenjivanje i predstavlja osnov za intervenciju u javnom sektora promenom standarda ili normativa.

Standardi se mogu koristiti radi uvođenja varijabilnog dela plate za zaposlene u javnom sektoru. U tom slučaju standardi imaju karakter podsticaja jer stimulišu zaposlene da povećaju svoju produktivnost. Međutim, ako uvođenje podsticaja za povećanje produktivnosti ne bude praćeno kontrolom kvaliteta i indikatorima efektivnosti, u praksi mogu nastati negativni efekti. Navedeni indikatori predstavljaju balans i smanjuju mogućnost da se konačan ishod svede samo na kvantitativno povećanje rezultata, uz istovremeni izostanak željenih efekata. Stimulisanje povećanja rezultata podstiče zaposlene da maksimizuju rezultate u istom vremenskom periodu ili u kraćem vremenskom periodu po jedinici dodatne usluge/rezultata u odnosu na

prosek. Iako statistički podaci mogu ukazivati na povećanje efikasnosti, opravdano je pretpostaviti da bi željeni efekti mogli izostati i da bi namera reforme javnog sektora mogla biti izigrana. Samim tim, neophodno je, pored kvantitativnih indikatora, uvesti i odgovarajuće kvalitativne indikatore i kontrolne mehanizme kojima se obezbeđuje kontrola kvaliteta javnih usluga. Upravo svi analizirani nedostaci modela budžetiranja prema vrsti rashoda predstavljaju razloge za razvoj i uvođenje novog modela - programskog budžetiranja. Proces prelaska sa linijskog na programsko budžetiranje je praćen izazovima koji su detaljno analizirani u studiji Svetske banke o Južnoj Koreji⁶⁷.

U okviru programskog budžetiranja, sredstva su planirana i usmerena ka postizanju rezultata i ishoda određenog programa. Ključna razlika između linijskog i programskog budžetiranja upravo se ogleda u načinu upravljanja javnim rashodima. Upravljanje javnim rashodima je veoma ograničeno u slučaju linijskog budžetiranja i realokacija sredstava iz jedne u drugu grupu rashoda tokom fiskalne godine je praćena administrativnim preprekama, neizvesnim vremenskim periodom i uskom marginom za promenu budžetskih linija. U osnovi programskog budžetiranja je celovito prikazivanje budžeta (eng. lump-sum), koje obuhvata sve raspoložive rashode za realizaciju određenog programa, čime se omogućava mikroupravljanje i trošenje rashoda koji u najvećoj meri doprinose ispunjenju postavljenih ciljeva. Programsko budžetiranje onemogućava proinflatornost i time sprečava negativan uticaj na budžetski bilans. Način izračunavanja programskog budžeta je veoma fleksibilan i najčešće je zasnovan na formuli koja može da sadrži i ulazne i izlazne varijable kao i različite kombinacije ulaznih i izlaznih varijabli. Programsko budžetiranje ima brojne prednosti u odnosu na linijsko budžetiranje, zbog čega su mnoge države u svetu izvršile reforme i uvele ovaj oblik budžetiranja.

⁶⁷ Kim, J., (ed.), 2004, From Line-item to Program Budgeting: Global Lessons and the Korean Case, Korean Institute of Public Finance, The World Bank.

U državama OECD-a (Francuska, Velika Britanija, Danska, Australija) uvedeni su mehanizmi merenja rezultata u javnom sektoru i povezivanja modela finansiranja sa postignutim rezultatima. Sledeći njihova iskustva i pojedine zemlje u tranziciji (Poljska⁶⁸) su započele reforme modela budžetiranja. Finansiranje javnog sektora prema učinku (eng. performance-based budgeting) predstavlja prelazni oblik reforme modela finansiranja javnog sektora. Navedeni način budžetiranja uvodi važnu dodatnu kategoriju - merenje rezultata. Dok se sa jedne strane nedvosmisleno mogu navoditi i analizirati pozitivne strane ovog modela finansiranja (prema klasičnom pristupu rezultati se podrazumevaju, njihovo ispunjenje se ne dovodi u pitanje te se stoga i ne meri), u praksi mogu nastati brojni negativni efekti. U slučaju da se mere rezultati vezani za samo određene aktivnosti, u praksi mogu nastati dugoročni negativni efekti jer se zaposleni prilagođavaju novim pravilima i zanemaruju druge važne elemente koji nisu predmet merenja.

Primer za dati argument može nastati u visokom obrazovanju usled uvođenja i primene striktnih kriterijuma za akademsko napredovanje na osnovu rezultata naučnoistraživačkog rada⁶⁹. Stavljanje akcenta na naučnoistraživački rad i dominacija kvantitativnih kriterijuma za izbor u više zvanje i napredovanje u naučnoistraživačkim kategorijama u naučnim projektima mogu smanjiti angažovanje nastavnika u radu sa studentima i minimizovati učešće u drugim važnim aktivnostima neophodnim za funkcionisanje visokoškolske ustanove. U analizi internih modela finansiranja visokoškolskih ustanova u Srbiji utvrđeno je postojanje visokog nivoa elastičnosti adaptiranja politika ustanove na pravila finansiranja⁷⁰.

⁶⁸ Hawkesworth, I., von Trapp, L., Nielsen, D. F., (2011), Performance Budgeting in Poland: An OECD Overview, OECD Journal on Budgeting, Vol. 1.

⁶⁹ Branković, J., Babin, M., (2011), Investing in research. Research policy, financing and performance: Croatia, Serbia and Slovenia in comparative perspective, 86-111.

⁷⁰ Babin, M., Lažetić, P. (2009). Financing a Disintegrated University in Serbia. Financing Higher Education in South-Eastern Europe: Albania, Croatia, Montenegro, Serbia, Slovenia.

Povećanje efikasnosti sistema visokog obrazovanja i nauke nije nedostižno i može nastati kao rezultat povećanja rezultata u uslovima nepromenjenih ulaznih varijabli. No, za ekonomski razvoj je mnogo važnije utvrditi da li je došlo do povećanja efektivnosti. Iako u kratkom i srednjem roku mogu nastati vidljivi pozitivni efekti kroz povećanje naučne produkcije, u dugom roku mogu nastati negativni efekti u slučaju da je kvalitet nastavnog procesa smanjen i da su studenti stekli lošije znanje usled manjeg angažovanja nastavnika u obrazovnom procesu. Takođe, u analizu je neophodno uključiti i utvrđivanje da li su rezultati naučnog rada doprineli razvoju novih tehnologija i proizvoda i time doprineli privrednom razvoju ili su rezultati bili suviše apstraktni i nisu bili primenljivi.

Uvođenje programskog budžetiranja predstavlja nastavak napora da se poveća efektivnost i da se stvore institucionalni mehanizmi za praćenje, ocenjivanje i unapređenje funkcionisanja javnog sektora. Za razliku od tradicionalnog načina budžetiranja koje se zasniva na procesima u javnom sektoru, programsko budžetiranje stvara koherentan sistem između:

- a) misije;
- b) procesa;
- c) rezultata; i
- d) ishoda.

Programsko budžetiranje spaja sve delove u sledu od razloga za intervenciju države u nekoj oblasti do utvrđivanja da li su postignuti ishodi. Za razliku od tradicionalnog modela budžetiranja, programsko budžetiranje integriše različite elemente u celinu. Uspešnost, efikasnost i efektivnost programa se ne posmatra na nivou određene jedinice javnog sektora (zaposleni, pojedini deo ili cela institucija) već se utvrđuje celovito, agregirano na nivou programa. Programsko budžetiranje otvara mogućnost preusmeravanja rashoda od neproaktivnih ka produktivnim rashodima.

Tokom sprovođenja programa može se uočiti da je potrebno povećati broj angažovanih na određenim poslovima u kratkom vremenskom periodu ili kupiti dodatnu opremu koja omogućava ispunjenje ciljeva. U slučaju da su sredstva u budžetu ograničena, realokacija se vrši smanjivanjem ili odustajanjem od manje efektivnih rashoda i opredeljivanjem sredstava za rashode koji su povezani sa ishodima programa.

Programsko budžetiranje omogućava veću podršku alokativnoj ulozi fiskalne politike kroz definisanje prioriteta u odnosu na tradicionalni oblik budžetiranja⁷¹. Prednosti programskog budžetiranja obuhvataju i omogućavanje boljeg nadzora nad trošenjem sredstava i postizanje optimalnog nivoa operacione efikasnosti (minimalan trošak po jedinici proizvoda⁷²). Programsko budžetiranje omogućava analizu strukture rashoda po različitim vrstama budžetskih korisnika (bolnice, škole, sudovi i dr.), upoređivanje u različitim vremenskim periodima (longitudinalno upoređivanje) i upoređivanje različitih regiona⁷³.

Programsko budžetiranje predstavlja dinamičku dimenziju upravljanja javnim sektorom, obezbeđuje bolje upravljanje i povećanje efektivnosti. Nosioци određene javne politike imaju veću slobodu i fleksibilnost da prilagode rashode aktivnostima neophodnim za ispunjenje postavljenog cilja. Pri tome, oni više nemaju ograničenja o maksimalnoj realokaciji i promeni pojedinačnih rashoda unutar programa, već odluke donose slobodno. Programsko budžetiranje usložnjava odgovornost nosilaca javnih politika i težište prebacuje sa formalnog razmatranja alternativnih rashoda na pitanje na osnovu čega i na koji način je odlučeno da se određeni rashodi uvedu, povećaju, ukinu ili smanje i da li je to uticalo na ishode. Nosioци javnih politika nemaju administrativnih problema da formalizuju odluku o promeni strukture budžeta već

⁷¹ Kraan, D., J., (2007), Programme Budgeting in OECD Countries, OECD Journal on Budgeting, Vol. 7, No. 4.

⁷² ibid

⁷³ ibid

nasuprot tome odgovaraju da li je promena bila odgovarajuća i da li je to uticalo na postizanje ishoda.

Prelazak sa tradicionalnog na programsko budžetiranje dovodi i do promene samog poimanja procesa upravljanja finansijama u okviru određenog dela javnog sektora. U tradicionalnom sistemu ne postoji pravo upravljanje finansijama jer su promene i prilagođavanja ograničeni, a veće promene na godišnjem nivou su moguće samo u slučaju usvajanja rebalansa budžeta.

U pojedinim državama OECD-a⁷⁴ uočena je potreba da se poveća transparentnost i odgovornost za aktivnosti i rezultate i poveća efektivnost i efikasnost u sprovođenju politika kao i da se ostvari koherentnost različitih politika⁷⁵. Posebno je upečatljiv primer Australije u kojoj se indikatori učinka svrstavaju u dve kategorije: indikatore efektivnosti i indikatore efikasnosti. Pri razvoju indikatora efektivnosti polazi se od potrebe utvrđivanja jasne uzročno-posledične veze ishoda, efekata i stavki koje su upotrebljene da bi se ishodi i efekti postigli. Indikatori efikasnosti obezbeđuju informacije o određenom rezultatu u obliku kombinovanih i povezanih efekata kvaliteta, kvantiteta i cene⁷⁶. Prelazak na programsko budžetiranje i uvođenje ishoda u matricu upravo je omogućilo objedinjavanje navedenih ciljeva. Važnost praćenja i merenja dostizanja ishoda ima suštinski značaj. Dostizanje ishoda govori o tome da li su određene aktivnosti i programi bili delotvorni. Takođe, praćenje i merenje ishoda obuhvata suštinu postojanja javnog sektora i stvara osnovu za dubinski uvid u sadržinu i proces sprovođenja javnih politika.

To konkretno znači da je moguće da su alocirana i potrošena planirana sredstva (ulazne varijable), da su formalno nastali planirani rezultati (usluge su pružene,

⁷⁴ Australija, Kanada, Francuska, Japan, Holandija, Novi Zeland, Norveška, Velika Britanija, SAD

⁷⁵ Kristensen, J. K., Groszyk, W., Buhler, B., (2002), Outcome Focused Management and Budgeting, OECD Journal on Budgeting 2002, str. 3

⁷⁶ Ibid, str. 19

transferna sredstva su prebačena i propisi su izvršeni⁷⁷) i ispunjene su propisane kvantitativne norme (izlazne varijable), ali da je ishod izostao. Prema tradicionalnom modelu budžetiranja prikazani nedostatak se ne bi mogao ni videti, a samim tim ne bi bilo moguće ni reagovati i menjati javne politike, instrumente i prioritete finansiranja. Programsko budžetiranje upravo ima ulogu obezbeđivanja podataka o celokupnom procesu i nastalim efektima čime se omogućava aktivno upravljanje javnim sektorom usmereno ka maksimizaciji efekata i ispunjavanju ciljeva.

Mešoviti oblici budžetiranja⁷⁸, kojima se omogućava veća fleksibilnost u odnosu na linijsko budžetiranje, ne predstavljaju rešenje. Programsko budžetiranje se suštinski razlikuje od drugih oblika budžetiranja jer vođenje fiskalne politike ne posmatra kao proces, već obuhvata celokupan ciklus od ulaznih varijabli do ishoda. Povećanje slobode u realokaciji sredstava samo je jedan od aspekata unapređenja efikasnosti i efektivnosti, ali ipak prevladava argument da to nije dovoljno. Naime, realokacija sredstava tokom fiskalne godine ima dominantno tehnički, a ne alokativni karakter. Proces unapređenja efikasnosti i efektivnosti je dugoročan proces u kome je potrebno u srednjem i dugom roku pratiti i analizirati odnos ulaznih varijabli, rezultata i ishoda i shodno tome prilagođavati instrumente finansiranja karakteristikama i potrebama javnog sektora. Programsko budžetiranje je potrebno uskladiti i sa fiskalnim pravilima kojima se određuju principi i dugoročni ciljevi vođenja fiskalne politike. Efektivnost višegodišnjih programskih budžeta formalno se obezbeđuje usklađivanjem sa stopom inflacije, ali je neophodno da bude osigurano i prilagođavanje programa novim ciljevima i uočenim strukturnim promenama kako bi se predupredili negativni efekti i maksimizirala korisnost.

⁷⁷ Kraan, D., J., (2007), Programme Budgeting in OECD Countries, OECD Journal on Budgeting, Vol. 7, No. 4, str. 4.

⁷⁸ Linijsko budžetiranje korigovano za mogućnost realokacije sredstava.

III ULOGA DRŽAVE U FINANSIRANJU OBRAZOVANJA

Uloga države u finansiranju obrazovanju je čvrsto povezana sa ciljevima finansiranja obrazovanja. Razmatranje uticaja obrazovanja na privredni razvoj i analiza društvenih i privatnih obrazovnih koristi stvaraju okvir za istraživanje vrsta i obeležja alokativnih mehanizama finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja.

3.1. Uloga države u finansiranju obrazovanja

Promena poimanja uloge države u finansiranju osnovnog i srednjeg obrazovanja je evoluirala u protekla dva veka. Zahvaljujući državnoj intervenciji unapređen je pristup osnovnom i srednjem obrazovanju. U XVIII i XIX veku pristup osnovnom i srednjem obrazovanju je bio ograničen i rezervisan samo za najbogatije i za mali broj siromašne dece koja su dobijala stipendije. Opravdanje državne intervencije u preduniverzitetskom obrazovanju leži u dve nesavršenosti tržišta:

1. postojanju nepotpunih tržišta; i
2. eksternim efektima⁷⁹.

Ponuda obrazovnih usluga, kao rezultat delovanja tržišnih sila, je bila nedovoljna pa se državna intervencija ogledala u primeni dva instrumenta: a) finansiranje privatnih škola⁸⁰ i b) osnivanje državnih škola (pružanje obrazovnih usluga). Dodatni razlog državne intervencije predstavljaju eksterni efekti obrazovanja koji nastaju zbog pozitivnog delovanja pojedinica sa višim nivoom obrazovanja na druge građane i na celo društvo. Povećanje obuhvata u osnovnom i srednjem obrazovanju stvorilo je pozitivne društvene efekte i doprinelo je privrednom razvoju.

⁷⁹ Stiglitz, J., (2004), Ekonomija javnog sektora, Ekonomski fakultet, Beograd.

⁸⁰ U privatne škole spadaju i škole koji imaju neprofitni karakter (osnivači su fondacije i crkve) i škole koje imaju profitni karakter.

Težnja ka univerzalnom karakteru osnovnog i srednjeg obrazovanja je vidljiva u međunarodnim deklaracijama i konvencijama: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948), Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (1953), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Konvencija o pravima dece (1989)⁸¹.

Sa stanovišta predmeta istraživanja potrebno je posebno istaći četiri uloge države u finansiranju obrazovanja:

1. Strateška

Pod strateškom ulogom države podrazumeva se definisanje dugoročnih pravaca razvoja i strukture obrazovnog sistema .

2. Regulatorna

Regulatorna uloga države se manifestuje u donošenju zakonskih i podzakonskih akata, kontroli rada obrazovnih ustanova i donošenju odluka u pojedinačnim slučajevima.

3. Alokativna

Definisanjem alokativnog mehanizma i upravljanjem javnim rashodima država usmerava učesnike u obrazovnom procesu ka postizanju željenih rezultata i ishoda.

4. Redistributivna

Besplatno osnovno i srednje obrazovanje predstavljaju rezultat redistributivne uloge finansiranja obrazovanja zbog činjenice da javnim приходima više doprinose bogatiji slojevi, a da svi građani imaju pravo pristupa obrazovanju. U slučaju da su socijalne razlike unutar obrazovnog sistema duboke, neophodno je primeniti dodatne alokativne mehanizme radi smanjenja negativnih efekata (nizak obuhvat u osnovnom i srednjem obrazovanju i osipanje siromašnih učenika).

⁸¹ Spring, J., (2000), The universal right to education: Justification, definition, and guidelines, Routledge.

Navedene četiri uloge države u finansiranju obrazovanja se mogu prikazati analizom redistributivnog karaktera finansiranja obrazovanja. Uzmimo slučaj da je država u strateškim dokumentima i zakonima odlučila da je primarni cilj finansiranja obrazovanja stvaranje jednakih šansi za obrazovanje svih učenika bez obzira na socioekonomsko poreklo. Samim tim, država je regulisala odgovarajuće delove obrazovnog sistema i u okviru regulatorne uloge definisala je mehanizme dodatne podrške za učenike nižeg socioekonomskog porekla. U alokativni mehanizam su dodati elementi kojima se javni rashodi usmeravaju radi realizacije mera dodatne podrške. Konačno, opisani sled mera ima redistributivni karakter jer se generisana javna sredstva usmeravaju ka siromašnijim i ugroženijim delovima društva.

Pri donošenju odluka o alokaciji sredstava za obrazovanje pojedinci prevashodno slede individualnu perspektivu i nameru da obrazovanjem obezbede bolji posao, višu platu i bolji društveni status. U pitanju je klasična investiciona funkcija, u kojoj se sredstva ulažu u obrazovanje radi stvaranja pozitivnih efekata u srednjem i dugom roku. Međutim, data funkcija nije primenjiva u slučaju siromašnih učenika što stvara potrebu za državnom intervencijom. Redistributivne mere su usmerene ka povećanju socijalne mobilnosti⁸², što može imati pozitivne efekte na privredni razvoj⁸³. Razlike u nivou dohotka i bogatstva imaju negativan uticaj na privredni rast⁸⁴, a slični zaključci su izvedeni i u drugim istraživanjima⁸⁵. Stoga se i promena načina finansiranja obrazovanja opravdava u slučaju nastanka Pareto poboljšanja i smanjenja jaza u učeničkim postignućima, čiji uzrok može da predstavlja različito socioekonomsko

⁸² Piketty, T., (1995), Social mobility and redistributive politics. *The Quarterly journal of economics*, 110(3), 551-584.

⁸³ Stiglitz, J. E., (2012), *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*. WW Norton & Company.

⁸⁴ Alesina, A., Rodrik, D., (1994), Distributive Politics and Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 109 (2), 465-490.

⁸⁵ Persson, T., Tabellini, G., (1994), Is Inequality Harmful for Growth? Theory and Evidence, *American Economic Review*, 84 (3), 600-621.

poreklo⁸⁶. Naime, povećanje dostupnosti obrazovanja stvara uslove da se angažuje celokupan intelektualni potencijal, da se maksimizuju pozitivni efekti i time obezbedi održiv privredni razvoj.

⁸⁶ Fernandez, R., Rogerson, R., (1996), Income distribution, communities, and the quality of public education. *The Quarterly Journal of Economics*, 111(1), 135-164.

3.2. Ciljevi finansiranja obrazovanja

Ciljeve finansiranja obrazovanja treba posmatrati u dve dijametralno suprotne dimenzije upravljanja obrazovnim sistemom:

1. statička; i
2. dinamička.

U statičkoj dimenziji upravljanja obrazovnim sistemom uloga države je ograničena i usmerena je na održavanje postojećeg sistema. Zapravo, uloga države ima samo formalni karakter i ogleda se u delovanju po inerciji. U statičkoj dimenziji ciljevi finansiranja obrazovanja suštinski ni ne postoje zbog potpuno pasivne uloge države. Sistem finansiranja nema razvojni karakter već uvršćuje nekadašnje ciljeve i zatečeno stanje. U datim okolnostima država ne sprovodi regulatornu funkciju i ishodi obrazovnog sistema predstavljaju rezultat interakcije između činilaca obrazovnog procesa. U statičkoj dimenziji država ne koristi svoju ulogu principala, obrazovni sistem je prepušten samoregulaciji i promene su moguće samo ako ih agenti iniciraju ili se sa njima slože. U statičkoj dimenziji ne postoje podsticaji radi promene ponašanja agenata i unapređenja rada obrazovnog sistema. Uloga podsticaja u promeni ponašanja učesnika u obrazovnom sistemu je veoma značajna⁸⁷, što vodi ka zaključku da podsticaji omogućavaju prelazak iz statičke u dinamičku dimenziju upravljanja obrazovnim sistemom. Takođe, uvođenje razvojnih programa smanjuje jaz između statičke i dinamičke dimenzije jer razvojni programi predstavljaju ciljano delovanje države radi postizanja željenih efekata.

Za razliku od statičke dimenzije, dinamička dimenzija se odlikuje kontinualnim prilagođavanjem sistema obrazovanja razvojnim prioritetima. U dinamičkoj dimenziji

⁸⁷ Vidi više: Miller, G. J., (2005), The political evolution of principal-agent models. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 8, 203-225.; Cigno, A., Luporini, A., Pettini, A., (2003), Transfers to families with children as a principal-agent problem, *Journal of Public Economics*, 87(5), 1165-1177.

država aktivno deluje uvođenjem novih ili prilagođavanjem postojećih instrumenata. Uloga države je aktivna i fokusirana je na ispravljanje uočenih negativnih efekata. Dinamička dimenzija je usmerena na unapređenje obrazovnog sistema, a od suštinske važnosti je da prilagođavanja budu usmerena ka realnim, strukturnim problemima. Takođe, aktivno delovanje države ne treba da bude opšteg karaktera niti rezultat pukog kopiranja programa i mera drugih država. U Evropi je vidljiva promena u pogledu upravljanja obrazovnim sistemom kroz promenu diskursa i veći značaj kvantitativnih podataka⁸⁸. Dinamička dimenzija upravljanja obuhvata i postavljanje određenih kvantitativnih ciljeva u pogledu napretka u obrazovnim indikatorima (npr. obuhvat, upis u viši nivo obrazovanja), ali je neophodno da kvantitativni napredak bude praćen i kvalitativnim iskoracima u pogledu rezultata na standardnim međunarodnim testiranjima poput TIMMS i PISA. Razvoj obrazovnih politika i unapređenja funkcionisanja obrazovnih sistema u Finskoj⁸⁹, Nemačkoj i Švedskoj⁹⁰ upravo se zasniva na analizi kvalitativnih podataka.

U dinamičkoj dimenziji upravljanja obrazovnim sistemom se kao ciljevi finansiranja mogu postaviti:

1. Ulaganje u oblasti obrazovanja koje su vitalne za održiv privredni i društveni razvoj
2. Promena strukture obrazovnih rashoda - povećanje produktivnih javnih rashoda;
3. Otvaranje novih obrazovnih objekata ili unapređenje uslova za učenje u postojećim objektima;
4. Izuzetnost - dodatno ulaganje u talente;
5. Ujednačavanje kvaliteta - dodatni rad sa učenicima čija postignuća su ispod proseka;

⁸⁸ Grek, S., (2008), From symbols to numbers: the shifting technologies of education governance in Europe. *European educational research journal*, 7(2), 208-218.

⁸⁹ Rautalin, M., Alasuutari, P., (2009), The uses of the national PISA results by Finnish officials in central government, *Journal of Education Policy*, 24(5), 539-556.

⁹⁰ Ringarp, J., Rothland, M., (2010), Is the Grass Always Greener? The Effect of the PISA Results on Education Debates in Sweden and Germany. *European Educational Research Journal*, 9(3), 422-430.

6. Unapređenje kvaliteta obrazovanja kroz izmenu sadržaja nastavnog plana i programa, uvođenje novih predmeta, uvođenje savremene opreme i učila u nastavni proces;
7. Socijalna mobilnost - pružanje dodatne podrške za učenike nižeg socioekonomskog porekla;
8. Inkluzija - pružanje dodatne podrške za učenike sa dodatnim obrazovnim potrebama; i
9. Otklanjanje negativnih efekata nastalih na osnovu slobodnog izbora (veličina škole i odeljenja, upisna politika u srednje obrazovanje, deficitarna zanimanja u srednjem stručnom obrazovanju).

Dostizanje postavljenih ciljeva je praćeno potrebom za alokacijom dodatnih sredstava ili za realokacijom postojećih sredstava. Posebno je važno imati u vidu da dodatno ulaganje u obrazovanje treba da bude usmereno ka povećanju obuhvata i kvaliteta obrazovanja. U suprotnom, povećanje alokacije može voditi smanjenju efikasnosti obrazovnog sistema jer se veći iznos sredstava alocira za isti broj korisnika obrazovnog sistema. Nasuprot tome, dinamička dimenzija je ključna za povećanje efektivnosti jer se njome direktno povezuje alokativni mehanizam sa željenim efektima. Kroz promenu ciljeva finansiranja obrazovanja i prelaskom iz statičke u dinamičku dimenziju upravljanja moguće je promeniti karakter javnih rashoda za obrazovanje, smanjiti udeo neproaktivnih javnih rashoda i obezbediti da javni rashodi dobiju karakter investicije. Konačno, investicioni karakter alociranih sredstava omogućava da se stvara potencijal za održiv privredni razvoj.

Uloga države u finansiranju obrazovanja u značajnoj meri zavisi od sistema vrednosti zasnovanog na dominantnom političkom opredeljenju u određenoj državi. Sistem vrednosti određuje ulogu države u finansiranju obrazovanja preko preovlađujućih stavova o ciljevima obrazovnog sistema, na osnovu kojih se definišu obrazovne politike, programi i mere.

Sistemi vrednosti o ulozi obrazovanja su klasifikovani u četiri grupe i opisuje njihova osnovna opredeljenja⁹¹:

1. "Jednako za sve" (eng. The same for all) - levičarsko-egalitaristički pristup sa jakom povezanošću sa centralizmom, koji se najčešće nadovezuje na vrednosti iz komunističkog perioda;
2. "Kvalitet za one koji to zaslužuju" (eng. Quality for those who deserve it) - elitistički, najčešće konzervativni pristup, zasnovan na ideologijama i interesima vladajućih elita, koji tipično promoviše liberalizaciju, ali ne nužno i decentralizaciju;
3. "Kvalitet za one koji to mogu sebi da priušte" (eng. Quality for those who can afford it) - pristup zasnovan na slobodnom tržištu koji promoviše decentralizaciju i privatizaciju i naglašava ekonomsku snagu klijenata⁹² obrazovnih usluga; i
4. "Kvalitet za sve" (eng. Quality for all) - demokratski, liberalan pristup koji promoviše decentralizaciju i liberalizaciju i istovremeno naglašava pravo izbora i pravičnost.

Logične posledice dominantnog sistema vrednosti su podela nadležnosti u upravljanju obrazovnim sistemom i struktura alokativnog mehanizma. Stoga vrednosni obrasci indirektno utiču na efikasnost, efektivnost i pravičnost obrazovnog sistema. Promena vrednosnog sistema je preduslov prelaska iz statičke u dinamičku dimenziju i posledično može doprineti ispunjenju postavljenih ciljeva finansiranja obrazovanja.

⁹¹ Rado, P., (2010), *Governing Decentralized Education Systems, Systemic Changes in South Eastern Europe*, OSF/LGI, Budapest, str. 25. Vidi i: Rado, P., (2001), *Transition in Education, Policy Making and the Key Educational Policy Areas in the Central-European and Baltic Countries*, Budapest, 2001, Institute for Educational Policy – Open Society Institute Budapest.

⁹² Pod klijentima se podrazumevaju roditelji i učenici koji čine tražnju za obrazovnim uslugama.

3.3. Obrazovanje kao faktor privrednog razvoja

Obrazovanje, kao faktor proizvodnje, ima značajno mesto u endogenim modelima privrednog rasta. Endogeni modeli rasta omogućavaju razumevanje kako razvijene privrede mogu da nastave da rastu u dugom roku i pored opadajućih prinosa fizičkog i ljudskog kapitala⁹³. Uloga i važnost ljudskog kapitala zavise od pretpostavki i strukture samih modela endogenog rasta⁹⁴. Iako svaki model endogenog rasta polazi od specifičnih pretpostavki, mogu se uočiti zajednički delovi, a jedno od najvažnijih upravo predstavlja obrazovanje. Povećanje nivoa obrazovanja radne snage povećava i ukupnu produktivnost kapitala⁹⁵. Obrazovaniji radnici mogu da razviju inovativna rešenja i da na taj način povećaju produktivnost drugih zaposlenih, što je potvrđeno u istraživanjima⁹⁶.

Osnovno opravdanje alokacije javnih sredstava za obrazovanje je ulaganje u budućnost i obezbeđivanje održivog privrednog razvoja. U slučaju da je ta pretpostavka tačna, dodatnim ulaganjem sredstava u sadašnjosti bi bilo moguće trajno povećati stopu privrednog rasta u budućnosti. Međutim, navedeni zaključak bi bio previše površan i ne bi obezbedio razumevanje suštinskih aspekata obrazovnog procesa.

Država može javna sredstva ulagati na dva načina:

⁹³Barro, R.,(2000),Education and Economic Growth, (dostupno na: <http://www.oecd.org/edu/country-studies/1825455.pdf>, posećeno 25.07.2013).

⁹⁴ Vidi više: Mankiw, G., Romer, D., Weil, D., (1992), A contribution to the empirics of economic growth, *Quarterly Journal of Economics*, 107, 407-437.; Romer, P., (1990), Endogenous technological change, *Journal of Political Economy*, 89, pp 71-102.; Benhabib, J., Spiegel, M., (1994), The role of human capital in economic development: evidence from aggregate cross-country data, *Journal of Monetary Economics*, 43, pp. 143-174.; Sianesi, B., Reenen, J. Van, (2003), The returns to education, *Macroeconomics*, 17, pp. 157-200.

⁹⁵ Lucas, R., (1988), On the mechanics of economic development, *Journal of Monetary Economics*, 22.

⁹⁶ Perotti, R., (1993), Political Equilibrium Income Distribution, and Growth, *Review of Economic Studies*, 60.

- a) u povećanje kvantiteta obrazovanja (povećanje obuhvata na određenom nivou obrazovanja, povećanje broja učenika koji završavaju određeni nivo obrazovanja i upisuju naredni nivo, osnivanje novih obrazovnih ustanova, smanjenje osipanja učenika i studenata); i
- b) u povećanje kvaliteta obrazovanja (uvođenje novih nastavnih sadržaja i novih obrazovnih programa, ulaganje u opremu, ulaganje u profesionalno usavršavanje nastavnika).

Država ulaganjem dodatnih sredstava stimuliše agregatnu tražnju u kratkom roku što može dovesti do pozitivnih makroekonomskih efekata (povećanje bruto domaćeg proizvoda) ili do negativnih efekata (povećanje inflacije, pogoršanja budžetskog i spoljnotrgovinskog bilansa). Nastanak pozitivnih i negativnih efekata zavisi od strukture privrede i elastičnosti agregatne ponude da apsorbuje povećanje agregatne tražnje. Kratkoročni efekti nisu značajni za istraživanje u disertaciji već se fokus prenosi na pitanje efekata povećanja javnih izdvajanja za obrazovanje u srednjem i dugom roku na privredni razvoj. Pozitivni efekti na privredni razvoj i rast nastaju samo u slučaju da su dodatna sredstva stvorila Pareto poboljšanje generisanjem novih znanja i veština. Značaj kvaliteta obrazovanja i sticanja kognitivnih veština je mnogo veći u odnosu na produžavanje trajanja obrazovanja⁹⁷.

Unapređenje kognitivnih veština, kao ishod obrazovnog procesa, omogućava poboljšanje položaja pojedinca koji ih je stekao, ali i povećava doprinos pojedinca društvu. Stoga je povećanje broja upisanih učenika i povećanje broja učenika koji nastavljaju obrazovanje samo formalni preduslov da bi se uticalo na privredni razvoj u dugom roku. Veći broj učenika ne garantuje povećanje ukupnog nivoa znanja na nivou države već je neophodno delovati na samu prirodu i sadržinu obrazovnog procesa kako bi se unapredile kognitivne veštine. Jaz između nerazvijenih i razvijenih država

⁹⁷ Hanushek, E., Woessmann, (2008), The Role of Cognitive Skills in Economic Development, Journal of Economic Literature, 46: 3, pp. 607-668.

se u pojedinim studijama upravo i objašnjava deficitom veština, a ne razlikama u broju upisanih učenika i njihovim postignućima⁹⁸. Povećanje nivoa alociranih resursa za škole (klasični oblici potrošnje, smanjenje veličine odeljenja, ulaganje u profesionalno usavršavanje nastavnika) ne predstavljaju panaceu koja bi sigurno dovela do poboljšanja učeničkih postignuća⁹⁹. U modelu koji uključuje alocirana sredstva, socioekonomsko poreklo i druge karakteristike utvrđeno je da ulaganje dodatnih sredstava nema uticaja na učenička postignuća, tj. da odnos dodatnih sredstava i učeničkih postignuća statistički negativan kada se u obzir uzmu svi relevantni uticaji¹⁰⁰. Dakle, mere ekspanzivne fiskalne politike nisu neophodne da bi se stvorili uslovi za privredni razvoj u dugom roku.

Pri razmatranju uloge obrazovanja u privrednom razvoju najpre su bili zastupljeni pristupi koji zagovarali povećanje kvantiteta obrazovanja, tj. povećanje broja učenika i studenata i produžavanje trajanja obrazovnog procesa. Navedeni pristupi su pokušali da na taj način objasne razlike u stepenu razvoja između razvijenih država, država u razvoju i nerazvijenih država. Obrazovne razvojne smernice su obuhvatale mere za povećanje obuhvata određene generacije u obrazovnom sistemu, uključivanje ženske dece i žena u obrazovni sistem, univerzalnost osnovnog obrazovanja, povećanje dostupnosti srednjeg i visokog obrazovanja, mere za pomoć siromašnima i sprečavanje osipanja. Međutim, razlike u stepenu privrednog razvoja između razvijenih i nerazvijenih država nisu nestale već su se u velikom broju slučajeva i povećale. Samim tim, nameće se pitanje da li se samo povećanjem kvantiteta može obezbediti privredni razvoj? Nedvosmisleno se može tvrditi da je potrebno uključiti i pitanje kvaliteta obrazovanja i razmatranje doprinosa različitih nivoa obrazovanja. Dati doprinosi zavise od stepena privrednog razvoja i kapaciteta privrede i društva da apsorbuju novostvoreno znanje. Međutim, to svakako ne treba da znači da nerazvijene

⁹⁸ ibid

⁹⁹ ibid, str. 3

¹⁰⁰ Hanushek, E., A., Kimko, D., D., (2000), Schooling, Labor-Force Quality and the Growth of Nations, The American Economic Review, Vol. 90, No. 5, pp. 1184-1208.

zemlje ne treba da ulažu u srednje i visoko obrazovanje jer bi se odlaganjem ulaganja sprečilo ubrzanje privrednog razvoja.

Razlike u doprinosu privrednom razvoju i rastu zavise od stopa prinosa određenog nivoa obrazovanja¹⁰¹. Uticaj obrazovanja na privredni rast je najveći u zemljama u kojima je obrazovanje na niskom nivou, dok obrazovanje ili nema uticaja ili je uticaj inverzan u zemljama u kojima je obrazovanje na višem nivou¹⁰². To znači da i u obrazovanju vlada pravilo opadajućih prinosa i da se direktni uticaj obrazovanja na privredni rast smanjuje se podizanjem nivoa i kvaliteta obrazovanja. Sa povećanjem nivoa i kvaliteta obrazovanja drugi proizvodni faktori imaju direktniji uticaj i ne postoji direktna korelacija između povećanja izdvajanja za obrazovanje i privrednog rasta.

Važno mesto u privrednom razvoju i rastu pripada tehnološkom napretku. Tehnološki napredak omogućava privredni rast i bez potrebe za povećanjem ulaznih varijabli. Sledstveno, tehnološki napredak stvara rastuće prinose efikasnijom upotrebom resursa. Veza između unapređenja tehnologije, znanja i ekonomskog rasta je potvrđena na primeru država članica OECD-a¹⁰³. Uticaj obrazovanja na privredni razvoj i rast je u razvijenim državama indirektan jer su rezultati kvalitetnog obrazovanja već uključeni u razvoj novih tehnologija.

Kvalitetno obrazovanje poboljšava kvalitet ljudskog kapitala čime pozitivno utiče na privredni razvoj i rast. Viši nivo ljudskog kapitala u odnosu na fizički kapital pozitivno utiče na privredni rast kroz najmanje dva kanala¹⁰⁴:

¹⁰¹ Baumol, W.J., Blackman, S.A., Wolff, E., (1989), *Productivity and American Leadership*, MIT Press.

¹⁰² Krueger, A., B., Lindahl, M., (2001), *Education for Growth: Why and For Whom?*, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIX, pp. 1101-1136.

¹⁰³ Bassanini, A., Scarpetta, S., Visco, I., (2000), *Knowledge, technology and economic growth: recent evidence from OECD countries* (No. 259). OECD Publishing.

¹⁰⁴ Barro, R., (2000), *Education and Economic Growth*, OECD, str. 20, (dostupno na: <http://www.oecd.org/edu/country-studies/1825455.pdf>, posećeno 25.07.2013).

1. više ljudskog kapitala olakšava apsorpciju superiornih tehnologija od strane najrazvijenih zemalja (posebno je važan na nivou srednjeg i visokog obrazovanja); i
2. nivo ljudskog kapitala je teže povećati u odnosu na fizički kapital - zbog toga zemlje koje startuju sa visokim odnosom ljudskog u odnosu na fizički kapital (npr. SR Nemačka posle II Svetskog rata) brže rastu prilagođavanjem i povećanjem nivoa fizičkog kapitala.

Posmatrajući obrazovanje kao investiciju, u teoriji su razvijeni brojni modeli čiji je cilj izračunavanje stope prinosa na obrazovanje. Navedeni pristup je nastao u okviru teorije o ljudskom kapitalu prema kojoj je održiv privredni rast u dugom roku moguć jedino ako ljudski kapital može da raste bez ograničenja¹⁰⁵. Prema drugačijem pristupu, čak i samo jednokratno povećanje nivoa ljudskog kapitala može uticati na trajno povećanje stope privrednog rasta¹⁰⁶. Ljudski kapital ima važnu ulogu u proizvodnoj funkciji i predstavlja ključni faktor povećanja produktivnosti¹⁰⁷ i inovacija¹⁰⁸.

Alokacija sredstava za preduniverzitetsko obrazovanje ne može biti posmatrana kao klasična funkcija u kojoj se izračunava stopa prinosa na investiciju kako bi se utvrdilo da li je investicija opravdana i isplativa. Period u kome se može očekivati prinos je dug i samim tim je rezultat neizvesniji. Alokacija sredstava za preduniverzitetsko obrazovanje se može posmatrati i kao oblik neminovnog, fiksnog ulaganja u održiv razvoj privrede. Izostanak navedenih izdvajanja bi sprečio razvoj privrede i društva i doveo bi do opadanja privredne aktivnosti i negativnih društvenih posledica. Funkcija

¹⁰⁵ Lucas, R. (1988), On the mechanics of economic development, *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.

¹⁰⁶ Romer, P. M., (1990), Endogenous technological change, *Journal of Political Economy*, 98 (5), pp. 71-102.

¹⁰⁷de La Fuente, A., (2011), Human capital and productivity. *Nordic Economic Policy Review*, 2(2), 103-132.

¹⁰⁸ Dakhli, M., De Clercq, D., (2004), Human capital, social capital, and innovation: a multi-country study. *Entrepreneurship & Regional Development*, 16(2), 107-128.

alokacije sredstava za obrazovanje i veza sa privrednim razvojem je dvojaka: s jedne strane se na taj način obezbeđuje kvalifikovana srednjeobrazovana radna snaga za rad u fabrikama, a sa druge strane se obezbeđuje neophodna osnova za visoko obrazovanje. Efekti alokacije sredstava u različite nivoe obrazovanja se utvrđuju merenjem društvenih i privatnih obrazovnih koristi.

3.3. Društvene i privatne koristi obrazovanja

Pozitivni efekti ulaganja sredstava u obrazovanje se mere društvenim i privatnim koristima. Po sredi je specifična vrsta investicione funkcije u kojoj se rashodi mere u kratkom roku - na godišnjem nivou, a efekti u srednjem i dugom roku. U teoriji su razvijeni različiti načini izračunavanja pozitivnih efekata ulaganja javnih sredstava u obrazovanje i nivoa društvenih i privatnih koristi¹⁰⁹ i utvrđena je kauzalna veza alokacije javnih sredstava za obrazovanje i nastanka društvenih i privatnih koristi. Kvalitet obrazovanja i sticanje kognitivnih veština ima direktan pozitivan uticaj na povećanje prihoda pojedinaca, ali stvara i pozitivne društvene koristi povećanjem stope privrednog rasta¹¹⁰.

Privatne obrazovne koristi se vezuju sa unapređenje budućeg ekonomskog položaja pojedinca. Dodatna tražnja za obrazovanjem je prisutna kod pojedinaca koji očekuju da će se njihov ekonomski položaj poboljšati usled nastavka obrazovanja i završetka višeg nivoa obrazovanja. U privatne koristi spadaju direktne lične koristi pojedinca koji je nastavio i završio viši nivo obrazovanja, ali i indirektne koristi članova njegove porodice kao posledica višeg nivoa obrazovanja i posledično povećanja prihoda člana porodice.

¹⁰⁹ Vidi više: De La Fuente, A., Jimeno, J. F., (2008), The Private and Fiscal Returns to Schooling and the Effect of Public Policies on Private Incentives to Invest in Education: A General Framework and Some Results for the EU, dostupno na: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/4340/1/73708.pdf>, posećeno 20.02.2014.; Moretti, E., (2004), Estimating the social return to higher education: Evidence from longitudinal and repeated cross-sectional data, *Journal of Econometrics* 121, pp. 175-212.; Harmon, C., Oosterbeek, H., Walker, I., (2003), The Returns to Education: Microeconomics, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 17, No. 2.; Badescu, M., D'Hombres, B., Villalba, E., (2011), Returns to education in European countries, Evidence from the European Community Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), JRC Scientific and Technical Reports.; Harmon, C., Oosterbeek, H., Walker, I., (2000), The Returns to Education: A Review of Evidence, Issues and Deficiencies in the Literature, Centre for the Economics of Education, London School of Economics and Political Science, London.

¹¹⁰ Hanushek, E., Woessmann, L., (2008), The Role of Cognitive Skills in Economic Development, *Journal of Economic Literature*, 46: 3, pp. 607-668.

Pojedinac se opredeljuje za nastavak obrazovanja očekujući da će budući prihodi biti veći u odnosu na zbir:

1. izgubljenih prihoda usled nastavka obrazovanja i odlaganja početka rada (oportunitetni troškovi obrazovanja); i
2. direktnih troškova obrazovanja (školarine i prateće troškove života).

Društvene koristi predstavljaju širi pojam od privatnih koristi i obuhvataju: a) koristi izražene u novcu i b) koristi koje su očigledne i veoma značajne, ali koje je nemoguće ili se veoma teško mogu kvantifikovati. Društvene koristi imaju i širi značaj u odnosu na privatne koristi jer je broj korisnika veći u odnosu na privatne koristi. Društvene koristi pojedinca obuhvataju njegov bruto prihod i upravo se u razlici između bruto i neto prihoda pojedinca prelama odnos društvenih i privatnih koristi. Pojedinac povećanjem svojih prihoda povećava i društvene koristi pa na taj način utiče i na ukupno blagostanje. Porezi i doprinosi na rad, koji predstavljaju razliku između društvenih i privatnih koristi, omogućavaju sprovođenje redistributivnih mera fiskalne politike čiji je cilj smanjenje socijalnih razlika nastalih delovanjem tržišnih sila. U društvene koristi spada i ušteda transfernih sredstava koja nastaje jer se sa povećanjem broja građana sa višim nivoom obrazovanja i posledično višim nivoom dohotka smanjuje npr. broj primalaca subvencija za stanovanje i socijalne pomoći¹¹¹.

Studija Svetske banke¹¹² pokazuje da su nerazvijene države najviše koristi generisale kroz povećanje osnovnog obrazovanja, dok su društvene koristi bile najveće u srednje razvijenim državama usled većeg obuhvata u srednjem obrazovanju. U visoko razvijenim državama je razvoj visokog obrazovanja generisao najveće društvene koristi.

¹¹¹ OECD, A User's Guide to Indicator A9: Incentives to Invest in Education, dostupno na: www.oecd.org/education/skills-beyond-school/48649062.pdf

¹¹² World Bank, (1996), The Full Social Returns to Education: Estimates Based on Countries' Economic Growth Performance by Alain Mingat and Jee-Peng Tan, The World Bank.

Društvene koristi mogu imati nematerijalni oblik i ogledati se u: unapređenju zdravlja, kvalitetu roditeljstva, smanjenju kriminaliteta, zaštiti životne sredine, učešću u političkim procesima, uticaju na demokratizaciju društva. Date eksternalije su detaljno analizirane u većem broju studija¹¹³ u kojima je naglašen značaj društvenih koristi za privredni razvoj i unapređenje kvaliteta života.

Pojedini autori razmatraju društvene koristi koje nastaju povećanjem ljudskog kapitala, definišu ih kao eksterne efekte obrazovanja i dele na: statičke i dinamičke¹¹⁴. Statičke eksternalije nastaju zbog pozitivnog uticaja ljudskog kapitala pojedinca na druge faktore proizvodnje (fizički kapital i ljudski kapital drugih građana). Dinamičke eksternalije nastaju na višim nivoima ljudskog kapitala i doprinose: kreiranju i prihvatanju novih tehnologija, učenju tokom rada i akumulaciji dodatnog ljudskog kapitala unutar grupa sa istim nivoom ljudskog kapitala.

Uloga države u maksimizaciji društvenih koristi

Pojedinci se opredeljuju za nastavak obrazovanja radi maksimizacije koristi i povećanja prihoda u budućnosti. Sa stanovišta finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja mnogo je značajnije pitanje uloge države u maksimizaciji društvenih koristi. Država upravlja sa ograničenim sredstvima pa je stoga veoma važna struktura javne potrošnje i efekti u pogledu društvenih koristi. Stepem subvencionisanja države u finansiranju obrazovanja određuje se upravo na osnovu izračunavanja razlike

¹¹³ Vidi više: Behrman, J.R., Stacey, N., (1997), *The Social Benefits of Education*, University of Michigan Press, Ann Arbor.; Wolfe, B., Haveman, R., (2000), *Accounting for the social and non-market benefits of education*, University of Wisconsin-Madison.; Moretti, E., (1998), *Social Returns to Education and Human Capital Externalities, Evidence from Cities* (dostupno na: http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Moretti_%2898%29.pdf, posećeno: 21. 07. 2013); Acemoglu, D., Angrist, J., (1999), *How large are the social returns to education? Evidence from compulsory school laws*, NBER Working Paper Series No. 7444.; Dee, T. S., (2004), *Are there civic returns to education?*, *Journal of Public Economics* 88, pp. 1697-1720.

¹¹⁴ Venniker, R., (2000), *Social returns to education: a survey of recent literature on human capital externalities*, CPB Report 00/1, (dostupno na: vawo.ruhosting.nl/postdocs/artikelen/cpb-venniker.pdf, posećeno: 26.07.2013).

između stope prinosa privatnih i društvenih koristi. Empirijski je utvrđeno da prinosi na obrazovanje opadaju sa višim nivoom ekonomskog razvoja i na višim nivoima obrazovanja. Međutim, izuzetak postoji u slučaju visokog obrazovanja, jer su stope privatnih prinosa veće u odnosu na srednje obrazovanje. Samim tim, opravdano je delimično povlačenje države iz finansiranja visokog obrazovanja i povećanje učešća privatnog finansiranja (studenti i njihovi roditelji) kroz model podele troškova (eng. cost-sharing model)¹¹⁵. Dakle, može se zaključiti da je državno finansiranje opravdano u slučaju da društvene koristi preovlađuju u odnosu na privatne koristi.

U srednjem obrazovanju, država može da menja i prilagođava upisnu politiku čime utiče na generisanje društvenih koristi. Teorijski koncepti, prema kojima su društvene stope prinosa veće kod učenika koji su završili gimnazije u odnosu na srednje stručno obrazovanje, su potvrđeni u empirijskim studijama¹¹⁶. Nasuprot tome, u pojedinim studijama se tvrdi da rezultati nisu uverljivi i da se ne mogu prihvatiti kao pravilo¹¹⁷. Argumenti za upis srednjih stručnih škola su¹¹⁸: potreba smanjenja nezaposlenosti mladih, uključivanje tehnoloških znanja, obezbeđivanje obrazovanja za manje sposobne učenike, nedostatak stručnjaka srednjeg nivoa znanja, siromaštvo u urbanim sredinama i uticaj globalizacije. Svi navedeni argumenti govore u prilog potrebe da se pružanjem kvalitetnih primenjenih znanja i veština omogući pristup tržištu rada i da se na taj način doprinese privrednom razvoju. Međutim, poređenje

¹¹⁵ Johnstone, D. B., Rosa, M. J., (2006), Cost-sharing and accessibility in higher education: A fairer deal? (Vol. 14). H. Vossensteyn (Ed.). Dordrecht: Springer.

¹¹⁶ Vidi više: Zymelman, M., (1976), *The Economic Evaluation of Vocational Training Programs*, Baltimore, MD: John Hopkins University Press.; Psacharopoulos, G., (1987), *To Vocationalize or Not to Vocationalize?: That is the Curriculum Question*, *International Review of Education*, , Vol. 33, No. 2, pp. 187-211.; Tilak, J., (1988), *Economics of Vocationalization: A Review of Evidence*, *Canadian and International Education*, Vol. 17, No. 1.

¹¹⁷ Bennell, P., (1996), *General versus Vocational Secondary Education in Developing Countries: A Review of the rates of Return*, *The Journal of Development Studies*, Vol. 33, No. 2, pp. 230-247.

¹¹⁸ Psacharopoulos, G., (1997), *Vocational Education and Training Today: Challenges and responses*, *Journal of Vocational Education and Training* 49(3): 385-393.

koristi i troškova srednjeg stručnog obrazovanja sa opštim, gimnazijskim obrazovanjem je dovelo do zaključka da su prinosi manji, a da su troškovi veći¹¹⁹.

Srednje stručne škole su usmerene ka razvoju znanja i veština potrebnih za tržište rada, dok je gimnazijsko obrazovanje usmereno ka obezbeđivanju apstraktnijih znanja potrebnih za nastavak obrazovanja. Struktura upisa u srednje obrazovanje je promenjiva i u velikoj meri uslovljena fluktuacijama u privredi, kretanjima na tržištu rada i percepcijama roditelja i učenika. No, svakako je moguće uočiti određene zakonomernosti u odnosu srednjeg stručnog i gimnazijskog obrazovanja:

1. srednje stručno obrazovanje zahteva veće rashode u odnosu na gimnazijsko obrazovanje;
2. društvene koristi koje nastaju u okviru srednjeg stručnog obrazovanja su manje u odnosu na gimnazijsko obrazovanje;
3. gimnazijsko obrazovanje nužno vodi ka produžavanju obrazovanja pa samim tim dolazi do povećanja oportunitetnih troškova;
4. u slučaju da se nakon srednjeg stručnog obrazovanja učenici zaposle, oni svojim radom obezbeđuju budžetsko finansiranje visokog obrazovanja za učenike koji su završili gimnazijsko obrazovanje; i
5. potpuno suprotan efekat nastaje u slučaju nastavka obrazovanja nakon srednjeg stručnog obrazovanja zbog povećanja troškova vezanih za nastavak obrazovanja i oportunitetnih troškova usled odlaganja zapošljavanja.

Ako učenici nakon završene srednje stručne škole upišu akademske studije nastaje veoma specifičan problem zbog nepodudaranja stečenih znanja u srednjem stručnom obrazovanju sa zahtevima akademskih studija. U datom slučaju nije samo ugrožena efikasnost (zbog viših troškova stručnog u odnosu na gimnazijsko obrazovanje) već je u mnogo većoj meri ugrožena efektivnost zbog potencijalnog osipanja i/ili nižih

¹¹⁹ Psacharopoulos, G., Patrinos, H., (2004), Returns to investment in education: A further update, *Education Economics* 12(2): 111-134.

ishoda učenja kao posledice neprilagođenosti sadržine i metoda nastavnog procesa u stručnom obrazovanju zahtevima akademskih studija.

Istraživanje sličnosti i razlika obeležja društvenih i privatnih koristi u bivšoj Jugoslaviji u odnosu na druge države u razvoju tokom sedamdesetih i osamdesetih godina XX veka ukazuje na sledeće zaključke¹²⁰:

1. privatne stope prinosa su više u odnosu na društvene stope prinosa što predstavlja rezultat subvencionisanja obrazovanja;
2. stope prinosa se smanjuju sa povećanjem obrazovnog kapitala i sa nivoom ekonomskog razvoja;
3. stope prinosa se smanjuju sa produženjem trajanja obrazovanja usled povećanja rashoda; i
4. društvene stope prinosa su više kod žena nego kod muškaraca;

Privatne stope prinosa u bivšoj Jugoslaviji su bile niže u odnosu na druge države i rezultat su specifičnog ekonomskog sistema (samoupravljanje) koji je sprečavao veću diferencijaciju celoživotnih prihoda pojedinaca sa različitim nivoima obrazovanja.

Pri analizi društvenih i privatnih koristi neophodno je pomenuti i slučaj prekomernog obrazovanja (eng. overeducation), koji nastaje kada zaposleni obavljaju poslove za koje su potrebne niže kvalifikacije od stečenih. Prekomerno obrazovanje može predstavljati strukturni problem privrede ako se ni u srednjem ni u dugom roku ne kreira dovoljno radnih mesta za visokoobrazovane, tj. u slučajevima kada je ponuda visokoobrazovanih radnika značajno veća od tražnje. Sa stanovišta države, prekomerno obrazovanje ne predstavlja problem u slučaju da je ta pojava prisustna na mikro nivou ili ako postoji u kraćem periodu. Međutim, ako prekomerno obrazovanje postoji u dužem periodu i ako je broj takvih radnika stabilan ili se povećava tokom vremena, neophodno je prilagoditi obrazovnu politiku. Prekomerno

¹²⁰ Bevc, M., (1993), Rates of Return to Investment in Education in Former Yugoslavia in the 1970s and 1980s by Region, *Economics of Education Review*, 12(4), 325-343.

obrazovanje svakako predstavlja ozbiljan trošak za državu i pojedinca jer je obrazovni proces trajao duže nego što je bilo potrebno. U slučaju prekomernog obrazovanja deo ulaganja je neproduktivan pa je samim tim stopa prinosa niža u odnosu na zaposlene nižeg nivoa obrazovanja¹²¹. Društvene koristi mogu da budu i negativne usled prekomernog obrazovanja u slučaju da su mladi ljudi nezaposleni što može biti uzrok nezadovoljstva, protesta, socijalnih i političkih nemira¹²².

¹²¹ McGuinness, S., (2006), Overeducation in the labour market, *Journal of economic surveys*, Vol. 20, No. 3.

¹²² World Bank, (2012), *World Development Report 2013 Overview: Jobs*, Washington, DC: World Bank

3.4. Alokativni i redistributivni efekti finansiranja obrazovanja

Fiskalna politika ima tri klasične uloge prema Masgrejvu¹²³: stabilizaciona, alokativna i redistributivna. Finansiranje preduniverzitetskog obrazovanja obuhvata samo dve uloge fiskalne politike: alokativnu i redistributivnu. Prema samoj prirodi, finansiranje preduniverzitetskog obrazovanja ne može biti instrument makroekonomske stabilizacije poslovnog ciklusa. Finansiranje preduniverzitetskog obrazovanja nema makroekonomski karakter niti je povećanjem alokacije za preduniverzitetsko obrazovanje moguće u kratkom roku stimulisati agregatnu tražnju radi stabilizacije privrede. Finansiranje preduniverzitetskog obrazovanja ne stvara efekte u kratkom ni u srednjem roku već naprotiv stvara osnove za održiv privredni i društveni razvoj.

Upravljanjem alokativnom i redistributivnom ulogom finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja država omogućava unapređenje:

- a) efikasnosti;
- b) efektivnosti; i
- c) pravičnosti.

U dosadašnjoj teoriji i praksi, alokativna uloga je dominantno primenjivana u cilju povećanja efikasnosti bez dovoljnog uključivanja i razmatranja uticaja promena alokativnih mehanizama na efektivnost. Promena alokativnog mehanizma može imati indirektan uticaj i na pravičnost obrazovnog sistema, ali se nedvosmisleno može tvrditi da primarnu ulogu na pravičnost obrazovnog sistema imaju mere koje imaju redistributivni karakter. Redistributivne mere se upravo i razvijaju radi unapređenja pravičnosti obrazovnog sistema. Stepen redistributivnosti zavisi od strukture fiskalnog sistema i od učešća bogatijih slojeva u finansiranju javnih usluga čiji su

¹²³ Vidi više: Musgrave, R., (1959), *Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, NY, McGraw; Musgrave, R. A., (1997), *Reconsidering the fiscal role of government*, *The American Economic Review*, 156-159.

korisnici svi građani. Međutim, u slučaju da je stepen redistributivnosti nedovoljan ili se ne postižu željeni efekti, neophodno je primeniti dopunske mere poput predloga za dodatno finansiranje obrazovanja siromašnih učenika u Čileu¹²⁴. Primena date mere bi povećala redistributivnost i korigovala alokativni mehanizam.

Alokativna i redistributivna uloga predstavljaju moguće oblike intervencije države u obrazovnom sistemu radi ispunjenja definisanih ciljeva. Alokativna uloga ima dugoročni značaj i oblikuje efektivnost obrazovnog sistema, dok redistributivna uloga obuhvata uži prostor smanjenja socijalnog jaza među učenicima. Svakako je moguće i utvrditi oblast u kojoj se alokativna i redistributivna uloga prepliću i u kojoj nestaju granice između njih.

Sprovođenje srednjoročnih i kratkoročnih mera kojima se vrši alokacija sredstava i koje imaju za posledicu poboljšanje položaja učenika nižeg socioekonomskog porekla predstavlja primer realizacije i alokativne i redistributivne uloge. Osnovna razlika između ove dve uloge se ogleda u njihovim prioritetima. Dok alokativna uloga ima za prioritet unapređenje obrazovnih ishoda radi održivog privrednog i društvenog razvoja, redistributivna uloga daje prednost socijalnoj dimenziji, smanjenju socijalnih nejednakosti i obezbeđivanju jednakopravnosti. Redistributivne mere su usmerene ka ispravljanju nejednakosti, sprečavanju reprodukcije socijalnih nejednakosti, osipanja učenika i imaju za cilj smanjenje socijalne isključenosti¹²⁵. Povećanje redistribucije i alokacija dodatnih sredstava može otkloniti prepreke za nastavak ili završetak obrazovnog ciklusa čime se stvaraju stabilne osnove za privredni i društveni razvoj.

Pri usvajanju novih ili izmenama postojećeg alokativnog mehanizma veoma se često ukrštaju elementi alokativne i redistributivne uloge. Alokativna uloga podrazumeva

¹²⁴ Gonzales, P., Mizala, A., Romaguera, P., (2004), Vouchers, Inequalities and the Chilean Experience, Santiago de Chile: CEA.

¹²⁵ Gallie, D., Paugam, S., Jacobs, S., (2003), Unemployment, poverty and social isolation: Is there a vicious circle of social exclusion?, European Societies, 5(1), 1-32

aktivnu ulogu države zasnovanu na strateškim opredeljenjima i dugoročnim ciljevima. Država sprovodi mere radi otklanjanja sistemskih nedostataka ili podsticanja određenog dela obrazovnog sistema u cilju unapređenja rada i postizanja boljih rezultata. Dati, poseban oblik alokativne uloge koriguje nedostatke osnovnog oblika alokativnog mehanizma i po svojoj nameni može ispunjavati: razvojnu i redistributivnu ulogu. Redistributivna uloga finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja ima dopunski karakter kojim se vrše prilagođavanja osnovnog alokativnog mehanizma. Zapravo, redistributivna uloga predstavlja poseban oblik alokativne uloge finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja.

Opšti i poseban oblik alokativne uloge mogu se razlikovati na osnovu dva kriterijuma:

1. vrsta intervencije

a) strukturna - alokativna uloga i

b) delimična - redistributivna uloga

2. vremenski okvir - promena alokativne uloge je vezana za dugi rok, dok su redistributivne mere prisutnije u kratkom i srednjem roku.

Stoga se, za razliku od dugoročnih ciljeva za čije postizanje je neophodno menjati samu strukturu i elemente alokativnog mehanizma, kratkoročne i srednjoročne redistributivne intervencije mogu sprovoditi prilagođavanjem alokativnog mehanizma. U oba slučaja država interveniše kako bi se sprečile ili otklonile posledice koje bi nastale spontanom delovanjem učesnika obrazovnog procesa. Međutim, u slučaju dugoročnih intervencija država mora da anticipira očekivani razvoj događaja u dužem vremenskom periodu i da alokativni mehanizam učini dovoljno fleksibilnim za izazove koji mogu nastupiti. Fleksibilnost alokativnog mehanizma ima presudan uticaj na efektivnost celog procesa jer se na taj način omogućava usklađivanje alokativnog mehanizma sa uočenim negativnim efektima, mogućim izazovima i problemima. Neophodno je dodati da fleksibilnost alokativnog mehanizma stvara uslove za delotvorno upravljanje obrazovnim sistemom na svim nivoima i na usmeravanje

učesnika obrazovnog procesa ka željenim rezultatima i ishodima. Prirodno je da učesnici obrazovnog procesa prilagođavaju svoje ponašanje usvojenim sistemskim pravilima i podsticajima kako bi maksimizirali svoju korisnost. Negativne posledice nastaju u slučaju da se ciljevi obrazovnih politika ne podudaraju ili su potpuno suprotni individualnim interesima učesnika obrazovnog procesa, što predstavlja izrazit strukturni problem.

Redistributivna uloga ne uključuje samo realokaciju sredstava ka posebnim grupama učenika (deca nižeg socioekonomskog porekla, deca sa posebnim potrebama, pripadnici nacionalnih manjina) već može da ima i za cilj i smanjenje regionalnih razlika ili razlika koje postoje između razvijenih i manje razvijenih lokalnih samouprava. U ovim slučajevima, redistribucija ima za cilj smanjenje nejednakosti unutar obrazovnog sistema radi obezbeđivanja jednakih šansi za učenike. Iako pojedinac nije direktan primalac podrške, redistributivne mere indirektno podržavaju i poboljšavaju položaj svih učenika koji nastavu pohađaju u sredini ili ustanovi koja je primalac dodatnih sredstava.

Alokacija javnih rashoda kojima se subvencioniše obrazovanje se opravdava u slučaju da se privreda pomera ka Pareto optimalnom ishodu¹²⁶. Efektivnost redistribucije zavisi od strukture mera kao i od početnog stanja na koje se deluje redistributivnim merama. Pareto poboljšanje nastupa ako redistributivne mere obezbeđuju dostupnost obrazovanja za pojedine grupe učenika, nastavak obrazovanja kao i sprečavanje osipanja učenika. U datim slučajevima jasno su iskazani potencijalni pozitivni efekti, a efektivnost redistributivnih mera se ogleda u tome što bi u slučaju da nisu sprovedene i da je sve prepušteno inerciji ceo obrazovni sistem bio na gubitku.

¹²⁶ Hanushek, E. A., Leung K., Y., C., Yilmaz, K., (2003), Redistribution through education and other transfer mechanisms, *Journal of monetarz Economics* 50, pp 1719-1750.

Naravno, sprovođenje redistributivnih mera je praćeno i povećanim rashodima, što smanjuje efikasnost obrazovnog sistema. Izbor između efikasnosti i pravičnosti je polje na kome se prelamaju ideloška i programska opredeljenja nosilaca ekonomske i obrazovnih politika. U kratkom roku, u slučaju neadekvatne spoznaje stanja ili odbijanja da se interveniše u obrazovnom sistemu, svakako je najlakše ne sprovesti ili ukinuti redistributivne mere kako bi se povećala efikasnost i time delovalo na smanjenje pritiska na budžetski bilans. Međutim, u srednjem i dugom roku efekti redistributivnih mera stvaraju pozitivne učinke kako na mikro nivou (bolji ekonomski položaj pojedinca) tako i makro nivou kroz pozitivne eksternalije. Redistributivnim merama finansiranja obrazovanja može se prekinuti lanac siromaštva i obezbediti da koristi privrednog rasta osete i najsiromašniji slojevi stanovništva¹²⁷. Redistribucija dohotka poboljšava efikasnost proizvodnje u privredi jer dovodi do veće jednakosti u šansama i ubrzava vertikalni transfer pozitivnih efekata privrednog rasta (eng. trickle-down proces)¹²⁸.

Ukupni efekti svakako zavise i od načina finansiranja redistributivnih mera¹²⁹. U slučaju da se sprovođenje redistributivnih mera finansira povećanjem poreskog opterećenja, mogu nastati negativni efekti na privredni rast. Međutim, fiskalno neutralna realokacija sredstava nedvosmisleno stvara uslove za povećanje efektivnosti, nema negativan uticaj na efikasnost, a istovremeno omogućava unapređenje pravičnosti obrazovnog sistema.

¹²⁷ Stiglitz, J., (2012), *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*. WW Norton & Company.

¹²⁸ Aghion, P., Bolton, P., (1997), *A Theory of Trickle-Down Growth and Development*, *Review of Economic Studies*, 64, pp. 151-172.

¹²⁹ Brett, C., Weymark, J.A., (2003), *Financing education using optimal redistributive taxation*, *Journal of Public Economics*, 87, pp. 2549-2569.

IV MODELI UPRAVLJANJA ALOKATIVNIM MEHANIZMIMA

Alokativni mehanizmi imaju akcesoran karakter i prate promene poimanja uloga javnog sektora. Samim tim, neophodno je da istraživanje modela upravljanja alokativnim mehanizmima bude stavljeno u širi okvir reformi javnog sektora čije sprovođenje je počelo osamdesetih godina XX veka. Analiza obeležja novog javnog menadžmenta i finansiranja javnog sektora prema učinku predstavlja okvir istraživanja modela upravljanja alokativnim mehanizmima.

4.1. Novi javni menadžment

Krah kejnzijanizma¹³⁰ i težnja za smanjenjem uloge države u privredi¹³¹ stvorili su potrebu za definisanjem novog pristupa upravljanju javnim sektorom. Uključivanje tržišnih mehanizama u definisanje politika upravljanja javnim sektorom zasnovano je na teorijskom konceptu novog javnog menadžmenta iz šezdesetih i sedamdesetih godina XX veka. Primena novog javnog menadžmenta u praksi vezana je za osamdesete godine XX veka i za vladavinu Margaret Tačer u Velikoj Britaniji, Ronalda Regana u SAD i Brajana Malronija u Kanadi¹³². Osnovna uloga novog javnog menadžmenta je kreiranje novog, kvalitetnijeg javnog sektora¹³³. Institucionalni pristup promeni upravljanja u javnom sektoru se naslanja na novi javni menadžment i ističe važnost kvalitetnih menadžera¹³⁴. U kritikama novog javnog menadžmenta se ističu pojedini paradoksi¹³⁵, kao posledice primene mehanizama i instrumenata novog

¹³⁰ Johnson, H. G., (1971), The Keynesian revolution and the monetarist counter-revolution. The American Economic Review, 1-14.

¹³¹ Clarke, S., (1988), Keynesianism, Monetarism, and the Crisis of the State. Simon Clarke.

¹³² Savoie, D. J., (1994), Thatcher, Reagan, Mulroney: in search of a new bureaucracy. Pittsburgh^ ePA PA: University of Pittsburgh Press.

¹³³ Dunleavy, P., Hood, C., (1994), From old public administration to new public management. Public money & management, 14(3), 9-16.

¹³⁴ Fernandez, S., Rainey, H. G., (2006), Managing successful organizational change in the public sector. Public administration review, 66(2), 168-176.

¹³⁵ Hood, C., Peters, G., (2004), The middle aging of new public management: into the age of paradox?. Journal of public administration research and theory, 14(3), 267-282.

javnog menadžmenta, ili se konstatuje početak digitalne ere upravljanja i kraj ere novog javnog menadžmenta¹³⁶.

Novi javni menadžment ima tri osnovna obeležja¹³⁷:

1. dezagregacija;
2. konkurencija; i
3. intenziviranje;

Navedena obeležja usmerena su ka povećanju efikasnosti javnog sektora kroz smanjenje uloge države, uvođenje konkurencije između javnih i privatnih ustanova i kroz kreiranje podsticaja za unapređenje rezultata rada javnog sektora. Novi javni menadžment polazi od pretpostavke da bi javni sektor trebalo da funkcioniše po principima privatnog sektora, a da su neophodni preduslovi za to prelazak sa tradionalnog, zaštićenog položaja ustanova i zaposlenih u javnom sektoru na fleksibilnije oblike.

U teoriji postoje različita poimanja nastanka novog javnog menadžmenta prema kojima se nastanak novog javnog menadžmenta objašnjava kao:

- a) promena paradigme¹³⁸; ili
- b) posledica teorije javnog izbora¹³⁹.

Analiza teorijskih obeležja novog javnog menadžmenta je veoma značajna za istraživanje hipoteza zbog uticaja koji je ovaj teorijski koncept imao na modele

¹³⁶ Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J., (2006), New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 467-494.

¹³⁷ *ibid*

¹³⁸ Vidi više: OECD, (1995), *Governance in transition: public management reforms in OECD countries*, Paris: OECD.; Aucoin, P., (1995), *The New Public Management: Canada in comparative perspective*. Montreal: Institute for Research and Public Policy.; Kamensky, J. M., (1996), Role of the 'reinventing government' movement in federal management reform, *Public Administration Review*, 56, 247-255.

¹³⁹ Vidi više: Dunsire, A., (1995), Administrative theory in the 1980s: a viewpoint, *Public Administration*, 73, 17-40.; Aucoin, P., (1990), Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums, *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, 3, 115-137.

finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja. Mehanizmi upravljanja i finansiranja¹⁴⁰ se reformišu polazeći od pretpostavke da je javni sektor imanentno neefikasan, da je javna potrošnja previsoka, da je poresko opterećenje distorzivno i da negativno utiče na alokaciju resursa. Ispravnost i kvalitet javnih politika posmatra se kroz prizmu efikasnosti, tj. odnosa između alociranih sredstava i nastalih rezultata.

U skladu sa navedenom pretpostavkom o neefikasnosti javnog sektora uvode se različiti mehanizmi i instrumenti¹⁴¹: smanjenje budžeta, privatizacija, odvajanje pružanja usluga i proizvodnje, ugovaranje sporednih delatnosti, naplata usluga, vaučeri, koncept zasnovan na potrošaču, konkurencija, fleksibilnost u upravljanju, odvajanje politike i administracije, odgovornost za rezultate, decentralizacija, merenje učinka, unapređeno računovodstvo, unapređenje finansijskog upravljanja, revizija rezultata, strateško planiranje, promena načina upravljanja, podsticaji i korišćenje informacionih tehnologija. I druga obeležja novog javnog menadžmenta su prisutna u pojedinim istraživanjima: a) pravna, budžetska i ograničenja u pogledu potrošnje, b) racionalizacija nadležnosti, c) analiza politika i evaluacija, d) poboljšanje regulacije, e) racionalizacija ili usmeravanje administrativnih struktura i f) demokratizacija i učešće građana.

Težište javnog sektora se pomera sa procesa ponude javnih usluga, u čijem fokusu su zaposleni i ustanove javnog sektora, na građane koji su korisnici usluga javnog sektora. Javni sektor se posmatra na sličan način kao firma koja treba da unapredi svoje poslovanje. U reformama javnog sektora zasnovanim na novom javnom menadžmentu povećanje efikasnosti javnog sektora predstavlja najvažniji cilj.

¹⁴⁰ Osborne, D., (2007), Reinventing Government: What a difference a strategy makes. In 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government.

¹⁴¹ Gruening, G., (2001), Origin and theoretical basis of New Public Management, International Public Management Journal, Vol. 4, str. 2.

Stoga je neophodno istražiti finansiranje javnog sektora prema učinku, čiji je cilj povećanje efikasnosti javnog sektora uvođenjem kvantitativnih indikatora.

4.2. Finansiranje javnog sektora prema učinku

Finansiranje javnog sektora prema učinku (eng. performance-based financing) sadrži idejna obeležja novog javnog menadžmenta o potrebi praćenja i merenja rezultata javnog sektora radi unapređenja kvaliteta pruženih usluga. Stvaranje sistemskog podsticaja da ustanove i zaposleni mogu da budu nagrađeni u slučaju poboljšanja rezultata je usmereno ka povećanju efikasnosti u kratkom i srednjem roku¹⁴². Finansiranje prema učinku se uklapa u programsko budžetiranje u okviru koga se stvara uzročno-posledična veza alociranih sredstava i postignutih rezultata. Teorijska i empirijska razmatranja finansiranja prema učinku obuhvataju sledeće oblasti javnog sektora:

- a) zdravstvena zaštita¹⁴³;
- b) visoko obrazovanje¹⁴⁴; i
- b) naučnoistraživački rad¹⁴⁵.

U oblastima javnog sektora su pogodne za definisanje i merenje rezultata i u tim oblastima je uvođenjem finansiranja prema učinku moguće stimulisati konkurenciju i time uticati na unapređenje kvaliteta javnih usluga. Preduslov uspešnog uvođenja i sprovođenja finansiranja prema učinku je utvrđivanje mehanizama praćenja i kontrole rezultata rada javnog sektora. Definisani rezultati rada javnog sektora

¹⁴² Helmuth, U., (2010), Better performance with performance budgeting? Analyzing cases of success and failure in public administrations, *International Public Management Journal*, 13(4), 408-428.

¹⁴³ Low-Beer, D., et al., (2007). Making performance-based funding work for health, *PLoS medicine*, 4(8), e219; Ireland, M., Paul, E., Dujardin, B., (2011), Can performance-based financing be used to reform health systems in developing countries?, *Bulletin of the World Health Organization*, 89(9), 695-698.

¹⁴⁴ Vidi više: Jongbloed, B., Vossensteyn, H., (2001), Keeping up performances: An international survey of performance-based funding in higher education, *Journal of Higher Education Policy and Management*, 23(2), 127-145; Orr, D., Jaeger, M., Schwarzenberger, A., (2007), Performance-based funding as an instrument of competition in German higher education, *Journal of Higher Education Policy and Management*, 29(1), 3-23.

¹⁴⁵ Hicks, D., (2012), Performance-based university research funding systems, *Research Policy*, 41(2), 251-261.

odslikavaju opredeljenja i ciljeve nosilaca ekonomske politike. Samim tim, povećanje efikasnosti putem poboljšanja rezultata ne sme ugroziti druga dva načela javnog sektora (efektivnost i pravičnost). Naime, u slučaju da se rezultati analiziraju samo statistički, moguće je prevideti nastanak brojnih negativnih efekata u srednjem i dugom roku. U teoriji i praksi su poznati negativni slučajevi „skidanja kajmaka“ (eng. cream skinning) u zdravstvenom¹⁴⁶ i obrazovnom sistemu¹⁴⁷. Navedeni negativan primer govori o informacionoj asimetriji između ustanova i građana, i moralnom hazardu. Ustanove mogu da poboljšaju svoje rezultate prihvatanjem pacijenata čiji su očekivani troškovi lečenja niski i izbegavati prijem pacijenata čije lečenje je povezano sa visokim troškovima. Na sličan način i obrazovne ustanove mogu manipulirati procesom odabira i upisa učenika i odbiti ili otežati upis učenika nižeg socioekonomskog porekla radi potencijalno viših prosečnih učeničkih postignuća i sledstveno rezultata obrazovne ustanove. Stoga je neophodno obezbediti kontrolne mehanizme kojima se dati i slični negativni efekti sprečavaju ili umanjuju.

Pri definisanju određenog programa u javnom sektoru uobičajeno je postavljanje tri vrste pitanja:

1. Za koje potrebe su sredstva alocirana?
2. Da li sredstva potrošena efikasno?
3. Kakvi su rezultati sprovedenih mera?

Prvo pitanje se odnosi na alokaciju sredstava i utvrđivanje prioriteta između konkurentskih ciljeva unutar određenog dela javnog sektora koji se mogu postići sprovođenjem različitih programa i projekata. Planiranje i donošenje navedenih odluka odvija se na centralnom nivou i uklapa se u usvojene budžetske okvire.

¹⁴⁶ Van de Ven, W.P., M. M., Ellis, R., (2000), Risk Adjustment in Competitive Health Plan Markets, in J. P. Newhouse and A. J. Cuyler (eds), Handbook of Health Economics, Amsterdam, Elsevier.

¹⁴⁷ Ross, K., Levacic, R., (1999), Needs-based Resource Allocation in Education: Via Formula Funding of Schools, Paris UNESCO Publishing.

Naredno pitanje o efikasnosti potrošnje omogućava uvid u način sprovođenja usvojenog programa i projekta i utvrđivanje da li je postojao efikasniji način sprovođenja programa. Samim tim, neophodno je utvrditi da li je program i/ili projekat mogao biti sproveden sa manje sredstava ili da li su sa istim sredstvima mogli biti postignuti bolji kvantitativni rezultati.

Konačno, neophodno je utvrditi da li su nastali ishodi određenog programa. Ovo pitanje zaokružuje celinu uključivanjem efektivnosti programa i razmatranjem faktora koji su uticali na nastanak ishoda.

Finansiranje prema učinku stavlja u direktnu vezu nivo finansiranja koji određena ustanova dobija sa rezultatima njihovog rada. Model finansiranja stimuliše konkurenciju radi unapređenja rada javnog sektora.

Konkurencija se može povećati na tri nivoa:

I - odobrava se pristup javnim sredstvima i za privatne ustanove čime se ukida monopol javnih ustanova i posledično uskraćuje garantovano, institucionalno finansiranje;

II - na makro nivou se alociraju ograničena sredstva čija distribucija ka pojedinačnim ustanovama zavisi od njihovih rezultata; i

III - na nivou ustanove se stimuliše konkurencija zaposlenih kroz mogućnost povećanja individualnih plata prema učinku.

Nivoi II i III su međusobno vertikalno povezani čime se ostvaruje veza između relativnog poboljšanja rada određene ustanove i plate pojedinačnog zaposlenog. Upravo od stimulacije i rezultata rada zaposlenih i zavisi da li će ustanova poboljšati svoj relativni položaj i dobiti veći institucionalni budžet.

Održivost sistema finansiranja prema učinku se obezbeđuje na makro nivou, u centralnom budžetu, određivanjem maksimalne alokacije za određeni program ili deo javnog sektora¹⁴⁸. Dati strukturni element sprečava proinflatornost i probijanje budžetskog ograničenja ako dođe do značajnog povećanja rezultata na agregatnom nivou. Prema tome, da bi sistem finansiranja prema učinku funkcionisao neophodno je sprečiti „prelivanje“ unapređenja rezultata u stvaranje fiskalnog deficita. Dati primer odgovara odluci da se sredstva za određenu namenu ne povećavaju već da se unutar sektora vrši preraspodela radi nagrađivanja najuspešnijih ustanova.

Za razliku od preraspodele sredstava između ustanova u slučaju nepromenjene ukupne alokacije, odluka o povećanju budžeta na makro nivou za određenu namenu stvara dodatni prostor za povećanje budžeta uspešnih ustanova, ali u izvesnoj meri sprečava smanjenje budžeta ustanova čiji su rezultati na nivou ili ispod proseka. Najvažnije zajedničko obeležje oba oblika finansiranja prema učinku predstavlja definisanje fiskalnog okvira za određenu namenu čime se sprečava nastanak proinflatornosti.

Sistem finansiranja prema učinku mora biti upotpunjen odgovarajućim kontrolnim mehanizmima kako bi se predupredilo netačno izveštavanje ili manipulacije sa podacima u cilju maksimizacije prikazanih rezultata i ispunjenja postavljenih ciljeva. Stoga, snažniji kontrolni mehanizmi predstavljaju nezaobilazne elemente kako bi se sprečile manipulacije i izigravanje postavljenih pravila.

Koncept finansiranja prema učinku polazi od pretpostavke da je potrebno pokrenuti javni sektor i iz statičke dimenzije preći u dinamičku dimenziju. Dinamička dimenzija upravljanja javnim sektorom odlikuje se proaktivnim odnosom ustanova javnog sektora prema korisnicima njihovih usluga i usmerenošću ka ispunjenju postavljenih

¹⁴⁸ Christiansen, T., (2002), Organization and financing of the Danish health care system, Health Policy, 59(2), 107-118.

ciljeva. Međutim, na ukupan rezultat rada javnog sektora ne utiče isključivo sposobnost i rad zaposlenih u javnom sektoru - strukturna komponenta, već na rad i rezultate ustanove direktno utiču različiti ciklični faktori, koji nisu pod kontrolom ustanove.

Kao primer cikličnih faktora možemo uzeti rad zdravstvenih ustanova na čije funkcionisanje i rezultate može uticati značajno povećanje broja obolelih od gripa u odnosu na prethodne godine. Sa jedne strane, ustanova mora pružiti zdravstvene usluge za veći broj korisnika usled sezonskog povećanja broja pacijenata, ali je sa druge strane neophodno postaviti pitanje i kvaliteta zdravstvenih usluga za druge pacijente koji boluju od težih bolesti i čije lečenje traje duže u odnosu na obolele od gripa. U slučaju da se samo računa broj pruženih usluga, ustanova bi imala sistemski podsticaj da sve resurse realocira ka obolelima od gripa i da smanji angažman zaposlenih na lečenju teže obolelih pacijenata. Neophodno je preduprediti navedene ili slične negativne efekte koji bi mogli nastupiti isključivim vrednovanjem rada ustanova na osnovu broja primljenih pacijenata. Model finansiranja prema učinku treba da obuhvati sve aspekte rada zdravstvenih ustanova i da na odgovarajući način vrednuje rad i rezultate lečenja teže obolelih pacijenata za čije lečenje su potrebni dodatni resursi i vreme. Upravo je navedeni oblik usložnjavanja mehanizma finansiranja prema učinku uvođenjem dodatnih i korektivnih faktora preduslov sprečavanja nastupanja negativnih efekata i izigravanja ovog modela finansiranja.

Pri razvoju modela finansiranja prema učinku potrebno je imati u vidu da sam koncept finansiranja može dovesti do pristrasnosti (eng. bias) u radu ustanova i zaposlenih i potpunom preusmeravanju angažovanja samo ka aktivnostima koje se vrednuju ili koje su u direktnoj vezi sa rezultatima. Stoga su u zdravstvu uvedeni dodatni indikatori na osnovu kojih se vrši klasifikacija pregleda i intervencija prema

troškovima i potrebnom vremenu¹⁴⁹. Takođe, neophodno je uzeti u obzir i uspešnost lečenja, koje predstavlja krajnji ishod rada zdravstvene ustanove. Dakle, ponovo se ponavlja izazov da kada reforma sistema finansiranja polazi od potrebe prelaska sa finansiranja prema ulaznim varijablama ka finansiranju izlaznih varijabli (radi povećanja efikasnosti), sistem mora da uzme u obzir i efekte koji žele da se postignu i koji moraju imati primat u odnosu na isključivo povećanje efikasnosti.

Finansiranje prema učinku polazi od pretpostavke da zaposleni u javnom sektoru reaguju na podsticaje¹⁵⁰ i da je uvođenjem podsticaja moguće povećati efikasnost i efektivnost javnog sektora. Upotrebom specifičnih indikatora sprovodi se merenje rezultata i u određenim slučajevima rangiranje uspešnosti rada ustanova. Najčešće se primenjuju složeni, kompozitni indeksi koji sadrže veći broj indikatora. Indikatori su ponderisani unutar kompozitnog indeksa čime se reguliše njihova relativna važnost za određeni deo javnog sektora. Osnovna prednost kompozitnog indeksa u odnosu na pojedinačne indikatore predstavlja sprečavanje potpunog preusmeravanja ponašanja zaposlenih u javnom sektoru ka isključivom ispunjavanju obaveza koje su predmet merenja i vrednovanja. Samim tim, kompozitni indeks ima dugoročni značaj i systemske je prirode, dok pojedinačni indikatori mogu biti upotrebljeni u kratkom roku ili u fazama priprema za uvođenje kompozitnog indeksa.

Primena kompozitnih indikatora posebno je izražena u Engleskoj u oblastima zdravstva, socijalnih usluga, obrazovanja i lokalne samouprave¹⁵¹. Iako povećanje broja indikatora smanjuje mogućnost izigravanja sistema, posebno su izraženi

¹⁴⁹ Goldfield, N., (2010), The Evolution of Diagnosis-Related Groups (DRGs): From Its Beginnings in Case-Mix and Resource Use Theory, to Its Implementation for Payment and Now for Its Current Utilization for Quality Within and Outside the Hospital, *Quality Management in Healthcare*, 19(1), 3-16.

¹⁵⁰ Dixit, A., (2002), Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review, *Journal of human resources*, 696-727.

¹⁵¹ Freudenberg, M., (2003), Composite Indicators of Country Performance: A Critical Assessment, *OECD STI Working Paper DSTI/DOC 2003/16*.

problemi igranja ili varanja koji nastaje pri kvantifikaciji rezultata¹⁵² radi poboljšanja pozicije ustanove ili pojedinca. Navedeni primer predstavlja sistemski nedostatak finansiranja prema učinku zbog postojanja tzv. negativnih podsticaja, čije postojanje je utvrđeno u pojedinim obrazovnim¹⁵³ i zdravstvenim sistemima¹⁵⁴. Teorijski posmatrano, negativni podsticaji mogu imati različite oblike, dok se u slučaju finansiranja prema učinku negativan podsticaj manifestuje kroz nepostojanje odgovarajuće kontrole ustanove usled čega pojedinci mogu lažno prikazivati rezultate kako bi obezbedili viši nivo finansiranja. U SAD se finansiranje zdravstvenih usluga vrši na osnovu različitih dijagnostičkih grupa (eng. DRG - diagnosis-related group). U samom sistemu postoji negativan podsticaj za zdravstvene ustanove da pacijente svrstaju u što je moguće skuplju kategoriju, sa višim troškovima lečenja, što je poznato kao „DRG creep“¹⁵⁵.

U preduniverzitetkom obrazovanju nije zastupljeno finansiranje na osnovu rezultata ili ishoda obrazovnog procesa zbog nepostojanja dovoljno detaljnih i pouzdanih podataka u većini zemalja. Međutim, čak i u slučaju da su podaci sa takvim obeležjima postoje, veoma je teško eksplicitno povezati napore i trud obrazovne ustanove sa izmerenim učincima¹⁵⁶.

Uočeni nedostaci finansiranja prema učinku mogu se otkloniti uvođenjem koncepta finansiranja ishoda. Teorijski koncept finansiranja ishoda¹⁵⁷ je u korelaciji sa principom efektivnosti što predstavlja razliku u odnosu na sistem finansiranja prema

¹⁵² Hood, C., (2007), Public Service Management by Numbers: Why Does it Vary? Where Has it Come From? What Are the Gaps and Puzzles?, Public Money and Management, Vol. 27, No. 2, pp. 95-102.

¹⁵³ Ryan, J. E., (2004), Perverse Incentives of the No Child Left behind Act, The. NYUL Rev., 79, 932.

¹⁵⁴ Paton, C., (1995), Present dangers and future threats: some perverse incentives in the NHS reforms, BMJ: British Medical Journal, 310(6989), 1245

¹⁵⁵ Silverman, E., Skinner, J., (2004), Medicare upcoding and hospital ownership, Journal of health economics, 23(2), 369-389.

¹⁵⁶ Levačić, R., (2008), Funding Schools by Formula, in Nils C. Soguel and Pierre Jaccard (eds.), Governance and Performance of Education Systems“, Springer, Netherlands, pp. 205-235.

¹⁵⁷ Kristensen, J. K. et al., (2002), Outcome-focused Management and Budgeting, OECD Journal on Budgeting.

učinku, koji korelira sa principom efikasnosti. Finansiranje rezultata zasniva se na izračunavanju broja pruženih usluga, primenom uglavnom formalnih indikatora, ali i pojedinih indikatora kojima se meri kvalitet (npr. koliko je zahteva korisnika ispunjeno sa najmanjim mogućim greškama). U sistemu koji je zasnovan na postizanju željenih ishoda, država propisuje ciljeve određenog programa u pogledu javnog dobra, blagostanja ili bezbednosti (npr. smanjenje učestalosti nastanka bolesti ili određeni nivo obrazovnih postignuća)¹⁵⁸. Primena finansiranja ishoda je sve više zastupljena u saveznm državama u SAD u oblasti finansiranja visokog obrazovanja¹⁵⁹

Iz navedenog prikaza može se ustanoviti da je analiza efikasnosti prevashodno formalne prirode uzimajući u obzir karakter podataka koji se prikupljaju i analiziraju. Analiza odnosa između količine utrošenih resursa i rezultata ne ulazi u suštinu i ne pruža odgovor o uticaju koji određeni program uspeva da postigne. Za razliku od utvrđivanja efikasnosti, pri merenju efektivnosti težište se postavlja na analizu efekata koji su nastali i na utvrđivanje razlike koje je sprovođenje neke mere ili programa donelo. Upravo se opisane razlike između sistema finansiranja ishoda sa jedne strane i finansiranja rezultata ili finansiranja ulaznih varijabli mogu ilustrovati na primeru efektivnosti programa pomoći trudnicama¹⁶⁰:

- a) merenje ulaznih varijabli uključuje broj zdravstvenih ustanova koje pružaju usluge, broj medicinskih sestara koje rade u tim ustanovama i nivo sredstava koje se potroše za taj program;
- b) merenje izlaznih varijabli uključuje broj žena koje su učestvovalе u programu, broj dolazaka tih žena na kliniku i prenatalnih instrukcija koje su sledile;
- c) merenje ishoda uključuje ukupan broj živorođene dece žena koje su učestvovalе u ovom programu; i

¹⁵⁸ *ibid*

¹⁵⁹ Jones, D., (2013), *Outcome-Based Funding: The Wave of Implementation*, NCHEMS.

¹⁶⁰ Behn, R. D., (1995), *The Big Questions of Public Management*, *Public Administration Review*, Vol. 55. No. 4., str. 319.

d) merenje uticaja programa uključuje razliku između broja živorođene dece žena koje su učestvovala u programu i broja živorođene dece koju bi rodila ista grupa žena i bez učešća u programu.

Merenjem uticaja programa se zapravo utvrđuje neto dodata vrednost programa. Ako bi se dati program upoređivao sa nekim programom koji sadrži drugačije oblike medicinskih intervencija, tada bi predmet analize svakako trebalo da bude upoređivanje uspešnosti programa, tj. analiza neto dodate vrednosti.

Proučavanje efektivnosti treba da prati i merenje efikasnosti i utvrđivanje mogućih načina za povećanje efikasnosti trošenja javnih sredstava, bez negativnog uticaja na efektivnost. Dakle, ponovo je izveden isti zaključak da efektivnost mora da ima prednost u odnosu na efikasnost jer se na taj način obezbeđuje ispunjenje zacrtanih ciljeva i posledično se događaju pozitivne strukturne promene.

4.3. Upravljanje obrazovnim sistemom

Istraživanje modela upravljanja obrazovnim sistemom je definisano konceptom novog javnog menadžmenta i potrebom utvrđivanja rezultata i ishoda obrazovnog procesa. Obeležja datog koncepta su smanjenje uloge centralnog nivoa vlasti, decentralizacija i povećanje odgovornosti ustanova i pojedinaca.

Centralni nivo vlasti je u svim sistemima upravljanja nadležan za donošenje zakona, definisanje okvira i strukturnih elemenata obrazovnog sistema. Uloga centralnog nivoa vlasti može biti predstavljena u četiri stupnja¹⁶¹:

- a) potpuna centralizacija - donošenje opštih i pojedinačnih odluka na centralnom nivou;
- b) dekoncentracija - prenos dela administrativne nadležnosti na regionalne jedinice centralnih organa;
- c) delegacija (delimična decentralizacija) - centralni nivo donosi obavezujuća pravila i smernice na osnovu kojih niži organi vlasti postupaju u pojedinačnim slučajevima; i
- d) devolucija (potpuni prenos nadležnosti) - niži organi vlasti definišu pravila i donose odluke unutar jedinstvenog okvira za celu državu¹⁶².

Navedena podela je u skladu sa teorijskim razmatranjima oblika decentralizacije u obrazovanju¹⁶³, pri čemu je posebno važno istaći razliku između delegacije i devolucije. Delegirana nadležnost može biti oduzeta na jednostavniji način¹⁶⁴ i samim tim je odnos centralnog i nižih nivoa vlasti podložan češćim promenama.

¹⁶¹ Alonso, J. D., Sanchez, A, (eds.), (2011), Reforming education finance in transition countries: six case studies in per capita financing systems, World Bank.

¹⁶² Uobičajeno je da se pri devoluciji vlasti na niže nivoe prenose i nadležnosti za finansiranje određenih delova javnog sektora

¹⁶³ Winkler, Donald, R., (1989), Decentralization in Education: An Economic Perspective. Working Paper Series 143, Washington DC:WB.

¹⁶⁴ Fiske, E., B., (1996), Decentralization of Education. Politics and Consensus, Direction in Development Series, Washington DC:WB.

U centralizovanom sistemu sve najvažnije odluke se donose na centralnom nivou, a niži organi vlasti i ustanove samo sprovode utvrđena pravila. U takvom sistemu ima malo prostora za prilagođavanje potrebama lokalne sredine i učenika, već se težište stavlja na univerzalna rešenja. Data rešenja su izvedena na osnovu pretpostavke da centralni nivo najbolje zna šta je potrebno obrazovnom sistemu. Smanjenje centralizacije i postepeni prelazak na decentralizovano upravljanje može dovesti do povećanja efikasnosti i odgovornosti zbog smanjenja jaza između političkih ciljeva i potreba građana.

Osnovne prepreke uvođenju decentralizacije u obrazovanju mogu biti¹⁶⁵:

- a) jaka zavisnost od centralnog nivoa;
- b) nepoverenje;
- c) nedostatak političke posvećenosti;
- d) strah od gubitka kontrole;
- e) nepostojanje jasnih obrazovnih strategija;
- f) slabi upravljački kapaciteti na lokalnom nivou; i
- g) otpor promenama i suprotstavljanje preuzimanju veće odgovornosti.

Izražene regionalne razlike u nivou razvijenosti, usled kojih određene grupe lokalnih samouprava nemaju dovoljno sredstava za finansiranje novih nadležnosti, mogu predstavljati prepreku za povećanje decentralizacije. Navedena prepreka govori o različitim aspektima promene odnosa centralnog i lokalnog nivoa koji nastupaju usled povećanja decentralizacije. Na teorijskom nivou nije moguće izvesti jednoznačne zaključke da li i pod kojim uslovima povećanje decentralizacije može unaprediti efektivnost obrazovnog sistema.

¹⁶⁵ Rado, P., (2010), *Governing Decentralized Education Systems, Systemic Changes in South Eastern Europe*, OSF/LGI, Budapest, str. 14-18.

Decentralizacija nadležnosti podrazumeva i transfer odgovornosti. Povećanje odgovornosti lokalnog nivoa je neminovna posledica uvođenja ili povećanja decentralizacije. Lokalne samouprave mogu obezbediti efikasnije pružanje javnih usluga po principu Pareto efikasnosti ako uspeju da obezbede bolju sponu između javnih dobara, preferencija i lokalnih troškova¹⁶⁶. Lokalna samouprava snosi i koristi i troškove nastale usled pružanja usluga na lokalnom nivou¹⁶⁷. U prilog tome govore i podaci iz zemalja Centralne Evrope. Centralizovani sistem upravljanja platama zaposlenih u obrazovanju (Češka i Slovačka) je za posledicu imao povećanje broja nastavnika, dok je broj nastavnika smanjen u državama u kojima se obrazovnim sistemom upravlja decentralizovano¹⁶⁸.

Decentralizacija je praćena veoma specifičnim principal-agent odnosom, jer niži nivoi vlasti prvenstveno imaju ulogu agenta koji sprovodi pravila i odluke centralnog nivoa. Optimizacija odnosa centralizacije i decentralizacije kroz prizmu principal-agent analize može se prikazati i kvantitativno, na vrlo inovativan način. Dato istraživanje je pokazalo da je pri kreiranju sistema upravljanja neophodno imati u vidu samu strukturu procesa stvaranja određenog dobra kako bi se utvrdila nadležnost na optimalnom nivou¹⁶⁹.

Princip za definisanje nivoa vlasti na kome se na optimalan način mogu pružiti javne usluge glasi: „alokacija sredstava treba da se sprovodi na nivou na kome se generišu koristi, čime se doprinosi većoj diversifikaciji ponude javnih dobara i usluga“¹⁷⁰. Navedeni princip na indirektan način govori u prilog decentralizacije i prilagođavanja

¹⁶⁶ Oates, W, A., (2006), On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization. Institute for Federalism and Intergovernmental Relations. Working Paper 2006-05.

¹⁶⁷ *ibid*

¹⁶⁸ Bischoff, C., (ed.) (2009), Public Money for Public Schools, Financing Education in South East Europe, Budapest: LGI-OSI-Budapest.

¹⁶⁹ Tommasi, M., Weinschelbaum, F., (2007), Centralization vs. Decentralization, A Principal-Agent Analysis, *Journal of Public Economic Theory*, 9, pp. 369-389.

¹⁷⁰ Musgrave, R., Musgrave, P., B., (1989), *Public Finance in Theory and Practice*. 5th Edition, Singapore: McGraw Hill Book Company.

pružanja usluga potrebama građana. Na istoj liniji su i Tiboovi argumenti razvijeni još pedesetih godina prošlog veka¹⁷¹ prema kojima:

a) lokalni političari mnogo bolje poznaju potrebe građana u odnosu na centralni nivo;

i

b) građani mogu da menjaju lokalnu sredinu radi ispunjenja preferenci (eng. "voting with their feet" – „glasati nogama“). Navedeni teorijski koncept važi samo u državama u kojima postoji visoka pokretljivost stanovništva i posebno je izražena u SAD.

Veće nadležnosti nižih nivoa vlasti u upravljanju javnim rashodima stvaraju specifične izazove. U studiji MMF-a¹⁷² ističu se potencijalni negativni efekti fiskalne decentralizacije na makroekonomsku stabilnost i dugoročnu fiskalnu održivost. Stoga su upravo kontrolni mehanizmi nužan pratilac povećanja decentralizacije i preduslov da alokacija sredstava na lokalnom nivou doprinosi povećanju efikasnosti i efektivnosti. I na ovom primeru vidljiva je neophodnost definisanja fiskalnih pravila kojima bi se sprečili negativni efekti, posebno imajući u vidu izraženu procikličnost vođenja fiskalne politike na lokalnom nivou¹⁷³.

Prelazak sa centralizovanog na decentralizovano upravljanje treba da bude praćeno i obezbeđivanjem odgovarajućih resursa kako bi nivoi vlasti mogli da upravljaju obrazovnim sistemom. Neophodni resursi se mogu preneti na sledeće načine:

a) prenos vlasništva nad školskim objektima (centralni nivo može jedino da zabrani otuđenje imovine ili da ga uslovi dobijanjem saglasnosti sa centralnog nivoa);

¹⁷¹ Banzhaf, H. S., Walsh, R. P., (2008), Do people vote with their feet? An empirical test of Tiebout's mechanism, *The American Economic Review*, 843-863.

¹⁷² Fedelino, A., Ter-Minassian, T., (2010), Making fiscal decentralization work: cross-country experiences, *IMF Occasional Paper*, No. 271.

¹⁷³ Wibbels, R., Wibbels, E., Rodden, J., (2006), Business Cycles and the Political Economy of Decentralized, *IMF Occasional Paper* 271 99 *Finance: Lessons for Fiscal Federalism in the EU*, in *Fiscal Policy Surveillance in Europe*, ed. by Peter Wierds, S. Deroose, E. Flores, and A. Turrini (Cheltenham, UK: Edward Elgar).

- b) prenos nadležnosti za prikupljanje javnih prihoda na lokalni nivo ili usvajanje pravila o deobi prihoda između centralnog i nižih nivoa vlasti; i
- c) transferom sredstava sa centralnog na niže nivoe vlasti.

Dakle, preduslov sprovođenja decentralizacije je uvođenje principa da prenos nadležnosti treba da bude praćen prenosom neophodnih resursa. Stoga je neophodno da promene u upravljanju obrazovnim sistemom budu praćene i promenama unutar fiskalnog sistema, tj. povećanjem fiskalne decentralizacije.

Modeli upravljanja obrazovnim sistemom

Uloga države u upravljanju obrazovnim sistemom je bitno promenjena i smanjena kroz uključivanje relevantnih učesnika u obrazovnom procesu (eng. stakeholders): roditelji, učenici, lokalna zajednica, čime je nastao savremeni pojam upravljanja u obrazovanju (eng. governance)¹⁷⁴. Postepeno derogiranje nadležnosti centralnog nivoa i podela odgovornosti sa učesnicima u obrazovnom procesu je primenjeno kako u razvijenim državama tako i u državama u razvoju tokom osamdesetih i devedesetih godina XX veka¹⁷⁵ i predstavlja rezultat primene novog javnog menadžmenta.

Pri definisanju zakonskih načela neophodno je predvideti pravila kojima se definiše odnos centralnog, regionalnog i/ili lokalnog nivoa u pogledu upravljanja i finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja. Nadležnosti za upravljanje i finansiranje treba da budu postavljene koherentno kako bi se obezbedilo poštovanje načela odgovornosti. Ako sistemi upravljanja i finansiranja nisu koherentni i pri tome postoje preklapanja nadležnosti različitih nivoa vlasti, mogu nastati brojne negativne posledice:

1. suprotstavljenost ciljeva;

¹⁷⁴ Bovaird, T., Loffler, E. (Eds.), (2009), Public management and governance. Taylor & Francis.

¹⁷⁵ Bardhan, P., (2002), Decentralization of governance and development. Journal of Economic perspectives, 185-205.

2. neefektivnost usled partikularnog rešavanja problema;
3. neefikasnost u donošenju odluka; i
4. opstrukcija rada drugih nivoa vlasti.

Stoga je usklađenost nadležnosti za upravljanje i finansiranje preduslov za efektivnu državnu intervenciju u obrazovnom sistemu. Važan aspekt pri definisanju teorijskih obeležja modela upravljanja je usklađenost modela upravljanja sa uređenjem fiskalnog sistema. Donošenje odluka o nadležnostima i funkcionisanju obrazovnog sistema je u direktnoj vezi sa stepenom decentralizacije fiskalnog sistema i u pogledu generisanja javnih prihoda i u pitanjima alokacije javnih rashoda.

Na teorijskom nivou moguće je izdvojiti tri osnovna tipa fiskalnog sistema:

1. centralizovan;
2. decentralizovan; i
3. mešoviti.

Empirijski posmatrano, veoma je teško pronaći potpuno centralizovane i decentralizovane fiskalne sisteme te su stoga mešoviti sistemi u različitim oblicima najviše zastupljeni.

Centralizovan model upravljanja – Centralizovano upravljanje se najčešće vezuje sa centralnoplanske privrede¹⁷⁶, ali je važno istaći da je ovaj oblik upravljanja u javnom sektoru bio prisutan i u pojedinim kapitalističkim privredama. Naime, razvoj države blagostanja je u kapitalističkim državama doveo do ekspanzije moći i ekonomske uloge centralne vlasti u odnosu na regionalni i lokalni nivo. U tom periodu je bila izražena fiskalna centralizacija¹⁷⁷. Povećanje centralizacije fiskalnog sistema ima jak

¹⁷⁶ Berend, T. I., (2009), From the Soviet bloc to the European Union: the economic and social transformation of Central and Eastern Europe since 1973, Cambridge University Press.

¹⁷⁷ Tanzi, V., (2008), The future of fiscal federalism, European Journal of Political Economy, 24(3), 705-712.

uticaj na upravljanje i finansiranje javnog sektora, čiji važan deo predstavlja obrazovni sistem. Čak je i američki sistem upravljanja i finansiranja obrazovanja krajem sedamdesetih godina XX veka bio definisan kao „fragmentirano centralizovan“ zbog ograničene uloge federalnog nivoa¹⁷⁸.

Centralizovan sistem upravljanja odlikuje se koncentracijom vlasti na nacionalnom nivou. Centralni nivo vlasti odlučuje o svim relevantnim pitanjima vezanim za upravljanje i finansiranje. Centralni nivo propisuje pravila kojima se određuju strukturna obeležja obrazovnog sistema:

1. nastavni plan i program;
2. mreža obrazovnih ustanova;
3. politika plata; i
4. finansiranje tekućih i kapitalnih rashoda.

Dakle, u ovom modelu upravljanja centralni nivo direktno odlučuje o svim elementima koji utiču na alokaciju sredstava. Najvažnija potencijalna prednost centralizacije nadležnosti finansiranja obrazovanja svakako predstavlja mogućnost primene jednoobraznih kriterijuma, postupanje na jednaki način u svim slučajevima i sprečavanje probijanja nivoa raspoloživih sredstava na makro nivou. Na centralnom nivou se, pored ekskluzivnog prava za definisanja pravila, koncentriše i nadležnost za donošenje diskrecionih odluka i tumačenje pravila u skladu sa voljom nosilaca obrazovnih politika. U slučaju da se diskrecione odluke donose na osnovu objektivnih kriterijuma, a ne na osnovu političkih odluka, i ako se stremi ka povećanju efikasnosti, efektivnosti i pravičnosti moguće je na teorijskom planu zaključiti da centralizovan model upravljanja može generisati pozitivne efekte. Međutim, u periodu pre 1990. godine utvrđeno je da su primenom centralizovanog modela u tadašnjim

¹⁷⁸ Meyer, J. W., (1979), *The Impact of the Centralization of Educational Funding and Control on State and Local Organizational Governance*.

komunističkim zemljama nastajali brojni negativni efekti¹⁷⁹. U tranzicionom periodu su se gotovo sve post-komunističke zemlje opredelile za povećanje decentralizacije i za smanjenje upliva centralnog nivoa u upravljanje obrazovnim sistemom.

Prelazak sa centralizovanog na decentralizovani sistem predstavlja veoma složen proces koji unapred ne garantuje pozitivne efekte. U teoriji se ističu tri oblika prelaska sa centralizovanog na decentralizovan model¹⁸⁰:

1. dekoncentracija;
2. delegiranje; i
3. devolucija.

Ovi prelazni oblici omogućavaju postepeni prelazak sa centralizovanog na decentralizovano upravljanje. Dekoncentracija se sprovodi otvaranjem regionalnih jedinica centralnih organa vlasti, a u određenim slučajevima i regionalnih i opštinskih centara. Suštinski, i u slučaju dekoncentracije nadležan je centralni nivo jer odluke donose i sprovode predstavnici centralnog organa vlasti koji mu pripadaju po svim najvažnijim pitanjima (zaposleni su u centralnog organu vlasti, imaju direktno nadređenog u centralnom organu i dužni su da sprovode odluke svojih nadređenih bez prava na prilagođavanje ili izmenu njihovih odluka). Jedina razlika se ogleda u tome što se sedište dekoncentrovanog dela centralnog organa ne nalazi u istom gradu ili prostorijama centralnog organa. Tipičan primer dekoncentracije vlasti predstavljaju školske uprave u Srbiji koje obavljaju određeni deo poslova na osnovu odluka Ministarstva prosvete¹⁸¹.

¹⁷⁹ Rado, P., (2010), *Governing Decentralized Education Systems, Systemic Changes in South Eastern Europe*, OSF/LGI, Budapest.

¹⁸⁰ Winkler, Donald, R., (1989), *Decentralization in Education: An Economic Perspective*, Working Paper Series 143, Washington DC:WB.

¹⁸¹ Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, (2009), Sl. Glasnik Republike Srbije 72/2009, 52/2001, 55/2013.

Sledeći oblik decentralizacije predstavlja delegiranje donošenja odluka na regionalni, lokalni ili nivo ustanove. Centralni nivo poverava donošenje određenih odluka nižim nivoima vlasti, ali po pravilu ima mogućnost da i oduzme pravo na donošenje odluka ili da preinači odluke nižih organa vlasti. Centralni nivo delegira donošenje odluka u uverenju da će niži nivoi sprovođiti usvojena pravila i donositi odluke u skladu sa definisanim opštim opredeljenjima. Ako se u praksi dogodi suprotno i centralni nivo utvrdi određena odstupanja u načinu postupanja nižih nivoa vlasti, centralni nivo ima mogućnost preinačenja odluka ili trajnog oduzimanja nadležnosti i njihovog ponovnog prenošenja na centralni nivo.

Najviši oblik decentralizacije prisutan je u modelu potpunog prenosa nadležnosti na lokalni nivo. Ovaj model prenosa vlasti obezbeđuje potpunu autonomiju u odlučivanju nižeg nivoa vlasti, koja je ograničena opštim pravilima, smernicama i kriterijumima donetim na centralnom nivou kako bi se obezbedila koherentna primena propisa na celoj teritoriji države.

Razlike u navedenim oblicima decentralizacije predstavljaju rezultat istorijskih okolnosti, političkih opredeljenja, a posebno empirijskih iskustava i analiza o efektima određene vrste decentralizacije u donošenju odluka. Kontinualne promene u odnosima centralnog i nižih nivoa vlasti dovode do nastanka različitih mešovitih modela upravljanja.

Decentralizovani model upravljanja – Decentralizovani model upravljanja obrazovnim sistemom je zastupljen u slučaju da se značajne nadležnosti oko upravljanja ključnim elementima obrazovnog sistema nalaze na regionalnom, lokalnom i/ili nivou ustanove. Uloga centralnog nivoa je ograničena na donošenje zakonskih i podzakonskih akata i vršenje kontrolnih funkcija. Potpuna decentralizacija postoji ako niži nivoi vlasti ne moraju da traže prethodno ili naknadno odobrenje za donošenje odluka, a uloga centralnog se ograničava na nadzor zakonitosti rada nižih organa

vlasti. Neophodno je istaći da centralni nivo zadržava pravo izmena zakonskih i podzakonskih akata čiji cilj može biti otklanjanje utvrđenih negativnih efekata nastalih radom nižih organa vlasti. U krajnjoj instanci, centralni nivo može smanjiti ili u potpunosti ukinuti decentralizovano upravljanje određenom nivou vlasti ili ustanovi.

Odnosi između centralnog i nižih nivoa vlasti su podložni promenama i periodi u kojima se povećava decentralizacija ili u narednom periodu vrši recentralizacija predstavljaju logične posledice političkih ciklusa i različitih poimanja uloge države u upravljanju obrazovanjem. Stoga se u praksi najčešće javljaju različiti oblici mešovitog upravljanja u kome učestvuju i centralni i niži nivoi upravljanja. Analiza obrazovnih sistema u državama u tranziciji (Poljskoj, Mađarskoj i Bugarskoj) doprinosi boljem razumevanju prednosti, nedostataka i izazova povećanja decentralizacije.

Decentralizacija upravljanja obrazovnim sistemom ne može biti potpuna i neograničena zbog suprematije centralnog nivoa. Stoga je celishodno decentralizovano upravljanje u obrazovanju definisati kao „ograničenu decentralizaciju“. Pravi primer ograničene decentralizacije predstavlja postojeći model upravljanja preduniverzitetskim obrazovnim sistemom Srbije. Akt o mreži osnovnih škola donosi lokalna samouprava, dok akt o mreži srednjih škola donosi Vlada¹⁸². Ovo rešenje verovatno potiče od uverenja da lokalna samouprava ne može da sagleda celokupne interese privrede i društva pa je stoga nadležnost zadržana na nivou Republike. Međutim, navedeni pristup je očigledno više posledica nepoverenja prema lokalnom nivou i posledica nepostojanja regionalnog nivoa vlasti. Rešenje kojim bi se sistem mogao unaprediti je usvajanje jasnih kriterijuma o mreži srednjih škola na centralnom nivou i prenošenje nadležnosti za donošenje akta o mreži srednjih škola na lokalni nivo. Definisane jednoobraznih pravila za celu državu bi obezbedilo jednakost u postupanju, smanjilo bi diskreciona ovlašćenja centralnog

¹⁸² ZoSOV, član 29.

nivoa, ali bi i obezbedilo lokalnom nivou mogućnost upravljanja celokupnom mrežom preduniverzitetskog obrazovanja u skladu sa promenama koje se događaju na lokalnom nivou.

Podela nadležnosti između centralnog i lokalnog nivoa može se uočiti i u pogledu izbora direktora škole (i osnovne i srednje)¹⁸³. U procesu izbora direktora škole centralni nivo nema nikakvih formalnih ovlašćenja. Proces izbora i odluku o izboru direktora škole donosi školski odbor koga čini podjednak broj predstavnika (po tri predstavnika): lokalne samouprave, zaposlenih i roditelja. Međutim, ministar donosi akt kojim se potvrđuje izbor direktora škole, a takođe ministar može da donese i odluku o razrešenju direktora u slučaju neispunjenja zakonskih uslova. Podela nadležnosti u ovom primeru govori o nameri zakonodavca da se stvori balans između potpune decentralizacije u postupku izbora direktora i očuvanja određenih standarda u svakom konkretnom izboru prema oceni nosilaca obrazovnih politika.

Decentralizacija podrazumeva i povećanje nadležnosti i odgovornosti direktora za upravljanje ustanovom i unapređenje ishoda obrazovnog procesa. Povećanje autonomije škola u obrazovnim, menadžerskim i finansijskim funkcijama je u praksi praćeno i povećanjem odgovornosti¹⁸⁴. Primena četiri osnovna tipa odgovornosti obezbeđuju veću autonomije škole i mogu doprineti poboljšanju ishoda obrazovnog procesa i povećanju efikasnosti¹⁸⁵:

1. Roditelji i članovi lokalne zajednice smatraju direktora odgovornim za pružanje kvalitetnih obrazovnih usluga i optimalno korišćenje resursa;
2. Nosioци politika smatraju direktora odgovornim za unapređenje ishoda učenja i efikasno korišćenje resursa;

¹⁸³ ibid, članovi 54.-57.

¹⁸⁴ Bracci, E., (2009), *Autonomy, responsibility and accountability in the Italian school system*, *Critical Perspectives on Accounting*, 20(3), 293-312.

¹⁸⁵ Barrera, F., Patrinos, H. A., Fasih, T., (2009), *Decentralized decision-making in schools: The theory and evidence on school-based management*, World Bank Publications.

3. Roditelji i članovi lokalne zajednice smatraju da nosioci politika treba da garantuju za kvalitetno obrazovanje (kanal njihovog delovanja je pravo glasa); i
4. Direktori smatraju nastavnike odgovornim za efektivno pružanje usluga, ali je potrebno da direktori razviju interne politike i pomognu rad nastavnika.

Navedeni koncept upravljanja naziva se „upravljanje na nivou škole“ (eng. school-based management)¹⁸⁶. Prema ovom konceptu upravljanja, uloga roditelja, učenika i članova lokalne zajednice je ključna u unapređenju obrazovnih postignuća i rezultata obrazovne ustanove. U kratkom roku ovaj koncept upravljanja dovodi do poboljšanja prisustva nastavi (mereno brojem dana koje učenici provedu u školi), smanjenja ponavljanja ili neuspešnog prelaska u viši razred. U dugom roku viši nivo prisustva u školi može da poveća broj upisanih, smanji osipanje i poboljša rezultate na testovima¹⁸⁷.

Mešoviti modeli upravljanja – U mešovite modele upravljanja obrazovnim sistemom spadaju različiti oblici dekoncentracije i delegacije nadležnosti centralnog nivoa. U pitanju su složena rešenja kojima su obuhvaćeni različiti nivoi vlasti i različiti organi. Nadležnosti različitih nivoa vlasti ne treba da se prepliću jer se na taj način stvara sistemski problem i onemogućava se funkcionisanje obrazovnog sistema. Mešoviti modeli predstavljaju oblik balansiranja između centralizacije i decentralizacije i uvode se ili prilagođavaju radi otklanjanja uočenih problema.

Mešoviti modeli mogu predstavljati i prelazne oblike od centralizacije ka decentralizaciji kako bi došlo do postepenog prilagođavanja sistema i sprečavanja nastanka negativnih efekata. U slučaju da se značajne nadležnosti u kratkom vremenskom periodu prenesu sa centralnog na niže nivoe vlasti u praksi mogu nastati brojni problemi vezani za kapacitete nižih nivoa vlasti da obavljaju nove nadležnosti.

¹⁸⁶ Dimmock, C. (Ed.), (2013), School-based management and school effectiveness, Routledge.

¹⁸⁷ Barrera, F., Patrinos, H. A., Fasih, T., (2009), Decentralized decision-making in schools: The theory and evidence on school-based management, World Bank Publications.

Važan podoblik mešovitih modela predstavlja postepeni prenos nadležnosti uz precizno definisanje mehanizama sprovođenja transformacije sistema. Navedena tranzitorna rešenja mogu imati značajnu ulogu u amortizaciji negativnih efekata i poslužiti za pripremu nižih nivoa vlasti za preuzimanje novih nadležnosti.

Mešoviti oblici upravljanja obrazovnim sistemom sadrže određena obeležja centralizovanih modela upravljanja, dok je nadležnost za određena pitanja prenet na niže organe vlasti. U pojedinim državama, poput Srbije, sistem finansiranja je i dalje visokocentralizovan uz dekoncentraciju pojedinih nadležnosti na regionalne školske uprave koje su deo republičkog ministarstva nadležnog za poslove prosvete. Međutim, upravljanje određenim nadležnostima je preneto na nivo Autonomne pokrajine Vojvodine¹⁸⁸ i lokalne samouprave, dok su na implicitan način u upravljanje obrazovnim sistemom uključeni i manjinski nacionalni saveti. Može se zaključiti da je centralni nivo zadržao najvažniju polugu upravljanja sistemom - nadležnost određivanja pravila za finansiranje zaposlenih u osnovnom i srednjem obrazovanju.

Sistem finansiranja nije monolitan već se nadležnost za veću grupu rashoda nalazi na lokalnom nivou. U tu grupu spadaju tekući rashodi: profesionalno usavršavanje nastavnika, komunalne usluge, materijalni troškovi, održavanje objekata, ali rashodno zahtevne nadležnosti kao što su: kapitalni rashodi¹⁸⁹. Podela nadležnosti za finansiranje obrazovanja prati i logiku decentralizacije fiskalnog sistema u kome su definisani različiti izvori finansiranja lokalnog nivoa¹⁹⁰, dok su obaveze lokalnog nivoa propisane posebnim zakonima.

Logika delimične decentralizacije leži u strukturi alokativnog mehanizma finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja. Sistem finansiranja zasnovan na ulaznim

¹⁸⁸ ibid, član 166.

¹⁸⁹ ibid

¹⁹⁰ Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Sl. Glasnik Republike Srbije 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2012.

varijablama (broju odeljenja) omogućava priličnu sigurnost u budžetskom planiranju jer je isti nivo vlasti (Ministarstvo i regionalne školske uprave) nadležan za odobravanje broja odeljenja, što direktno utiče na broj zaposlenih i ukupnu alokaciju sredstava. Centralni nivo je zadržao nadležnost nad oblašću koju potpuno kontroliše, dok su nadležnosti za rashode koje zavise od lokalnih specifičnosti (npr. način i cena grejanja, prevoz učenika, održavanje školskih objekata) prenete na lokalni nivo. Naime, lokalni nivo odlučuje o datim rashodima (cena grejanja ili promena tipa grejanja) i bolje je upoznat sa relevantnim okolnostima na lokalnom nivou. Sa druge strane, vrsta rashoda koja ima značajan uticaj na kvalitet nastavnog procesa i efektivnost obrazovnog sistema, profesionalno usavršavanje nastavnika, finansira se sa lokalnog nivoa što može da stvori brojne negativne posledice. Naime, siromašnije lokalne samouprave mogu biti suočene sa ograničenim sredstvima u budžetu zbog čega ne mogu da pokriju i tekuće rashode i da obezbede dovoljno sredstava za profesionalno usavršavanje nastavnika. Nastavnici iz tih sredina ili uopšte ne pohađaju obuke ili odlaze na obuke koje su kraće, jeftinije ili čak i besplatne. Iako se sledeći stav ne može uzeti kao zakonomernost, može se pretpostaviti da su kraće i jeftinije obuke one za kojima postoji manja tražnja i da ne pružaju isti kvalitet usluga kao duže i skuplje obuke. Potencijalna negativna posledica je produbljivanje razlika u kvalitetu nastavnog procesa između razvijenijih i manje razvijenih lokalnih samouprava što u dugom roku dodatno ekonomski deprivira manje razvijena područja. Opisani primeri mešovitenih modela upravljanja govore o kompleksnosti pitanja podele nadležnosti između centralnog i nižih nivoa vlasti kao i o neophodnosti stvaranja institucionalnog okvira za upravljanje i finansiranje preduniverzitetskog obrazovanja.

Fiskalna pravila predstavljaju vezu između analiziranih celina i istraživanja vrsta i obeležja alokativnih mehanizma finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja. Fiskalna pravila upotpunjuju institucionalni okvir i povezuju sisteme upravljanja i finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja u koherentnu celinu.

4.4. Uloga fiskalnih pravila

Predmet istraživanja u ovoj celini disertacije je uloga fiskalnih pravila pri definisanju i usvajanju budžeta za preduniverzitetsko obrazovanje. Fiskalna pravila¹⁹¹ imaju prevashodno značaj za održavanje makroekonomske stabilnosti propisivanjem maksimalnog nivoa javnog duga i budžetskog deficita¹⁹² u EU¹⁹³, SAD¹⁹⁴ i državama članicama OECD-a¹⁹⁵. Osnovna uloga fiskalnih pravila je smanjenje diskrecionog odlučivanja i povećanje kredibiliteta. Ako su fiskalna pravila suviše rigidna i nemaju potreban nivo fleksibilnosti mogu nastati negativne posledice izigravanja pravila ili različitih radnji kojima se zaobilazi dejstvo pravila. Neophodno je da fiskalna pravila budu usmerena ka ciljevima, a da sa druge strane omoguće fleksibilnost u upravljanju budžetom i planiranju aktivnosti.

Primenom fiskalnih pravila smanjuje se jaz u odnosu principal-agent, politike postaju predvidljive i transparentne u dužem vremenskom periodu, dok sa druge strane usklađivanje fiskalnih pravila u slučaju promene ciljeva ili pri otklanjanju uočenih nedostataka stvara efektivan instrument za upravljanje obrazovnim sistemom. Stoga se nameće potreba da se definišu i grupišu mogući oblici fiskalnih pravila i da se analizira njihova uloga u upravljanju modelima finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja.

Fiskalna pravila mogu biti usmerena ka ispunjenju sledećih ciljeva:

¹⁹¹ Babin, M., Erić, M., (2011), Uloga fiskalnih pravila, Strani pravni život, (2), 253-266.

¹⁹² Von Hagen, J., (2002), Fiscal rules, fiscal institutions, and fiscal performance, Vol. XX, No. XX, Issue, Year.

¹⁹³ Vidi više: Schuknecht, L., (2004), EU fiscal rules: issues and lessons from political economy, ECB Working Paper Series, No. 421; Buti, M., Giudice, G., (2002), Maastricht's fiscal rules at ten: an assessment, JCMS: Journal of Common Market Studies, 40(5), 823-848.

¹⁹⁴ Alesina, A., Bayoumi, T., (1996), The costs and benefits of fiscal rules: evidence from US states (No. w5614), National bureau of economic research.

¹⁹⁵ Alt, J. E., Lassen, D. D., (2006), Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries, European Economic Review, 50(6), 1403-1439.

1. Sprečavanje proinflatornosti obrazovnog sistema

Propisivanjem pravila o fiskalnoj neutralnosti u obrazovnom sistemu postavlja se snažno sidro koje sprečava manipulacije i onemogućava inflatorno ponašanje učesnika povećanjem količine varijabli koje se finansiraju na osnovu alokativnog mehanizma. Fiskalna neutralnost znači da otvaranje nove škole mora da bude praćeno zatvaranjem neke druge škole u kojoj je došlo do smanjenja broja učenika ili škola u kojima su uslovi za rad loši. Na sličan način može se obezbediti neutralnost promena nastavnih planova i programa obezbeđivanjem da uvođenje novog predmeta ili povećanje nedeljnog fonda časova aktivne nastave iz određenog predmeta mora da bude praćeno ukidanjem predmeta ili smanjenjem obima nastavnih aktivnosti na nekom drugom predmetu.

Fiskalna neutralnost omogućava strukturne promene i unapređenje obrazovnog sistema, čime se povećava efektivnost, ali se sa druge strane garantuje da neće doći do negativnog uticaja na efikasnost.

2. Usklađivanje nivoa alociranih sredstava

Fiskalna pravila mogu biti uvedena kako bi se obezbedilo očuvanje realne vrednosti sredstava alociranih za obrazovanje kroz propisivanje usklađivanja budžeta u narednoj godini za nivo inflacije. Takođe, fiskalna pravila mogu da imaju i dugoročni fokus ako propisuju povećanje budžeta za obrazovanje prema dinamici rasta bruto domaćeg proizvoda. Na ovaj način se iskazuje i sprovodi opredeljenje da je realno povećanje ulaganja u obrazovanje značajno za održiv privredni rast.

3. Pravila o maksimalnom nivou alokacije za određene namene

U slučaju alokacije celovitog budžeta za obrazovanje ka lokalnoj samoupravi ili školi, fiskalna pravila mogu da spreče alokaciju budžeta za samo jednu ili manji broj namena jer se na taj način uskraćuju sredstva za druge važne namene finansiranja obrazovanja. To konkretno znači da je upravljanje budžetom na mikro nivou

ograničeno, da se budžet ne može koristiti isključivo za pojedine namene (npr. plate zaposlenih) ili su propisane smernice o minimalnom nivou alokacije za pojedine važne rashode (npr. najmanje X% budžeta škole mora da se alocira za profesionalno usavršavanje nastavnika).

U ovu grupu fiskalnih pravila spadaju i standardi kojima se propisuje maksimalan nivo realokacije sredstava sa jedne na drugu namenu u slučaju promenjenih okolnosti ili raspolaganje sa generisanim uštedama tokom trajanja školske godine (npr. nastavnik ili nenastavno osoblje odlazi u penziju i nema potrebe za angažovanjem novog zaposlenog). Ova grupa fiskalnih pravila iskazuje opredeljenja nosilaca obrazovnih politika o relativnom značaju različitih elemenata obrazovnog procesa, a sa druge strane stvara prostor za prilagođavanje upravljanja sredstvima na mikro nivou lokalnim specifičnostima i potrebama učenika.

4. Prenos sredstava iz tekuće u narednu budžetsku godinu

Efikasnost izvršenja planiranog budžeta je svakako značajna i govori o kvalitetu i opravdanosti alociranih sredstava i sposobnosti ustanove da realizuje planirane aktivnosti. Međutim, uvođenje fiskalnog pravila kojim se omogućava ograničeno prenošenje sredstava iz tekuće u narednu godinu kreira fleksibilniji sistem i otklanja negativne podsticaje da se sredstva moraju potrošiti do kraja tekuće fiskalne godine bez obzira na opravdanost namene.

Fiskalnim pravilima može biti propisan maksimalan nivo sredstava koja se mogu preneti u narednu godinu. Primenom datog pravila sprečava se neefikasnost potrošnje, ali se sa druge strane omogućava fleksibilnost u upravljanju budžetom i racionalno donošenje odluka. U suprotnom, postoji negativan podsticaj da se sva sredstva potroše do kraja tekuće godine čime se stimuliše potrošnja, čija opravdanost i efektivnost može biti upitna. Problem postaje posebno izražen ako se završna tranša prenese na nivo škole u poslednjim nedeljama fiskalne godine.

Analiza navedenih pravila je pružila pregled uloge fiskalnih pravila u upravljanju alokativnim mehanizmima finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja. Fiskalna pravila predstavljaju nadgradnju alokativnih mehanizama, sprečavaju proinflatornost i mogu predstavljati obavezne smernice za upravljanje budžetom radi postizanja definisanih ciljeva obrazovnih politika.

V VRSTE I OBELEŽJA ALOKATIVNIH MEHANIZAMA

Istraživanje vrsta i obeležja alokativnih mehanizama ima za cilj utvrđivanje efekata različitih alokativnih mehanizama na efikasnost, efektivnost i pravičnost preduniverzitetskog obrazovanja. Definisanje principa razvoja alokativnih mehanizama predstavlja okvir za razmatranje teorijskih i empirijskih obeležja alokativnih mehanizama.

5.1. Principi razvoja alokativnih mehanizama

Razvoj alokativnih mehanizama treba da bude zasnovan na određenim principima kojima se obezbeđuje ispunjenje ciljeva finansiranja obrazovanja. Principi imaju opšti, usmeravajući i korektivni karakter i stoga čine sastavni deo procesa usvajanja novog ili promene postojećeg alokativnog mehanizma. Izvođenje principa predstavlja uvodni deo razmatranja različitih alokativnih mehanizama i utvrđivanja strukturnih prednosti i nedostataka koje direktno utiču na efikasnost, efektivnost i pravičnost obrazovnog sistema. Principi alokativnih mehanizama su u velikoj meri povezani sa ciljevima finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja¹⁹⁶. Teorijske¹⁹⁷ i empirijske¹⁹⁸ analize o finansiranju preduniverzitetskog obrazovanja definišu osnovne principe razvoja alokativnih mehanizama. Modeli finansiranja visokog obrazovanja¹⁹⁹ sadrže važne elemente principa razvoja alokativnih mehanizama finansiranja obrazovanja.

¹⁹⁶ Ross, K., Levacic, R., (1999), Needs-based resource allocation in education via formula funding of schools, Paris: International Institute for educational planning

¹⁹⁷ Caldwell, B. J., (1997), Principles and practices in resource allocation to schools under conditions of radical decentralization. Paul D. Planchon, Associate Commissioner, 121.

¹⁹⁸ Vidi više: BenDavid-Hadar, I., Ziderman, A. (2011). A new model for equitable and efficient resource allocation to schools: The Israeli case. *Education Economics*, 19(4), 341-362.; Herczynski, J., (2003), The financing of Georgian education. *Problems of Economic Transition*, 45(10), 5-57.

¹⁹⁹ Salmi, J., Hauptman, A., (2006), Innovations in tertiary education financing: A comparative evaluation of allocation mechanisms. *Education Working Paper Series*, 4, 278

Navedeni izvori i celokupno istraživanje u ovoj disertaciji omogućili su definisanje sledećih principa razvoja alokativnih mehanizama finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja:

1. Transparentnost

Alokativni mehanizam mora na jasan način pružiti informacije i obezbeđivati podatke o ciljevima, pravilima i konkretnim odlukama o alokaciji javnih sredstava. Princip transparentnosti omogućava uvid javnosti u opredeljenja i načine trošenja javnih sredstava.

2. Povezanost sa ciljevima obrazovnih politika

Pozicioniranje i usklađivanje alokativnog mehanizma sa ciljevima obrazovnih politika je preduslov za stvaranje koherentnog okvira i dostizanje ishoda.

3. Fleksibilnost alokativnog mehanizma

Alokativni mehanizam mora biti fleksibilan na promene koje nastaju u obrazovnom sistemu kako ne bi bilo potrebe za čestim promenama strukture alokativnog mehanizma, već samo za usklađivanjem.

4. Struktuiranost prema potrebama obrazovnog sistema

Alokativni mehanizam treba da sadrži različite elemente koji su usmereni ka ispunjenju relevantnih ciljeva. Pri tome, moguće je identifikovati dva osnovne grupe elemenata:

i) Elementi koji obezbeđuju tekuće funkcionisanje sistema i usmereni su ka efikasnom korišćenju javnih rashoda

ii) Elementi koji imaju za cilj razvoj i unapređenje obrazovnog sistema u srednjem i dugom roku

5. Usmerenost ka povećanju efikasnosti i efektivnosti

Razvoj novog alokativnog mehanizma treba da stvori podsticaje za poboljšanje efikasnosti u kratkom i srednjem roku, ali i da obezbedi unapređenje efektivnosti u srednjem i dugom roku

6. Odgovornost

Alokativni mehanizam mora obezbediti preciznu vezu između postavljenih ciljeva, sprovedenih mera i postignutih efekata radi povećanja odgovornosti nosilaca obrazovnih politika.

7. Stimulisanje pozitivnog i destimulisanje negativnog ponašanja učesnika obrazovnog procesa

Alokativni mehanizam treba da sadrži podsticaje kojima se učesnici obrazovnog procesa usmeravaju i stimulišu da prilagode svoje delovanje postavljenim ciljevima. Sledstveno, alokativni mehanizam treba da sadrži pravila kojima se onemogućava ili na određeni način kažnjava negativno ponašanje učesnika u obrazovnom procesu.

8. Proaktivnost

Proaktivnost predstavlja poseban oblik principa 7., ali se zbog velikog značaja izdvaja u poseban princip. Alokativni mehanizmi treba da stimulišu proaktivno ponašanje učesnika u obrazovnom procesu i da u određenoj meri stimulišu konkurenciju između obrazovnih ustanova. No, u slučaju da se na stimulanju konkurencije previše insistira mogu nastati negativni efekti.

9. Objektivnost

Pri razvoju alokativnih mehanizama potrebno je usvojiti pravila kojima se smanjuje mogućnost diskrecije nosilaca obrazovnih politika radi ispunjavanja političkih ciljeva. Usvajanje pravila alokativnih mehanizama zasnovanih na

objektivnim kriterijumima, koja ne favorizuju nikoga, omogućava ispunjenje datih ciljeva.

Navedenih devet principa alokativnih mehanizama stvara okvir za analizu različitih alokativnih mehanizama finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja.

5.2. Normativno finansiranje

Prema teorijskoj podeli, postoje četiri načina finansiranja obrazovanja²⁰⁰:

1. istorijsko finansiranje ili inkrementalizam - škola dobija sredstva za tekuću godinu koja su modifikovana u odnosu na prethodnu školsku godinu za nekoliko procentnih poena;
2. nadmetanje - škola dostavlja zahtev za finansiranje na osnovu poznatih kriterijuma i dobija sredstva na osnovu procene agencije nadležne za finansiranje o stepenu u kome tražena sredstva odgovaraju postavljenim kriterijumima;
3. diskreciono finansiranje - škola dobija sredstva na osnovu mišljenja i procena predstavnika agencije nadležne za finansiranje; i
4. finansiranje na osnovu formule – sredstva se transferuju školi na osnovu potreba učenika u pojedinačnoj školi.

Istorijsko finansiranje obezbeđuje sigurnost za obrazovnu ustanovu, ali sa druge strane predstavlja sistemski nedostatak prema kome se ustanove finansiraju na isti način bez obzira na promenjene okolnosti i postignute efekte²⁰¹. Model nadmetanja odgovara dodeli grantova u okviru finansiranja razvojnih projekata, ali sa druge strane stavlja u privilegovani položaj obrazovne ustanove koje imaju kvalitetniji nastavni kadar i koje su sposobne da osmisle i realizuju kompleksnije programe na kvalitetniji način. Navedeni model se može korigovati razdvajanjem obrazovnih ustanova u različite kategorije ili dodeljivanjem posebnog tretmana za manje, ugrožene ili specifične obrazovne ustanove čime se osigurava da i one dobiju deo sredstava. Diskreciono odlučivanje je u osnovi efikasno i jasno povezuje donosioce

²⁰⁰ Ross, K., Levacic, R., (1999), Needs-based resource allocation in education via formula funding of schools, Paris: International Institute for educational planning

²⁰¹ Babin, M., (2010), Nedostaci alokativnog mehanizma finansiranja osnovnog obrazovanja u Srbiji, Finansije, 65(1-6), 104-114.

odluke i odgovornost za donete odluke, ali je sa druge strane potencijalni izvor korupcije i presudnog uticaja političkih interesa na alokaciju resursa²⁰².

Normativno finansiranje ili finansiranje zasnovano na ulaznim varijablama je sinonim za istorijsko finansiranje. Normativno finansiranje predstavlja tradicionalni oblik finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja i kompatibilno je sa linijskim budžetiranjem. Ovaj model finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja sadrži detaljna pravila o uslovima za odobravanje određene vrste rashoda. Finansiranje ulaznih varijabli je proinflatorno i predstavlja sistemsku prepreku za povećanje efikasnosti i efektivnosti.

Ovaj model finansiranja odgovara centralizovanom modelu upravljanja obrazovnim sistemom i bio je zastupljen u državama istočnog bloka do 1990. godine²⁰³. Nedostaci ovog modela finansiranja postali su očigledni usled demografskog pada pa su brojne države prešle na druge modele finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja. Naime, normativno finansiranje ne omogućava realokaciju resursa na nivou ustanove pa nije moguće stvoriti korelaciju između alociranih sredstava i postignutih efekata. Uloga države u ovom modelu finansiranja je autoritarna jer od diskrecione odluke državnih organa zavisi da li će određene varijable (najčešće broj odeljenja) biti odobrene ili ne.

Normativno finansiranje obuhvata definisanje i promenu pravila o varijablama koje se finansiraju. Primena mera poput smanjenja broja učenika po odeljenju ili pooštrovanja uslova za nastavnike nemaju pozitivan uticaj na efektivnost obrazovanja²⁰⁴.

²⁰² Tanzi, V., (1998), „Corruption Around the World-Causes, Consequences, Scope and Cures“, IMF Staff Papers, Vol. 45, No. 4.

²⁰³ Alonso, J. D., Sanchez, A., (2011), Reforming education finance in transition countries: six case studies in per capita financing systems, World Bank

²⁰⁴ Hanushek, E. A., (2003), The Failure of Input-based Schooling Policies, The Economic Journal, 113(485), F64-F98.

Negativna obeležja i efekti ovog modela finansiranja su detaljno istraženi u okviru studije slučaja o finansiranju preduniverzitetskog obrazovanja u Srbiji.

5.3. Finansiranje razvojnih programa

Programsko budžetiranje na centralnom nivou omogućava prenos celovitih budžeta (eng. lump sum) ustanovama javnog sektora u kojima su sadržani svi javni rashodi neophodni za obavljanje njihove delatnosti. U celovitom budžetu javni rashodi za obrazovanje nisu podeljeni po budžetskim linijama čime se omogućava fleksibilnost u upravljanju sredstvima u skladu sa definisanim pravilima. Celovito budžetiranje predstavlja užu pojam od programskog budžetiranja jer nužno ne obuhvata sve elemente programskog budžetiranja (indikatore kvantiteta i kvaliteta javnih usluga) i vezano je za nivo ustanove. Primena celovitog budžetiranja je preduslov za finansiranje razvojnih programa u preduniverzitetском obrazovanju. Logika celovitog budžetiranja se primenjuje i pri definisanju i razvoju alokativnih mehanizama vaučera i finansiranja prema broju učenika.

Celovit budžet ustanove se izračunava na osnovu formule koja može da sadrži veći broj delova:

- a) ulazne varijable (broj: odeljenja, učenika, nastavnog i/ili nenastavnog osoblja, infrastrukturna obeležja školskih objekata);
- b) izlazne varijable (broj učenika koji su završili razred, broj učenika koji su završili obrazovni ciklus); i
- c) istorijski budžet - nivo sredstava iz prethodne godine.

Upotreba većeg broja kriterijuma ima značajne prednosti u odnosu na druge modele finansiranja: sprečava proinflatornost alokativnog mehanizma, otklanja rigidnost i negativne efekte alokacije sredstava u slučaju primene samo ulaznih ili izlaznih kriterijuma ili primene istorijskog budžeta. Proučavanje studija o finansiranju

preduniverzitetskog obrazovanja u Holandiji²⁰⁵, finansiranju visokog obrazovanja u državama OECD-a²⁰⁶ i alternativnih formula finansiranja u državi Njujork²⁰⁷ pruža uvid u strukturalna obeležja celovitog budžetiranja i omogućava upoređivanje sa drugim modelima budžetiranja.

U okviru celovitog budžetiranja, alokacija sredstava ka ustanovama vrši se na osnovu usvojenih pravila. U tipičnom obliku celovitog budžetiranja sredstva se prenose na ustanovu i upravljanje rashodima je u potpunosti ili u najvećoj meri²⁰⁸ prepušteno slobodnom upravljanju na nivou ustanove. Za razliku od modela finansiranja prema ulaznim varijablama u kome ustanova nema fleksibilnost pri upravljanju sredstvima, ovaj model stvara visok stepen autonomije za direktore škola usled čega se politika rashoda može prilagoditi potrebama nastavnog procesa.

Dominantna prednost celovitog budžetiranja je sprečavanje proinflatornosti koja je osnovno negativno obeležje normativnog finansiranja. Samim tim, celovito budžetiranje omogućava bolju kontrolu planiranja, realizacije i usklađivanja obrazovnih javnih rashoda sa makroekonomskim okvirom i ciljevima fiskalne politike. Model celovitog budžetiranja stvara šansu za uspešne menadžere da boljom organizacijom obrazovnog procesa i rada administrativnih i tehničkih službi maksimizuju pozitivne efekte. Celovito budžetiranje stvara fleksibilan okvir za realokaciju i usmeravanje sredstava ka programima i aktivnostima kojima se

²⁰⁵ Karsten, S., Meijer, J., (1999), School-based management in the Netherlands: The educational consequences of lump-sum funding, *Educational policy*, 13(3), 421-439.

²⁰⁶ Jongbloed, B., Vossensteyn, H., (2001), Keeping up performances: an international survey of performance-based funding in higher education, *Journal of Higher Education Policy and Management*, 23(2), 127-145.

²⁰⁷ Duncombe, W., Yinger, J., (1998), School finance reform: Aid formulas and equity objectives, *National Tax Journal*, 239-262.

²⁰⁸ Moguće je predvideti maksimalne vrednosti - ograničenja (eng. ceilings) za određene tipove rashoda čime se sprečava da se celokupan ili najveći deo budžet potroši na plate zaposlenih ili druge rashode. Ograničenje se postavlja i menja propisivanjem fiskalnih pravila radi obezbeđivanja povezanosti alokacije sredstava na nivou ustanove i ciljeva obrazovnih politika.

unapređuju efikasnost i efektivnost obrazovnog sistema. Samim tim, celovito budžetiranje stvara uslove da javni rashodi za obrazovanje dobiju karakter investicije.

Upravljanje celovitim budžetom omogućava da se određene stručne i tehničke službe, koje nemaju direktan uticaj na kvalitet i realizaciju nastavnog procesa, izmeste iz ustanove i da se na taj način smanje fiksni rashodi. Sredstva koja se uštede na opisani način mogu biti preusmerena za finansiranje razvojnih programa koji mogu obuhvatiti sledeće namene:

1. angažovanje stručnjaka iz prakse (posebno u slučaju srednjeg stručnog obrazovanja);
2. nagrađivanje nastavnika;
3. stručno usavršavanje nastavnika;
4. realizacija aktivnosti iz školskih razvojnih planova;
5. nabavka opreme i nastavnih učila;
6. ulaganje dodatnih sredstava u rad sa talentovanim učenicima;
7. pružanje dodatnih obrazovnih podrški učenicima sa posebnim potrebama;
8. dodatan rad sa učenicima koji imaju niža postignuća; i
9. realizacija mera za smanjenje osipanja učenika.

Poseban značaj celovitog budžetiranja ogleda se u činjenici da je donošenje odluka decentralizovano i da alokacija sredstava na nivou škole može odgovoriti na strukturne i tekuće probleme i izazove. Model celovitog budžetiranja ne polazi od pretpostavke da su potrebe svih obrazovnih ustanova istovetne.

Uvid u način trošenja sredstava alociranih po modelu celovitog budžetiranja moguće je vršiti i tokom trajanja fiskalne godine. Naime, nadležno ministarstvo može vršiti kontrolu finansijskih izveštaja i obustaviti prenos sredstava za sledeći kvartal ili drugu polovinu godine ukoliko se utvrde nepravilnosti ili odstupanje od propisanih fiskalnih pravila.

Celovito budžetiranje je posebno pogodno za realizaciju određenih razvojnih programa ili projekata. Finansiranje razvojnih programa predstavlja dopunski oblik alokacije sredstava za obrazovni sistem, dok se tekući rashodi finansiraju prema osnovnom alokativnom mehanizmu (finansiranje prema ulaznim i izlaznim varijablama, finansiranje prema broju učenika ili vaučeri). Odvajanje razvojnih i tekućih aktivnosti omogućava bolje praćenje i efektivnije upravljanje obrazovnim sistemom.

Finansiranje razvojnih programa se vrši dodelom grantova. Nosioци obrazovne politike definišu kriterijume za dodelu grantova na osnovu kojih se izračunava celovit budžet za razvojne programe. Dodeljivanje grantova može biti predmet procesa nadmetanja ili grant može biti alociran u skladu sa uočenim potrebama i ciljevima obrazovnih politika. I pri dodeljivanju grantova moguće je sprovoditi redistributivne mere fiskalne politike (primer: namenski transferi određenim siromašnijim školskim distriktima u SAD²⁰⁹).

Razvojni programi ciljano deluju na određeni problem ili razvojni prioritet radi unapređenja efektivnosti i pravičnosti obrazovnog sistema. Kreiranje i sprovođenje razvojnih programa ima ključnu ulogu u povećanju efektivnosti i pravičnosti. Osnovni alokativni mehanizam ne može u potpunosti obuhvatiti sve specifične potrebe koje postoje na nivou lokalne sredine, ustanove ili kod pojedinačnog učenika. Upravo se na navedeni nedostatak i nadovezuje uloga razvojnih programa. Sprovođenjem planiranih mera ciljano se utiče na smanjenje jaza između postojećeg stanja i potencijalnog nivoa kvaliteta i dostupnosti obrazovanja. Kao i u slučaju drugih aktivnih mera fiskalne politike neophodno je postaviti pitanje održivosti nakon

²⁰⁹ Fisher, R. C., Papke, L. E., (2000), Local government responses to education grants, National Tax Journal, 153-168.

završetka razvojnih programa. Izazovi održivosti razvojnih programa se ogledaju u sledećim pitanjima:

- a) Na koji način će sistem funkcionisati nakon završetka razvojnog programa?
- b) Da li će i nakon završetka razvojnog programa postojati mehanizmi finansiranja povećanja efektivnosti i pravičnosti?

Održivost razvojnih programa zavisi od ciljeva i sadržine programa i može biti obezbeđena na sledeće načine:

1. nakon završetka razvojnog programa uvodi se novi razvojni program kojim se nastavlja podrška razvoju obrazovnog sistema.

2. održivost razvojnog programa se obezbeđuje uključivanjem potrebnih rashoda u osnovni alokativni mehanizam povećanjem jedinične cene:

- a) kroz razvojni program je kupljen autobus za prevoz učenika (u jediničnu cenu se uključuju tekući rashodi za: održavanje autobusa, plate za vozača i gorivo);
- b) kupljena je oprema (u jediničnu cenu se uključuju tekući rashodi za servisiranje opreme);
- c) uvedeni su novi predmeti (u jediničnu cenu se uključuju rashodi za profesionalno usavršavanje nastavnika i nabavku stručne literature).

Navedeni predlozi sprečavaju nastanak negativnih primera u praksi. Poput većine stimulativnih mera fiskalne politike, sprovođenje razvojnih programa u obrazovanju može pokazati negativne efekte nakon prekida finansiranja. Pozitivni rezultati mogu biti vidljivi tokom perioda aktivnog delovanja i “obasipanja novcem” (eng. showering money)²¹⁰, ali veoma često izostaje nastavak programa te stoga ne nestaju strukturni i dugoročni efekti.

²¹⁰ Rado, P., (2010), *Governing Decentralized Education Systems, Systemic Changes in South Eastern Europe*, OSF/LGI, Budapest.

Finansiranje razvojnih programa može biti dodatno objašnjeno analizom primera o finansiranju dodatnih nastavnih aktivnosti za talentovane učenike. Rad sa talentovanim učenicima predstavlja specifičan izazov za obrazovni sistem²¹¹ i stoga je potrebno analizirati moguće oblike dodatnog finansiranja rada sa talentovanim učenicima.

Okvir 1.: Primer razvojnog programa – Finansiranje dodatnih nastavnih aktivnosti za talentovane učenike

Nedvosmisleno je da se talentovani učenici po svojim sposobnostima, kvalitetu znanja i veština i želji za dodatnim učenjem izdvajaju u odnosu na tipičnog učenika određenog uzrasta. Alokacija sredstava za dodatne nastavne aktivnosti za talentovane učenike predstavlja primer korišćenja razvojnih programa za postizanje ciljeva obrazovnih politika. U ovom slučaju, država se opredeljuje za alokaciju dodatnih sredstava i resursa radi unapređenja uslova za rad sa talentovanim učenicima kako bi se obezbedio njihov dalji napredak i omogućilo učešće na nacionalnim i međunarodnim takmičenjima. U navedene resurse i uslove rada spada potreba dodatnog angažovanja nastavnika, obezbeđivanje opreme i savremenih učila, sredstva za putovanje i učešće na seminarima i takmičenjima i sl. Za razliku od obrazovnih potreba tipičnog učenika, koje se obezbeđuju kroz osnovni alokativni mehanizam, finansiranje rada sa talentovanim učenicima predstavlja varijabilan tip rashoda čiji nivo na institucionalnom nivou zavisi od raspoloživih sredstava, broja talentovanih učenika i postizanja rezultata sa talentovanim učenicima u prethodnom periodu.

Postoje dva osnovna načina finansiranja ovog tipa razvojnih programa:

a) utvrđivanje alokacije po talentovanom učeniku koja može biti jednaka za talentovane učenike u svim oblastima i nastavnim predmetima ili može postojati

²¹¹ Altaras-Dimitrijević, A., (2012), A faceted eye on intellectual giftedness: Examining the personality of gifted students using FFM domains and facets, *Psihologija*, 45(3), 231-256

diferencijacija u pogledu nivoa alokacije prema specifičnostima rada sa talentovanim učenicima

Ovaj oblik alokacije ima proinflatorni karakter i daje negativne podsticaje ustanovi da svojim odlukama i procenama povećava broj talentovanih učenika radi dobijanja više sredstava. U slučaju usvajanja ovog rešenja neophodno je uvesti različite oblike kontrole (vezane za kriterijume određivanja talentovanog učenika i/ili pravila o maksimalnom broju talentovanih učenika na nivou lokalne samouprave ili škole) čime se dodatno usložnjava sistem.

b) utvrđivanje celovitog budžeta za sve talentovane učenike u određenoj ustanovi na osnovu: podnetih posebnih projekata, pravila o maksimalnom procentualnom iznosu dodatne alokacije u odnosu na tekuće rashode dobijene primenom osnovnog alokativnog mehanizma ili na neki drugi način.

Ovaj pristup sprečava mogućnost probijanja utvrđenog budžeta i teret donošenja odluke o prioritetima prebacuje na ustanovu. Na ovaj način se dodatno jača autonomija ustanove i stvara okvir za specijalizaciju ustanove za određene oblasti u kojima teži ka izuzetnosti.

5.4. Ugovaranje

Iako je model ugovaranja prevashodno zastupljen u visokom obrazovanju²¹², uočavanje pozitivnih strana i preuzimanje ovog modela upravljanja i finansiranja dobija na značaju u preduniverzitetskom obrazovanju u SAD²¹³. Model ugovaranja je posebno važan pri regulisanju prava i obaveza škola čiji osnivač nije država, a koje se finansiraju iz javnih sredstava²¹⁴.

Ugovaranjem prava i obaveza se na precizan način definišu međusobni odnosi između države i crkvenih, privatnih i kućnih škola (koje mogu biti profitne i neprofitne)²¹⁵. Predmeti ugovora između države i obrazovnih ustanova obuhvataju širok dijapazon²¹⁶: obrazovanje učenika, nenastavne usluge (priprema hrane, održavanje objekata), različiti oblici upravljanja, izgradnja škola i profesionalne usluge (razvoj nastavnih planova i programa). Ugovaranje se kao specifičan model finansiranja obrazovanja razvijalo u skladu sa specifičnim okolnostima i opredeljenjima nosilaca obrazovne politike. Ugovori između države i obrazovnih ustanova su podložni promenama i samim tim stvaraju dobru osnovu za aktivno upravljanje obrazovnih sistemom.

Ugovaranje predstavlja nadgradnju osnovnih modela finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja. Ugovor između države i obrazovnih ustanova formalizuje međusobne

²¹² Salmi, J., Hauptman, A., (2006), Innovations in tertiary education financing: A comparative evaluation of allocation mechanisms, Education Working Paper Series, 4, 278

²¹³ Hill, P., Pierce, L. C., Guthrie, J. W., (2009), Reinventing public education: How contracting can transform America's schools, University of Chicago Press.

²¹⁴ Patrinos, H., (2010), Private education provision and public finance: the Netherlands, World Bank Policy Research Working Paper Series, No. 5185.

²¹⁵ Patrinos, H., (2005), Education Contracting: Scope of Future Research, Program on Education Policy and Governance Report, 05-23

²¹⁶ World Bank, (2005), Colombia: Contracting Education Services (Report No. 31841-CO), Colombia and Mexico Country Management Unit, Education Unit, Human Development Department, Latin America and the Caribbean Region.

odnose i time smanjuje nedoumice i nejasnoće u pogledu prava i obaveza ugovornih strana. U teoriji finansiranja naučnoistraživačkog rada ističe se važnost prelaska sa modela u kome se podrazumeva da će ustanova obavljati svoju delatnost na kvalitetan i odgovoran način²¹⁷ (eng. blind delegation²¹⁸) na model ugovaranja. Naime, model ugovaranja unosi veći nivo odgovornosti propisivanjem obaveza ustanove čime se omogućava bolja kontrola nad radom ustanova i precizno utvrđivanje da li su predviđene obaveze i ciljevi ispunjeni ili ne. Model ugovaranja obezbeđuje veću kontrolu nad efikasnošću i efektivnošću obrazovnih ustanova jer država može da smanji nivo alociranih sredstava i tokom trajanja budžetske godine, ali i naredne godine, u slučaju da određeni elementi ugovora nisu ispunjeni.

Modeli ugovaranja mogu biti kombinovani sa različitim modelima finansiranja (formulama zasnovanim na ulaznim varijablama, izlaznim varijablama i sa vaučerima). Ugovaranje obaveza u slučaju modela zasnovanog na ulaznim varijablama stvara osnov za kontrolu da li su svi elementi nastavnog procesa ispunjeni. To konkretno znači da se utvrđuje: trajanje školske godine, ukupan fond časova (i obaveza nadoknade časova u slučaju sprečenosti nastavnika), broj odeljenja i grupa u kojima se izvodi nastava. Za razliku od tipičnog modela zasnovanog na ulaznim varijablama, u kome je najvažnije stanje na početku godine kada država odobrava određene ulazne varijable, model ugovaranja stvara kontinualnu obavezu da se dogovoreni elementi nastavnog procesa ispunjavaju tokom cele školske godine. Sledstveno, modelom ugovaranja je moguće smanjiti zloupotrebe poput naknadnog spajanje odeljenja i grupa²¹⁹ čime se postiže sledeći negativan efekat:

1. država i dalje plaća identičan broj ulaznih varijabli;
2. u praksi je došlo do smanjenja broja ulaznih varijabli kroz povećanja veličine odeljenja i grupa; i

²¹⁷ Brankovic, J., Babin, M., (2011), Investing in research. Research policy, financing and performance: Croatia, Serbia and Slovenia in comparative perspective, 86-111.

²¹⁸ Model finansiranja naučnoistraživačkog rada tokom XX veka

²¹⁹ Prisutno u preduniverzitetskom i visokom obrazovanju u Srbiji - intervju sa ekspertom iz Srbije za srednje stručno obrazovanje i ekspertom za visoko obrazovanje

3. povećanje broja učenika po odeljenju može negativno delovati na kvalitet nastavnog procesa i efektivnost obrazovnog procesa.

Primena modela ugovaranja u slučaju izlaznih varijabli stavlja težište na ispunjenju kvantitativnih ciljeva (npr. broj učenika koji su završili razred i obrazovni ciklus), a može obuhvatati i određene minimalne kriterijume vezane za kvalitet. Modeli finansiranja zasnovani na izlaznim varijablama mogu stvoriti negativne podsticaje za zaposlene u obrazovnom sistemu da snize kriterijume i time obezbede završetak školovanja i za one učenike koji to nisu zaslužili niti su stekli odgovarajuća znanja i ishode učenja. Stoga je neophodno da se, pored ugovaranja kvantitativnih vrednosti za svaku školsku godinu, utvrde jasni i proverljivi indikatori kvaliteta obrazovnog procesa. Za razliku od modela zasnovanog na ulaznim varijablama, koji je prevashodno orijentisan na proces pružanja obrazovnih usluga, ovaj model stavlja akcenat na povećanje rezultata obrazovnog procesa. Uzimajući u obzir činjenicu da je državi u interesu da se broj izlaznih varijabli statistički povećava i na taj način prikaže povećanje efikasnosti sistema, neophodno je da za proces kontrole kvaliteta i ispunjavanja ugovorenih obaveza bude nadležno nezavisno telo. Time bi se mogli sprečiti potencijalni negativni efekti, usled moralnog hazarda, koji mogu da nastupe ako je država nadležna i za ovaj aspekt obrazovnog procesa.

Ugovaranje međusobnih prava i obaveza je primenjivo i na odnos između ustanove i roditelja i na taj način je moguće unaprediti obrazovni proces, otkloniti potencijalne probleme usled različitih pretpostavki o pravima i obavezama i povećati odgovornost obe strane.

5.5. Vaučeri

Vaučeri predstavljaju jedinstven oblik alokativnog mehanizma finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja i u potpunosti odslikavaju neoliberalni pogled na finansiranje obrazovanja. Uvođenje vaučera je zagovarao Milton Fridman²²⁰ u okviru šireg razmatranja načina smanjenja uloge države u obrazovanju. Osnovni cilj vaučera je povećanje konkurencije za budžetska sredstva između javnih i privatnih ustanova. Uvođenjem vaučera se povećava izbor škola, ukida se monopol državnih škola za budžetska sredstva i time otvara prostor za takmičenje javnih i privatnih ustanova za učenike. Budžeti državnih i privatnih škola direktno zavise od broja upisanih učenika. Međutim, čak i ako povećanje konkurencije dovede do povećanja efikasnosti obrazovnog procesa usled veće konkurencije, uvođenje datog tržišnog mehanizma finansiranja otvara potrebu za razmatranjem tri ključna pitanja:

1. da li vaučeri doprinose smanjenju ili povećanju nejednakosti u obrazovnom sistemu?
2. kakva je priroda tražnje za obrazovanjem - da li učenici upisuju škole radi dobijanja znanja ili formalnog sticanja diploma?
3. na koji način se reguliše položaj ustanova koje su deficitarne i neodržive zbog nedovoljnog broja ili značajnog smanjenja broja učenika?

Analiza efekata uvođenja vaučera upravo i prati navedena pitanja. Pravičnost uvođenja vaučera se veoma često naglašava kao veliki nedostatak ovog modela pa je u teoriji razvijen veoma zanimljiv predlog o modifikaciji koncepta vaučera²²¹ prema kome vaučeri treba da budu limitirani samo za siromašne porodice. Dati koncept polazi od načela pravičnosti i činjenice da je kvalitetno obrazovanje najpotrebnije siromašnima i da bi oni imali najviše koristi usled uvođenja konkurencije državnim

²²⁰ Vidi više: Friedman, M., (1955), *The role of government in education*, Rutgers University Press; Friedman, M., (1997), *Public schools: Make them private*, *Education Economics*, 5(3), 341-344

²²¹ Becker, G., (1995), *Human Capital and Poverty Alleviation*, HRO Working Paper 52., World Bank, Washington D.C.

školama. Opisani tip vaučera bi predupredio povećanje društvenog i ekonomskog raslojavanja, koje predstavlja jedan od argumenata protiv uvođenja vaučera na osnovu teorijskih razmatranja i iskustava primene vaučera u pojedinim američkim savezanim državama²²².

Suštinsko obeležje vaučera je vladavina slobodne volje roditelja i učenika u izboru obrazovne ustanove čime se ograničava mogućnost državne intervencije. Pravo na dobijanje vaučera proizilazi iz prava poreskih obveznika na finansiranje obrazovanja njihovih potomaka iz javnih sredstava. Odluka o alokaciji sredstava prenosi se sa države na građane te samim tim alokativna uloga u punom značenju ne postoji. Polazi se od pretpostavke da će sloboda izbora povećati efikasnost i unaprediti kvalitet obrazovanja. Analiza efekata primene vaučera u Danskoj ne govori u prilog povećanja kvaliteta obrazovanja jer postignuća učenika u privatnim školama nisu viša u odnosu na državne škole²²³.

Osnova koncepta vaučera je da svaki učenik dobija vaučer (kupon) određene novčane vrednosti sa kojim može da pristupi svakoj akreditovanoj ustanovi i da se upiše. Obrazovna ustanova generiše sredstva na osnovu broja upisanih učenika. Specifičan oblik vaučera postoji u slučaju da škola može da odredi i višu cenu školarine u odnosu na vrednost vaučera pa su u tom slučaju roditelji prinuđeni da plate razliku između školarine i vaučera. Prema mikroekonomskim načelima, svaka škola će pokušati da maksimizira korisnost i da odredi optimalnu školarinu. Specifičan položaj imaju škole koje su i pre uvođenja vaučera naplaćivale školarinu, a posebno ako je tražnja veća od broja slobodnih mesta. U tom slučaju dolazi do sledećeg negativnog efekta - školarina će biti povećana za iznos vaučera, a teret plaćanja školarine će ostati nepromenjen za

²²² Stiglitz, J., (2004), Ekonomija javnog sektora, Ekonomski fakultet, Beograd, str. 442-445.

²²³ Vidi više: Andersen, S.C., Serritzlew, S., (2006), The Unintended Effects of Private School Competition, *Journal of Public Administration Research and Theory* 17: 335-356.; Rangvid, B.S., (2008), Private School Diversity in Denmark's National Voucher System, *Scandinavian Journal of Educational Research* 52(4): 331-354.

roditelje. U ovom slučaju će se pozitivni efekti preneti sa roditelja i učenika (kojima bi ovaj model trebalo da bude namenjen) ka vlasnicima privatnih škola.

Teoretski se mogu predvideti različiti oblici vaučera u zavisnosti od sledećih obeležja²²⁴:

1. ko su primaoci: roditelji ili škole?
2. da li sve ili samo određene škole mogu da se finansiraju putem vaučera?
3. da li sve ili samo pojedine grupe učenika dobijaju vaučere?
4. da li je iznos vaučera fiksna ili je progresivan i obrnuto je srazmeran dohotku primaoca?
5. da li škole mogu naplatiti školarinu koja je viša od iznosa vaučera ili ne?

Prvo obeležje je formalne prirode i nema uticaja na obrazovni sistem. Odluku o izboru škole donose roditelji i samo je tehničko pitanje da li oni deponuju vaučer u školi ili škole generišu sredstva na osnovu broja upisanih učenika iz budžeta?

Međutim, naredna četiri obeležja imaju suštinski značaj i mogu oblikovati obrazovni sistem. Vaučeri u potpunosti prenose težište na stranu tražnje i ukidaju zaštitu ustanova i zaposlenih, koje pružaju različite vrste institucionalnog finansiranja. Pristup budžetskom finansiranju dobijaju i privatne škole koje ravnopravno sa javnim ustanovama konkurišu za upis učenika i dobijanje javnih sredstava. Dati tip alokativnog mehanizma dovodi do povećanja konkurencije. U potpuno tržišnoj utakmici smanjuje se prostor za ispunjavanje osnovne obrazovne misije - pružanje kvalitetnog obrazovanja. U srednjem i dugom roku može doći do zatvaranja škola koje nisu uspele da upišu neophodan broj učenika za održivo poslovanje. Međutim, do ukidanja obrazovnih ustanova usled nedovoljnog broja učenika ne mora da dođe ako postoji snažan pritisak javnosti. Primer održavanja mreže obrazovnih ustanova, i

²²⁴ Gonzalez, P., Mizala, A., Romaguera, P., (2004), Vouchers, inequalities and the chilean experience, Santiago de Chile: CEA.

pored nedovoljnog broja učenika, prisutan je u Gruziji u kojoj se navedene škole nazivaju „deficitarne škole“. Deficitarne škole su prinuđene da svakog meseca šalju zahteve za dodatna sredstva o kojima diskreciono odlučuju nosioci obrazovnih politika. Iako je namera uvođenja vaučera smanjenje uloge države, krajnji efekat je potpuno suprotan i od odluke države direktno zavisi struktura obrazovnog sistema i opstanak ustanova. Vaučerski model je u Gruziji doveo do dva ekstrema:

- a) škola sa velikim brojem učenika u kojima se koncentrišu kvalitetniji nastavnici i u kojima su plate znatno više u odnosu na nacionalni prosek; i
- b) nastanak deficitarnih škola²²⁵.

Empirijski posmatrano, razlozi za uvođenje vaučera su različiti. U Holandiji su vaučeri predstavljali rešenje religijskih problema između katolika i protestanata u pogledu obrazovanja, dok je uvođenje vaučera u Čileu 1981. godine i u Švedskoj 1992. godine prevashodno imalo politički i ideološki karakter. Opravdanja uvođenja vaučera u Čileu i Švedskoj leže u pet tvrdnji čija tačnost može biti upitna²²⁶:

1. Izbor škola povećava blagostanje porodica koje šalju decu u školu;
2. Društveni troškovi, koji nastaju proširenjem izbora i privatizacijom javnog obrazovanja, su minimalni;
3. Obrazovanje kojim upravlja privatni sektor inherentno je efektivnije i ima bolji odnos troškova i efektivnosti u procesu prenošenja znanja;
4. Javne škole će postati efektivnije zbog postojanja konkurencije sa privatnim i drugim školama; i
5. Privatizovan obrazovni sistem sa izraženom konkurencijom u većoj meri obezbeđuje socijalnu mobilnost učenika iz porodica nižeg socioekonomskog porekla.

²²⁵ Intervjui sa ekspertom Svetske banke koji je bio angažovan u Gruziji - april 2011. i novembar 2013. godine

²²⁶ Carnoy, M., (1998), National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Reforms Make for Better Education?, Comparative Education Review, Vol. 42, No. 3., Comparative Education Society, str. 310.

Argumenti za uvođenje vaučera obuhvataju širok dijazon od postizanja boljih efekata, racionalnijeg upravljanja resursima do povećanja pravičnosti i socijalne mobilnosti. Nasuprot tim tvrdnjama, nužno je postaviti pitanje da li navedeni efekti zaista i nastaju ili vaučeri stvaraju negativne efekte.

U Švedskoj nije moguće utvrditi efekte vaučera jer je nova levičarska Vlada ukinula vaučere četiri godine nakon uvođenja. U Čileu su utvrđena tri efekta uvođenja vaučera²²⁷:

- a) smanjenje realnih rashoda za obrazovanje tokom osamdesetih godina XX veka;
- b) značajno pomeranje učenika iz javnih, opštinskih škola u privatne škole; i
- c) unapređenje učeničkih postignuća nije nastupilo zahvaljujući primeni vaučera već se povećanje kvaliteta može uočiti tek tokom devedestih godina XX veka nakon što je nova demokratska vlast povećala ulaganja po učeniku.

Dakle, u Čileu nisu nastupili željeni efekti koji bi opravdali uvođenje vaučera.

Smanjenje potencijalnih negativnih efekata primene vaučera je moguće u slučaju uvođenja različitih korektivnih faktora kojima se povećava nivo alokacije po učeniku u zavisnosti od socioekonomskih i ličnih karakteristika, kao i obeležja sredine u kojoj se odvija obrazovni proces. Upravo je takav predlog i razvijen u analizi negativnih efekata vaučera u Čileu²²⁸. Međutim, nužnost propisivanja korektivnih faktora radi apriornog ublažavanja efekata vaučera vodi ka pitanju: da li je i pod kojim uslovima uvođenje vaučera opravdano.

Argumenti iskazani u kritici studije o privatizaciji obrazovanja²²⁹ stavljaju akcenat na veoma značajnu dilemu: da li su vaučeri zaista neophodni za unapređenje obrazovnog

²²⁷ *ibid*, str. 326

²²⁸ Gonzales, P., Mizala, A., Romaguera, P., (2004), *Vouchers, Inequalities and the Chilean Experience*, Santiago de Chile: CEA

²²⁹ Carnoy, M., (1997), *Is privatization through Education Vouchers Really the Answer?*, *The World Bank Research Observer*, Vol. 12, No. 1, pp. 105-116.

sistema ili je izvodljiva i alternativa prema kojoj je dovoljno poboljšati javno obrazovanje.

Raspon negativnih efekata vaučera prevashodno zavisi od dubine raslojavanja i povećanja jaza unutar obrazovnog sistema, strukture privrede i od migracija stanovništva. Ako u određenoj državi ne postoje velike regionalne razlike i ako se migracije stanovništva odvijaju u oba smera, moguće je pretpostaviti da će negativni efekti vaučera biti manji ili da će u idealnim uslovima potpuno izostati. Međutim, empirijski podaci u SAD pokazuje upravo suprotno jer migracije stanovništva unutar ili između okruga povećavaju razlike u obrazovnim postignućima²³⁰, što je jedan od uzroka povećanja nejednakosti²³¹.

Sa teorijskog stanovišta, moguće je utvrditi i pozitivne efekte vaučera koji se ogledaju u zatvaranju obrazovnih ustanova koje upisuju mali broj učenika zbog slabog kvaliteta ili negativne percepcije roditelja i učenika o ustanovi. Sa druge strane, nužno je postaviti pitanje da li je zaista neophodno uvoditi tržišni mehanizam u ceo obrazovni sistem sa uverenjem da će nastupiti samo pozitivni efekti. Mnogo je opravdanije propisati kriterijume o minimalnom broju učenika po školi, a odluke o ukidanju škola donositi na osnovu podataka zasnovanih na srednjoročnoj eksternoj proveri kvaliteta. Alokativni mehanizmi ne treba da budu iskorišćeni radi rešavanja određenog problema koji nije u direktnoj vezi sa srednjoročnim i dugoročnim opredeljenjem o modelu finansiranja. Pored mogućnosti da uočeni problemi ne budu rešeni, već naprotiv produbljeni, može doći do povećanja razlika unutar obrazovnog sistema čime se smanjuje efektivnost.

²³⁰ Vernez, G., Krop, R., Rydell, C. P., (1999), Closing the education gap, RAND Corporation

²³¹ Stiglitz, J., (2012), The price of inequality: How today's divided society endangers our future, WW Norton & Company.

Kao dodatni argument protiv uvođenja vaučera valja istaći postojanje mogućnosti da ustanove snižavanjem kriterijuma ocenjivanja pokušaju da obezbede opstanak. Iako je nedvosmisleno da konkurencija može da stvori brojne pozitivne efekte na tržištu dobara i usluga, obrazovni sistem zbog svoje strukture i specifičnosti ne može predstavljati klasičan primer tržišta pa samim tim i efekti koji nastaju ne moraju nužno biti pozitivni.

5.6. Finansiranje prema broju učenika

Naziv alokativnog mehanizma „finansiranje prema broju učenika“ (eng. per capita financing) potiče od najvažnijeg elementa formule - broja učenika. Nivo sredstava koje obrazovne ustanove primaju tokom jedne godine se izračunava na osnovu broja upisanih učenika. Sredstva se prenose sa centralnog i nižih nivoa vlasti obrazovnim ustanovama prema broju učenika. Iako broj učenika predstavlja ulaznu varijablu u formuli, u teoriji²³² se navodi da finansiranje prema broju učenika spada u alokativne mehanizme finansiranja tražnje, a ne ponude obrazovnih usluga.

Jedinični trošak obrazovnog procesa se utvrđuje na osnovu rashoda potrebnih za realizaciju nastavnog procesa u nižim razredima osnovnog obrazovanja²³³, a dodatni koeficijenti (ponderi) se utvrđuju u skladu sa strukturom obrazovnog sistema, karakteristikama učenika i brojnim specifičnostima (razred, obeležja škole i lokalne sredine, socioekonomsko poreklo i dr.). Formula prema broju učenika je zasnovana na proceni troškova obrazovnog procesa i za svaki od elemenata formule se određuje novčani iznos²³⁴. Navedena definicija se razlikuje od poimanja formule kao dogovorenog skupa kriterijuma za alokaciju resursa ka školama koji je delimično primenjen na pojedinačnu školu²³⁵. Prva definicija težište stavlja na vezu varijabli i stvarnih rashoda, dok druga definicija formulu posmatra u njenom širem obliku i naglašava mogućnost primene korektivnih faktora i realokacije sredstava koja je u najvećem broju zemalja moguća na lokalnom nivou. Broj država u Evropi koje su uvele formulu finansiranja na osnovu broja učenika je od 2000. godine povećan na 13²³⁶ i

²³² Salmi, J., Hauptman, A. M., (2006), Innovations in tertiary education financing: A comparative evaluation of allocation mechanisms. Education Working Paper Series, 4, 278200-1099079877269.

²³³ Troškovi obrazovnog procesa u I razredu ili prosek troškova četiri razreda (I-IV razred)

²³⁴ Levačić, R., (2008), Funding Schools by Formula, in Nils C. Soguel and Pierre Jaccard (eds.), Governance and Performance of Education Systems“, Springer, Netherlands, pp. 205-235.

²³⁵ Caldwell, B., J., Spinks, J. M., (1999), Beyond the Self-Managing Schools, Falmer Press, London.

²³⁶ Levačić, R., (2008), Funding Schools by Formula, in Nils C. Soguel and Pierre Jaccard (eds.), Governance and Performance of Education Systems, Springer, Netherlands, pp. 205-235

obuhvata razvijene države kao što su Velika Britanija i Holandija kao i države u tranziciji poput Poljske, Bugarske, Moldavije i Azerbejdžana²³⁷.

Proces planiranja budžeta primenom ovog mehanizma se u velikoj meri razlikuje u odnosu na normativno finansiranje. Planiranje budžeta u okviru normativnog finansiranja težište stavlja na alokaciju sredstava na osnovu postojećeg rasporeda resursa u obrazovnom sistemu (zaposleni, mreža školskih objekata, struktura obrazovnog sistema i dr.). Realokacija resursa u tom modelu je veoma otežana i uslovljena je donošenjem odluka opšteg ili pojedinačnog karaktera na osnovu kojih prestaje finansiranje određenih varijabli (školski objekti, odeljenje, nastavni predmeti).

Paradigma finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja na osnovu broja učenika je u potpunosti drugačija. Prva važna razlika ogleda se u činjenici da se obrazovni proces izražava formulom kojom se stvara dinamički odnos između većeg broja odabranih varijabli, što je suprotno u odnosu na model finansiranja na osnovu ulaznih varijabli u okviru koga se budžetska alokacija dobija sabiranjem odobrenih varijabli. Druga razlika proističe iz strukture alokativnog mehanizma, elemente formule finansiranja na osnovu broja učenika moguće je menjati i prilagođavati potrebama obrazovnih politika, jer one nužno ne predstavljaju stvarne zaposlene ili objekte, već samo elemente na osnovu kojih se određuje alokacija sredstava. Formula finansiranja prema broju učenika omogućava decentralizaciju i donošenje odluka na nižim nivoima vlasti i na nivou ustanove.

Transfer sredstava sa centralnog na nivo ustanove moguće je izvršiti na dva načina:

1. direktno sa centralnog nivoa na nivo škole;
2. indirektno u dva koraka:

²³⁷ Bischoff, C., (2009), Public Money for Public Schools, Financing Education in South Eastern Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative, OSI, Budapest.

- a) transfer sa centralnog nivoa na niži nivo vlasti;
- b) transfer sa nižeg nivoa vlasti na ustanovu.

Direktan transfer se može primeniti u državama u kojima ne postoji fiskalna decentralizacija i u kojima se sredstva za obrazovanje obezbeđuje isključivo u centralnom budžetu. Niži nivoi vlasti mogu da dodaju određena sredstva, ali po pravilu nemaju obavezu. Primena direktnog transfera onemogućava realokaciju resursa i pružanje određenih obrazovnih usluga na nivou lokalne samouprave čiji korisnici mogu biti učenici svih škola. Samim tim, realokacija sredstava je moguća jedino na nivou ustanove čime je prostor za povećanje efektivnosti kroz sprovođenje razvojnih programa znatno sužen.

Stoga su u praksi češće zastupljeni indirektni transferi kojima se obezbeđuje upravljanje rashodima i realokacija i na nivou lokalne samouprave i na nivou ustanove. Uobičajeno je da su transferi namenski i da ih lokalne samouprave moraju potrošiti za obrazovanje, ali je izuzetak prisutan u Poljskoj²³⁸. Indirektni transferi su praćeni većim nivoom fiskalne decentralizacije pa su lokalne samouprave dužne da iz svojih budžeta²³⁹ obezbede deo celovitog budžeta za finansiranje svih obrazovnih ustanova na svojoj teritoriji - model podele troškova obrazovnog procesa. Lokalne samouprave mogu imati još veću ulogu u slučaju da im je obezbeđena mogućnost kreiranja lokalnih formula (Litvanija²⁴⁰, Velika Britanija, Bugarska) na osnovu kojih se sredstva prenose na ustanove. Na taj način se može sprečiti puno delovanje tržišnog principa „novac prati učenika“ i mogu se predupređiti problemi u kratkom periodu u ustanovama u kojima je izraženo smanjenje broja učenika ili u slučaju ustanova sa

²³⁸ Levačić, R., (2011), Per Student Financing of General Education in Poland: A Case Study, str. 200, in: Alonso, J. D., Sanchez, A., (2011), Reforming education finance in transition countries: six case studies in per capita financing systems. World Bank.

²³⁹ Deo sredstava u budžetu potiče i iz opšteg, nenamenskog transfera sa centralnog nivoa, javnih prihoda koji dele centralni i lokalni nivo kao i izvornih prihoda lokalnih samouprava

²⁴⁰ Godfrey (2004) citirano prema: Alonso, J. D., Sanchez, A., (2011), Reforming education finance in transition countries: six case studies in per capita financing systems, World Bank, str. 173.

velikim brojem područnih (satelitskih) škola²⁴¹. Takođe, primenom lokalnih formula se omogućava postepeno prilagođavanje mreže škola.

Teret donošenja odluka je prenet na lokalnu samoupravu koja se suočava sa sledećim izborima:

- a) zadržavanje neracionalne mreže škola stvara potrebu za dodatnim rashodima iz lokalnog budžeta;
- b) moguće je postepeno ukidanje neracionalnih škola uz realokaciju sredstava za druge namene; i
- c) lokalna samouprava može da razvije i uvede dodatne mehanizme poput npr. besplatnog prevoza učenika kako bi se sprečilo osipanje učenika zbog smanjenja dostupnosti nastalog gašenjem malih seoskih škola.

Upravo se na datom primeru mogu sagledati prednosti fleksibilnijeg upravljanja obrazovnim rashodima zbog postojanja prostora za prilagođavanje obrazovnog sistema na lokalnom nivou u periodu od nekoliko godina: u skladu sa procenama o broju učenika prvog razreda u narednim godinama, proceni migracionih kretanja, rezultatima usklađivanja sa drugim politikama na lokalnom nivou i dr.

Uvođenjem ovog modela finansiranja stvara se prostor za upravljanjem obrazovnim sistemom na osnovu raspoloživih sredstava i na centralnom nivou i na nivou lokalne samouprave. Pri tome je neophodno istaći sledeće korake u procesu planiranja budžeta:

- a) određivanje pravila, kriterijuma i elemenata na osnovu kojih se usvaja centralna formula;
- b) prilagođavanje formule ograničenim sredstvima na makroekonomskom nivou; i
- c) alokacija sredstava ka nižim nivoima vlasti i ustanovama se vrši po modelu celovitog budžeta (eng. lump sum). Celovit budžet predstavlja namenski transfer u

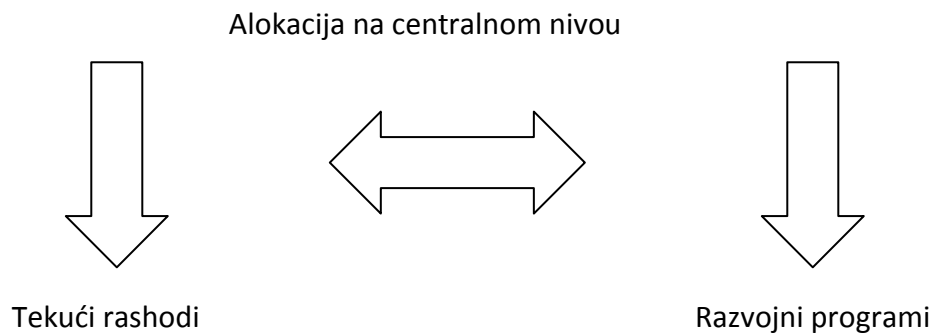
²⁴¹ U Srbiji se navedene škole nazivaju izdvojena odeljenja. Osnovno obeležje satelitskih škola je da nemaju status pravnog lica i da uglavnom ne obezbeđuju nastavu za sve razrede osnovne škole već najčešće samo od I do IV razreda

okviru koga način trošenja sredstava za pojedinačne rashode nije striktno propisan niti predodređen.

Iz navedenih koraka mogu se izvesti i najvažnija obeležja ovog alokativnog mehanizma:

1. transparentnost i promenljivost - pravila, kriterijumi i elementi su javno dostupni, podložni promenama i njihovo poštovanje je podložno kontroli;
2. fiskalna odgovornost - usklađivanje formule sa makroekonomskim ograničenjima stvara dva pozitivna efekta:
 - a) sprečava se proinflatornost koja postoji u modelu finansiranja na osnovu ulaznih varijabli prema kojima povećanje broja ulaznih varijabli povećava pritisak na budžet i smanjuje fiskalni prostor za razvojne programe
 - b) omogućava se prilagođavanje elemenata formule izmenjenim ciljevima obrazovnih politika, promenama u strukturi obrazovnog sistema i potrebama učenika
3. uspostavljanje uslova za efektivno upravljanje javnim rashodima - alokacija sredstava na osnovu celovitog budžeta omogućava upravljanje rashodima na nižim nivoima vlasti i na nivou ustanove, a samim tim i usklađivanje distribucije sredstava sa potrebama učenika i specifičnostima lokalne sredine.

Model finansiranja na osnovu broja učenika omogućava povezivanje dva ključna dela finansiranja obrazovnog sistema: tekuće rashode i razvojne projekte. Povezivanjem navedenih delova može biti stvorena veza efikasnosti i efektivnosti obrazovnog sistema. U slučaju smanjenja broja učenika ili donošenja odluke o smanjenju tekućih rashoda, čime se povećava efikasnost, stvaraju se uslovi za povećanje alokacije za razvojne programe koji su usmereni na povećanje efektivnosti. To je princip funkcionisanja sistema „spojenih sudova”.



Grafik 1.: Sistem „spojenih sudova“

Uštede u tekućim rashodima omogućavaju realokaciju sredstava za razvojne programe. Realizacija razvojnih programa se sprovodi dodelom grantova, čime se ciljano finansiraju razvojne aktivnosti ustanova. Sistem grantova je posebno zastupljen u Velikoj Britaniji kao reakcija na uočene nedostatke u načinu na koji su škole trošile raspoloživa sredstva. Radi predupređivanja datih efekata, razvijeni su brojni programi i alocirana su sredstva van formule čime je obezbeđena veća odgovornost²⁴². Navedeni primer govori o aktivnom upravljanju države i merama kojima se otklanjaju uočeni negativni efekti deregulisanog sistema upravljanja finansijama.

Slični efekti su mogli biti postignuti primenom odgovarajućih fiskalnih pravila o maksimalnom nivou određenih rashoda u okviru celovitog budžeta. Moguće je propisati i dodatna fiskalna pravila kojima se garantuje minimalni nivo alokacije sredstava za pojedine vrste rashoda (npr. za dodatne podrške učenicima, profesionalno usavršavanje nastavnika), čime se sprečava potpuna sloboda ustanova

²⁴² Vidi više: Simkins, T., (2004), *School Finance and Equity in England, An Analysis of Strategies and Consequences*, *Educational Management Administration and Leadership*, Vol. 32, No. 4., pp. 369-386.; Kendall, L., et al., (2005), *Excellence in cities: the national evaluation of a policy to raise standards in urban schools 2000-2003*, Research report, 675a., Department for Education and Skills, London, UK. ISBN 184478567X

u raspolaganju prenetim sredstvima. Fiskalna pravila sadrže pojedini programi Evropske unije (npr. program podrške razvoju visokog obrazovanja TEMPUS) kojima se određuje maksimalna alokacija za pojedine vrste rashoda kao i maksimalan nivo realokacije između budžetskih linija.

I u zemljama sa najrazvijenijim oblicima finansiranja na osnovu broja učenika poput Engleske i Australije (Viktorija) formula ne obuhvata određene javne rashode koji su nejednako zastupljeni poput kapitalnih rashoda ili razvojne programe (profesionalno usavršavanje nastavnika, karijerno savetovanje i dr.²⁴³). Sredstva za navedene rashode se dodeljuju na osnovu posebnih kriterijuma čime se omogućava targetiranje alokacije u skladu sa različitim potrebama i specifičnostima obrazovnog sistema.

Pri razvoju alokativnog mehanizma može nastati dilema između potrebe da formula bude kompleksna i jednostavna. Kompleksne formule uključuju brojne indikatore dodatnih obrazovnih potreba učenika i specifičnosti obrazovnog procesa, dok nasuprot tome jednostavne formule sadrže svega nekoliko indikatora i samim tim obezbeđuju lakše razumevanje strukture formule i veću transparentnost²⁴⁴. U Estoniji je reforma modela finansiranja dovela do usložnjavanja formule finansiranja, sistem finansiranja je postao nejasan, a nivo sredstava koje lokalni nivo i škole dobijaju neizvestan²⁴⁵.

Oblici formula finansiranja prema broju učenika

²⁴³ Vidi više: Levačić, R., (2008), Funding Schools by Formula, in Nils C. Soguel and Pierre Jaccard (eds.), Governance and Performance of Education Systems, Springer, Netherlands, pp. 205-235.; Levačić, R., Downes, (eds.), (2004), Formula Funding of Schools, Decentralization and Corruption: A Comparative Analysis, International Institute for Educational Planning, UNESCO, Paris.

²⁴⁴ Levačić, R., (2006), Funding Schools by Formulas, Paper prepared for International Conference on Educational Systems and the Challenge of Improving Results, September 15 and 16 2006 University of Lausanne, Switzerland.

²⁴⁵ Intervju sa ekspertom za obrazovanje iz Estonije - april i oktobar 2011. godine

U teoriji i praksi postoje različiti oblici ovog alokativnog mehanizma. Razlike proizilaze iz varijabli koje se upotrebljavaju radi izračunavanja alokacije po učeniku:

1. razred;
2. nastavni plan i program;
3. obrazovne potrebe učenika; i
4. karakteristike lokalne sredine i škole.

Radi preglednosti analize navedena četiri elementa se mogu grupisati u dve celine:

- a) opšti kriterijumi (1. nivo obrazovanja - razred i 2. nastavni plan i program) i
- b) specifičnosti (3. obrazovne potrebe učenika i 4. karakteristike lokalne sredine i škole).

Opšti kriterijumi služe za izračunavanje standardnih troškova obrazovnog procesa koji proističu iz same srži obrazovnog procesa (realizacija nastavnih aktivnosti). Nastavnici koriste nastavni plan i program kako bi preneli znanja i veštine učenicima te samim tim razlika u nivou alokacije proističe iz strukture nastavnog plana i programa (fond časova aktivne nastave se znatno razlikuje: I-IV razred u osnovnom obrazovanju, predmetna nastava od V-VIII razreda u osnovnom obrazovanju, razlike između opšteg, gimnazijskog i srednjeg stručnog obrazovanja kao i različiti obrazovni profili u srednjem stručnom obrazovanju).

Formula stavlja u korelaciju određeni prosečan broj učenika u odeljenju (O) i nastavni plan i program, na osnovu čega se izračunava potreban broj nastavnika. Na taj način određuje se odnos broja učenika po nastavniku u određenom razredu, nivou obrazovanja i obrazovnom profilu. Povećanje potrebnog angažovanja nastavnika za određeni razred ili obrazovni profil nužno povećava i nivo alokacije po učeniku. Razlika između jediničnog učenika (učenik I razreda ili prosek od I do IV razreda) i učenika koji pohađaju više razrede određuje se ponderisanjem učenika viših razreda za odgovarajući procenat.

Na primeru finansiranja prema broju učenika u Poljskoj je moguće uočiti specifičnost ovog alokativnog mehanizma. Formula finansiranja prema broju učenika u Poljskoj sadrži značajan broj dodatnih koeficijenata kojima se izražavaju specifičnosti pojedinačnih učenika, ali i nastavnog procesa. U Poljskoj postoji 41 dodatni koeficijent (ponder) koji se dodaju na vrednost jediničnog učenika²⁴⁶. Sledeći dodatni koeficijenti su značajni za dalju analizu:

a) dodatni koeficijent broj 2 vredi 1.40 i primenjuje se na učenike sa umerenim teškoćama u učenju;

b) dodatni koeficijent broj 5 vredi 9.5, znatno je viši u odnosu na koeficijent broj 2 i primenjuje se na učenike i omladinu sa veoma ozbiljnim teškoćama u učenju koji pohađaju specijalne škole;

c) dodatni koeficijent broj 8 vredi 0.15 i primenjuje se na učenike u srednjim stručnim školama, koeficijent broj 22 vredi 1.00 i odnosi se na učenike u stručnim školama medicinske struke, dok koeficijent broj 21 važi za učenike u školama za obrazovanje nastavnika i iznosi 1.00. Navedeni dodatni koeficijenti su znatno viši od dodatnog koeficijenta za gimnazije broj 26 koji vredi 0.04;

d) sa različitim dodatnim koeficijentima finansira se obrazovanje u muzičkim školama, umetničkim i baletskim školama;

e) sa dodatnim koeficijentom broj 24, koji vredi 0.6, finansiraju se dodatni časovi za učenike slabijih postignuća;

Primeri dodatnih koeficijenata u Poljskoj govore o kompleksnosti formule finansiranja prema broju učenika i načinu povezivanja opštih i posebnih kriterijuma.

Osnovna ideja opštih kriterijuma u formuli je da se na nižim nivoima vlasti i na nivou ustanove nadležni suoče sa alternativnim izborima pri upravljanju ograničenim sredstvima. Niži nivoi vlasti i ustanove upravljaju različitim ulaznim varijablama radi maksimizacije korisnosti. Na nivou lokalne samouprave moguće je centralizovati

²⁴⁶ Levačić, R., (2011), Per Student Financing of General Education in Poland: A Case Study, str. 196-198, in: Alonso, J. D., Sanchez, A., (2011), Reforming education finance in transition countries: six case studies in per capita financing systems. World Bank.

određene usluge (pravna i finansijska služba, psiholog, pedagog i druge stručne službe) čije usluge mogu da koriste učenici svih škola. Značaj dobrog upravljanja sredstvima posebno je izražena u slučajevima smanjenja nivoa alokacije po učeniku ili smanjenja broja učenika, kada je neophodno pronaći načine za uštede i realokaciju (ugovaranje sporednih delatnosti, smanjenje broja zaposlenih i dr). Efektivno upravljanje na nivou ustanove moguće je samo u slučaju nepostojanja detaljnih pravila vezanih za broj i obaveze nastavnog i nenastavnog osoblja. U uslovima smanjenja raspoloživih sredstava ustanova može obezbediti nesmetan rad i realizaciju nastavnih aktivnosti samo ako smanji broj zaposlenih ili poveća radne obaveze zaposlenih (broj časova nastave ili realizacija više nastavnih aktivnosti kao uslov za dobijanje pune plate).

Stoga se kao neumitan odgovor nameće potreba planiranja optimizacije resursa u kratkom i srednjem roku kako na nivou lokalne samouprave tako i na nivou škole. Na nivou lokalne samouprave moguće je sprovesti optimizaciju mreže škola, organizovati određene usluge na nivou lokalne samouprave za sve škole (umesto tradicionalnog školocentričnog pristupa zapošljavanja nenastavnog osoblja u svakoj pojedinačnoj školi²⁴⁷) organizovati prevoz učenika i dr. Potrebna je promena paradigme prema kojoj više u središtu nije zatečeno stanje, već obezbeđivanje obrazovnih usluga sa ograničenim, raspoloživim sredstvima.

Primena posebnih kriterijuma se nadovezuje na opšte kriterijume. Naime, na osnovu posebnih kriterijuma se definišu programi i projekti kojima se povećava efektivnost pružanjem dodatnih obrazovnih podrški (podrška deci sa dodatnim obrazovnim potrebama, podrška talentovanim učenicima, sprečavanje osipanja i dr.).

²⁴⁷ Na nivou lokalne samouprave je moguće centralizovati gotovo sve nenastavne delatnosti koje bi pružale usluge za sve škole na teritoriji lokalne samouprave: direktora, psihologa, pedagoga, pravno-finansijsku službu, službe ishrane, održavanja, čišćenja i drugo.

Uspešnost ovog modela finansiranja zavisi od odgovornosti obrazovnih ustanova. Povećanje odgovornosti obrazovnih ustanova postiže se potpisivanjem ugovora kojim se obrazovne ustanove obavezuju da će realizovati nastavne aktivnosti i postići određene rezultate. Sledstveno, model finansiranja prema broju učenika može biti kombinovan sa modelom ugovaranja, čija je uloga akcesornog karaktera.

VI KOMPARATIVNA ANALIZA ALOKATIVNIH MEHANIZAMA

Komparativna analiza alokativnih mehanizama finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja u šest evropskih država ima za cilj utvrđivanje obeležja alokativnih mehanizama i razmatranje efekata uvođenja novih ili prilagođavanja postojećih alokativnih mehanizama. Istraživanje obuhvata alokativne mehanizme u tri razvijene države (Francuska, Nemačka i Velika Britanija) i tri države koje su alokativne mehanizme menjale tokom procesa tranzicije (Bugarska, Mađarska i Poljska). Izbor država za komparativnu analizu je zasnovan na potrebi razmatranje efekata različitih oblika državnog uređenja u razvijenim državama na upravljanje i finansiranje obrazovnog sistema, dok su tranzicione države uključene zbog potrebe istraživanja sprovedenih reformskih procesa u obrazovanju tokom procesa tranzicije i sličnosti sa Srbijom. Komparativna analiza ovih šest studija slučaja ima uvodni karakter za istraživanje finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja u Srbiji.

6.1. Alokativni mehanizmi finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja u razvijenim državama: Francuska, Nemačka i Velika Britanija

Članice Evropske unije su zadržale isključivu nadležnost na nacionalnom nivou za definisanje i usvajanje alokativnih mehanizama finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja. Stoga i ne čude izražene razlike u tipu i strukturi alokativnih mehanizama kao i podeli nadležnosti između centralnog, regionalnog i lokalnog nivoa.

U okviru analize alokativnih mehanizama u tri razvijene evropske države poseban akcenat je stavljen na analizu modela finansiranja u Velikoj Britaniji, koji je u značajnoj meri uticao i na razvoj alokativnih mehanizama u tranzicionim državama.

Komparativnu analizu finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja u Francuskoj, Nemačkoj i Velikoj Britaniji treba započeti određivanjem dominantnog nivoa vlasti koji utiče na strukturu i elemente alokativnih mehanizama. Upotrebom datog kriterijuma izvedena je sledeća klasifikacija modela finansiranja u ovim državama²⁴⁸:

1. centralizovan model finansiranja obrazovanja u Francuskoj;
2. regionalni modeli finansiranja u Nemačkoj; i
3. decentralizovan model finansiranja u Velikoj Britaniji.

Izdvajanje dominantnog nivoa vlasti za definisanje strukture i upravljanja modelom finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja omogućava upoređivanje modela finansiranja i utvrđivanje pozitivnih strana i nedostataka na sistemskom nivou. U prilog potrebi klasifikacije nadležnosti za modele finansiranja obrazovanja govore i studije u kojima su modeli finansiranja obrazovanja u Evropi razvrstani na osnovu učešća centralnog nivoa u finansiranju obrazovnih rashoda. Na osnovu podataka²⁴⁹ i klasifikacije OECD-a²⁵⁰ može se definisati stepen centralizacije finansiranja osnovnog i srednjeg obrazovanja u Evropi. Centralizovano finansiranje postoji u slučaju da centralni nivo obezbeđuje više od 70% javnih rashoda i ovaj oblik je zastupljen u sledećim evropskim državama: Austrija, Irska, Italija, Luksemburg, Holandija, Slovačka i Slovenija. Nasuprot tome, izdvajanja centralnog nivoa su manja od 30% u Belgiji, Češkoj, Nemačkoj, Islandu, Norveškoj, Poljskoj, Španiji, Švajcarskoj i Velikoj Britaniji. U navedenoj grupi država nadležnost za finansiranje obrazovanja je ili na regionalnom nivou (Belgija, Češka, Nemačka i Španija) ili na lokalnom nivou (Island, Norveška, Poljska i Velika Britanija).

²⁴⁸ European Commission/EACEA/Eurydice, (2014), Financing Schools in Europe: Mechanisms, Methods and Criteria in Public Funding. Eurydice Report, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

²⁴⁹ Falch, T., Oosterbeek, H, (2011), Financing lifelong learning: Funding mechanisms in education and training, EENEE Analytical Report 10., str. 12.

²⁵⁰ OECD (2010), Education at a Glance.

Model finansiranja obrazovanja prati strukturu fiskalnog sistema, a posebno je važan odnos između centralnog i nižih nivoa vlasti u pogledu transfera sredstava i izvornih javnih prihoda nižih nivoa vlasti. Prenos nadležnosti za finansiranje javnih usluga na niže nivoe vlasti mora biti praćeno ili prenosom nadležnosti za prikupljanje javnih prihoda ili transferom sredstava sa centralnog nivoa²⁵¹. Iako se opisano načelo primenjuje i u Francuskoj, Nemačkoj i Velikoj Britaniji, stvarni značaj datog načela zavisi od stepena centralizacije upravljanja i finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja.

Ministarstvo obrazovanja Francuske upravlja obrazovnim sistemom preko svojih regionalnih administrativnih jedinica što predstavlja oblik dekoncentracije vlasti. Samim tim, uloga lokalnog nivoa je supsidijarna i može se tvrditi da je francuski sistem upravljanja i finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja visokocentralizovan. Iako se učešće lokalnog nivoa u ukupnoj alokaciji sredstava za preduniverzitetsko obrazovanje postepeno povećavalo od osamdesetih godina XX veka²⁵², centralizam u finansiranju i upravljanju obrazovnim sistemom i dalje prevladuje. Centralni nivo finansira plate nastavnog osoblja, dok lokalni nivo finansira plate nenastavnog osoblja i različite vrste tekućih rashoda (materijalni troškovi, oprema, kantine, transport). Lokalni rashodi se obezbeđuju iz lokalnih javnih prihoda, ali i iz transfera sa centralnog nivoa²⁵³.

Ni u Nemačkoj nije zastupljeno celovito budžetiranje obrazovnih rashoda već obrazovne ustanove dobijaju namenska sredstva za različite tipove rashoda. Za razliku od francuskog centralizovanog modela upravljanja i finansiranja, u Nemačkoj

²⁵¹ De Mello, L., (2000), Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: a cross-country analysis, *World development*, 28(2), 365-380.

²⁵² Peteri, G., (2014), A közoktatás finanszírozása: nemzetközi trendek. Expanzió Kft., Kézirat, OFI TÁMOP-3.1.1 projekt, Budapest. (prevedeno sa mađarskom upotrebom Google Translate).

²⁵³ European Commission/EACEA/Eurydice, (2014), Financing Schools in Europe: Mechanisms, Methods and Criteria in Public Funding. Eurydice Report, Luxembourg: Publications Office of the European Union., str. 62.

se nadležnost za definisanje alokativnog mehanizma finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja nalazi na nivou federalne jedinice²⁵⁴ (nem. die Länder). Obaveze finansiranja različitih tipova obrazovnih rashoda su podeljene između federalne jedinice i lokalnih samouprava²⁵⁵. Iako u svakoj federalnoj jedinici postoje različita pravila o finansiranju osnovnog i srednjeg obrazovanja, podela nadležnosti između regionalnog i lokalnog nivoa za finansiranje različitih tipova obrazovnih rashoda je identična pa se sa pravom može govoriti o nemačkom modelu finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja.

Iz budžeta federalne jedinice se obezbeđuju plate nastavnog osoblja i sredstva za zapošljavanje dodatnih radnika za potrebe inkluzivnog obrazovanja i obrazovnih ogleda. Budžeti federalnih jedinica se planiraju na osnovu formula kojima se izračunava potreban broj zaposlenih u osnovnom i srednjem obrazovanju²⁵⁶. Lokalni nivo obezbeđuje plate za nenastavno osoblje i sve vrste materijalnih i komunalnih troškova. Federalna jedinica može refundirati deo troškova ili obezbediti grant lokalnom nivou radi ujednačavanja učešća dva nivoa vlasti u finansiranju obrazovanja²⁵⁷. U Nemačkoj je zastupljen pristup da lokalne samouprave, koje su nadležne za kapitalne investicije (izgradnju i kupovinu objekata, renoviranje i dr.), mogu da dobiju finansijsku pomoć za realizaciju kapitalnih investicija od federalne jedinice. Navedeni primer pokazuje fleksibilnost u upravljanju obrazovnim sistemom i zajedničke aktivnosti različitih nivoa vlasti ka postizanju željenih efekata. Kapitalni rashodi se uglavnom i u drugim državama izuzimaju iz osnovnog alokativnog mehanizma i predstavljaju dodatna sredstva koja se alociraju prema planu i potrebama tokom jedne ili više godina. Navedeni pristup je označen kao “donošenje

²⁵⁴ Predstavljaju specifičan oblik regionalizacije

²⁵⁵ EURYDICE, (2013), The Education System in the Federal Republic of Germany 2011/12, Bonn.

²⁵⁶ European Commission/EACEA/Eurydice, (2014), Financing Schools in Europe: Mechanisms, Methods and Criteria in Public Funding. Eurydice Report, Luxembourg: Publications Office of the European Union. str. 28.

²⁵⁷ EURYDICE, (2013), The Education System in the Federal Republic of Germany 2011/12, Bonn, str. 82.

odluka od slučaja do slučaja”, nije zasnovan na pravilima već na diskrecionim odlukama nadležnih organa²⁵⁸.

Podela nadležnosti između nivoa federalne jedinice i lokalne samouprave ne omogućava optimalnu upotrebu resursa na nivou škole zbog nepostojanja celovitog budžeta. Međutim, i u Nemačkoj se započete promene čiji je cilj povećanje autonomije škola u upravljanju obrazovnim rashodima. U prvoj fazi povećanje autonomije škola obuhvata upravljanje određenim rashodima (oprema i nastavna učila), dok je planirano i proširenje nadležnosti škola za planiranje i odlučivanje o broju zaposlenih²⁵⁹.

Specifičnost francuskog i nemačkog modela finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja proističe iz parcijalnog budžetiranja obrazovnih rashoda i nedovoljno razvijene autonomije škole u upravljanju resursima. Centralni nivo u Francuskoj i federalne jedinice u Nemačkoj nisu prenele donošenje odluka o broju nastavnog osoblja na lokalni nivo. Samim tim, odgovornost za kvalitet obrazovanja je zadržana na višem nivou čime je sprečena difuzija odgovornosti. Međutim, lokalni nivo snosi teret finansiranja neracionalnosti mreže obrazovnih ustanova iz koje po pravilu proizilazi i neefikasnost u pogledu nenastavnog osoblja i viši rashodi za tekuće rashode škola. Nepostojanje celovitog budžetiranja predstavlja osnovni sistemski nedostatak francuskog i nemačkog modela finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja.

Opisani sistemski nedostatak francuskog i nemačkog modela finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja nije zastupljen u Velikoj Britaniji. Analizu britanskog modela treba započeti prikazom strukturnih reformi unutar javnog sektora započetih tokom osamdesetih godina XX veka. Reforme obrazovnog sistema za vreme vladavine

²⁵⁸ Ibid, str. 30.

²⁵⁹ Ibid, str. 56.

konzervativaca u Velikoj Britaniji u periodu od 1979. do 1997. godine su bile usmerene ka uvođenju tržišnih mehanizama u obrazovni sistem. U skladu sa tim opredeljenjem primenjeni su sledeći mehanizmi²⁶⁰:

- a) povećanje konkurencije između škola;
- b) uvođenje novih tipova škola;
- c) delegiranje budžeta školama (pretežno na osnovu broja upisanih učenika); i
- d) povećanje moći roditelja u izboru škola.

Reforme su imale za cilj povećanje odgovornosti škola ka učenicima i prilagođavanje ponude obrazovnih usluga zahtevima i potrebama učenika koji predstavljaju stranu tražnje za obrazovnim uslugama. Opstanak škola i nivo budžeta sa kojima škola raspolaže direktno zavise od broja upisanih učenika.

Povećanje konkurencije može stvoriti pozitivne efekte i unaprediti kvalitet obrazovanja, ali sa druge strane mogu nastati i negativni efekti usled povećanja jaza u kvalitetu škola i postignućima učenika. Empirijske studije u Velikoj Britaniji ne pružaju jednoznačne zaključke o efektima uvođenja tržišnih mehanizma u obrazovni sistem. Dok pojedini autori ističu negativne efekte na pravičnost usled delovanja tržišnih mehanizama²⁶¹, postoje i studije sa suprotnim zaključcima u kojima se dokazuje uspešnost reforme britanskog obrazovnog sistema kao i smanjenje nejednakosti u postignućima škola sa siromašnijim učenicima u odnosu na škole koje pohađaju učenici višeg socioekonomskog statusa²⁶². Povećanje konkurencije između škola praćeno je i smanjenjem uloge centralnog nivoa u alokaciji sredstava i upravljanju obrazovnim sistemom. U skladu sa opredeljenjima novog javnog

²⁶⁰ West A., Pennell, H., (2002), How new is New Labour? The quasi-market and English schools 1997 to 2001, LSE Research Online.

²⁶¹ Vidi više: Gewirtz S., Ball, S., Bowe, R., (1995), *Markets, Choice and Equity in Education*, Open University Press.; Woods, A., Bagley, C., Glatton, R., (1998), *School Choice and Competition: Markets in Public Interest?*, Routledge, London.

²⁶² Glennerster, H. (2002), United Kingdom education 1997–2001., *Oxford Review of Economic Policy*, 18(2), 120-136.

menadžmenta u Velikoj Britaniji je zastupljena decentralizacija u upravljanju modelom finansiranja obrazovanja.

Sistem finansiranja obrazovanja u Velikoj Britaniji se zasniva na prenosu sredstava sa centralnog nivoa na regione²⁶³ (Engleska, Škotska, Vels i Severna Irska). Obrazovni rashodi se dominantno finansiraju iz transfera sa centralnog nivoa na osnovu tzv. Barnetove formule. Transfer sa centralnog na lokalni nivo nije direktan već regionalni nivo ima ulogu posrednika. U pitanju su opšti transferi za sve javne usluge (zdravstvo, obrazovanje i održavanje javnog reda) koje se pružaju na teritoriji regiona²⁶⁴.

Regioni imaju pravo kreiranja sopstvenih formula kojima vrše transfer lokalnom nivou. U Škotskoj se sredstva za finansiranje određenih rashoda (ishrana učenika, prevoz učenika, održavanje objekata i sredstva za dodatno učenje engleskog jezika) zadržavaju na lokalnom nivou jer se smatra da nije opravdano da sredstva za te namene budu preneti školama. U Engleskoj lokalni nivo ima slobodu u kreiranju lokalne formule na osnovu 12 kriterijuma definisanih na centralnom nivou, uz ograničenje da dva faktora moraju biti uključena: jedinični trošak po učeniku i faktor deprivacije. Autonomija lokalnog nivoa će biti smanjena 2015. godine uvođenjem nacionalne formule radi povećanja pravičnosti²⁶⁵. U Velsu postoji drugačije pravilo prema kome se sa lokalnog nivoa ka školama distribuira 70% alociranih sredstava na osnovu broja upisanih učenika, a preostalih 30% lokalni nivo alocira na osnovu prioriteta iskazanih u lokalnim formulama. Prikazane regionalne specifičnosti dokazuju da se unutar jedinstvenog okvira za alokativne mehanizme mogu razviti različita rešenja kojima se ispunjavaju definisani ciljevi obrazovnih politika.

²⁶³ U pitanju su asimetrični regioni jer nivo prenetih nadležnosti nije jednak

²⁶⁴ McLean, I., McMillan, A., (2003), *The Distribution of Public Expenditures across the UK Regions*, Fiscal Studies, Vol. 24, No. 1., str. 47.

²⁶⁵ European Commission/EACEA/Eurydice, (2014), *Financing Schools in Europe: Mechanisms, Methods and Criteria in Public Funding*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, str. 34.

U kritikama indirektnog transfera sa centralnog nivoa ka školama ističu se nejednakosti u rashodima po učeniku između različitih regiona. Stoga se predlaže promena postojećeg modela finansiranja, usvajanje formule na nacionalnom nivou koja bi bila vođena potrebama učenika²⁶⁶. Sličan predlog iznet je na osnovu nalaza o velikoj razlici u nivou finansiranja škola sa sličnim karakteristikama, sporom prilagođivanju finansiranja karakteristikama učenika, delovanju istorijskih elemenata i faktora u modelu finansiranja²⁶⁷.

Navedeni argumenti govore o negativnim efektima transfernog mehanizma na centralnom nivou u Velikoj Britaniji, ali i o sistemskim nedostacima usled deregulacije modela finansiranja i izrazitoj autonomiji lokalnih samouprava u razvoju i upravljanju alokativnim mehanizmom.

Osnovna razlika modela finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja u Francuskoj, Nemačkoj i Velikoj Britaniji je vezana za budžetiranje obrazovnih rashoda. Celovito budžetiranje i decentralizovan model upravljanja u Velikoj Britaniji imaju izrazite prednosti u odnosu na parcijalno budžetiranje obrazovnih rashoda u Francuskoj i Nemačkoj. Ni lokalni nivo, ni škole u Francuskoj i Nemačkoj nemaju podsticaje niti instrumente da povećaju efikasnost korišćenja javnih sredstava, a samim tim ni odgovarajući prostor za povećanje efektivnosti. U takvom okviru nije moguće upravljati strukturom obrazovnih resursa na nivou škole čime se posledično onemogućava i direktan uticaj na poboljšanje učeničkih postignuća. Stoga ni ne čudi početak reforme modela finansiranja u Nemačkoj čiji je cilj povećanje autonomije škole u upravljanju alociranim sredstvima.

²⁶⁶ Ball, R., King, D., Eiser, D. (2012), Replacing the Barnett Formula by needs assessment: lessons from school funding formulae in England and Scotland, University of Stirling Working Paper.

²⁶⁷ Chowdry, H., Sibieta, L., (2011), School funding reform: an empirical analysis of options for a national funding formula, IFS Briefing Note BN123.

Navedene empirijske zaključke bi valjalo upotpuniti i teorijskim zaključcima o obeležjima modela finansiranja:

1. Alokativni mehanizmi odlikavaju strukturu fiskalnog sistema i podelu nadležnosti između centralnog, regionalnog i lokalnog nivoa;
2. U razvijenim državama prisutna su prilagođavanja, a ne promene, alokativnih mehanizama radi otklanjanja uočenih nedostataka; i
3. Jačanje uloge lokalnog nivoa i škole je usmereno ka povećanju odgovornosti obrazovnog sistema prema učenicima.

Komparativna analiza, empirijski i teorijski zaključci o alokativnim mehanizmima u tri razvijene države predstavljaju dobru osnovu za analizu alokativnih mehanizama u Poljskoj, Mađarskoj i Bugarskoj.

6.2. Analiza alokativnih mehanizama finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja u Bugarskoj, Mađarskoj i Poljskoj

Političke i ekonomske reforme²⁶⁸ su tokom devedesetih godina prošlog veka u Poljskoj, Mađarskoj i Bugarskoj uticale i na promenu poimanja uloge i finansiranja javnog sektora. Novi javni menadžement je u značajnoj meri uticao na definisanje ciljeva i mehanizama reforme javnog sektora. Reforme finansiranja javnog sektora su bile usmerene ka poboljšanju efikasnosti javnog sektora i promenu strukture javnog sektora. Osnovna ideja povećanja efikasnosti javnog sektora ogleda se u potrebi uključivanja principa, podsticaja i mehanizama funkcionisanja privatnog sektora u upravljanje javnim sektorom²⁶⁹. Promena modela finansiranja javnog sektora je imala noseću ulogu u povećanju efikasnosti javnog sektora. Posledično su u javni sektor ugrađivani tržišni mehanizmi čiji je prevashodni cilj bilo smanjenje neefikasnosti.

Drugi važan pravac u reformi javnog sektora predstavlja decentralizacija nadležnosti sa centralnog na niže nivoe vlasti. Princip smanjenja upliva centralnog nivoa u donošenje odluka na nižim nivoima vlasti je sledio tok političkih i ekonomskih reformi u kojima se prelazilo sa centralnoplanske na tržišnu privredu. Stoga je razvoj novih alokativnih mehanizama finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja neophodno posmatrati upravo u širem kontekstu reformi. Upravljanje i finansiranje preduniverzitetskog obrazovanja je sledilo tokove promena i novi principi upravljanja i finansiranja su razvijeni²⁷⁰.

²⁶⁸ Svejnar, J., (2002), Transition Economies: Performance and Challenges, Journal of Economic Perspectives, 16(1): 3-28

²⁶⁹ Frant, H., (1996), High-Powered and Low-Powered Incentives in the Public Sector, Journal of Public Administration Research and Theory, 6, 3, 365-281.

²⁷⁰ Tolofari, S., (2005), New Public Management and Education, Policy Futures in Education, Vol. 3, No. 1.

Tržišni principi u alokativnim mehanizmima. - Osnovna logika tržišnog poslovanja je smanjenje troškova po jediničnoj meri za dati kvalitet. U obrazovnom sistemu je jedinična mera učenik pa je samim tim bilo neophodno utvrditi cenu po učeniku i uvesti mehanizme i podsticaje kojima se smanjuju rashodi po učeniku. Proces povećanja efikasnosti i smanjenja rashoda po učeniku je bilo veoma teško sprovesti sa centralnog nivoa zbog velikog broja regionalnih i lokalnih specifičnosti. Stoga se kao neminovnost javila potreba za decentralizacijom obrazovnog sistema i prenosom nadležnosti na niže nivoe vlasti.

U proteklih dvadeset godina u Bugarskoj, Mađarskoj i Poljskoj su razvijeni, testirani i uvedeni novi modeli finansiranja na osnovu sledećih opredeljenja:

- a) promena objekta finansiranja - država je prestala da direktno finansira obrazovne ustanove već objekat finansiranja postaju učenici; i
- b) decentralizacija upravljanja i finansiranja.

Nedvosmisleno je da su opisana opredeljenja zasnovana na britanskom modelu finansiranja obrazovanja u kome je uloga centralnog nivoa ograničena na oblasti definisanja zakonskih načela i opštih pravila, standarda nastavnog procesa, budžetskog planiranja i nadzora na radom nižih organa vlasti i obrazovnih ustanova²⁷¹.

Promena modela finansiranja, uvođenjem tržišnih mehanizama, je praćena i liberalizacijom drugih delova sistema finansiranja. Ukinuta su ograničenja vezana za ugovaranje plata nastavnog osoblja i povećana je autonomija škola. Teorijski posmatrano, određivanje plate nastavnika može biti u potpunosti slobodno i

²⁷¹ Vidi više: Bray, M., (1999), Control of education: Issues and tensions in centralization and decentralization. Comparative education: The dialectic of the global and the local, 207-232., Midwinter, A., (2004), Financing Devolution in Practice: The Barnett Formula and the Scottish Budget, 1999-2003. Public Money & Management, 24(3), 137-144.; West, A., (2009), Redistribution and Financing Schools in England under Labour Are Resources Going Where Needs Are Greatest?, Educational Management Administration & Leadership, 37(2), 158-179.

predstavljati rezultat pregovora direktora i nastavnika ili je moguće da postoje ograničenja o nivou maksimalne plate (u odnosu na osnovnu platu koja se određuje na nacionalnom nivou.

Tržišni mehanizam deluje na sledeći način:

1. škole se takmiče da upišu što je moguće veći broj učenika i da privuku učenike višeg socioekonomskog statusa;
2. povećanje broja učenika povećava i budžet škole čime se obezbeđuju bolji uslovi rada i privlače se iskusniji i kvalitetniji nastavnici;
3. povećava se razlika u kvalitetu unutar sistema jer manje škole gube kvalitetne nastavnike i nisu u mogućnosti da se takmiče sa velikim školama; i
4. na kraju je potrebno doneti odluku da li manje škole opstaju ili ne.

U slučaju gašenja škola može doći do negativnog uticaja na pravičnost i dostupnost i do osipanja učenika iz obrazovnog sistema. U suprotnom, male škole funkcionišu u otežanim uslovima i jaz u kvalitetu nastave između velikih i malih škola se dramatično produbljuje. Krajnji efekat tržišnog mehanizma je da država dodatno finansira škole u kojima rade najbolji nastavnici i koje pohađaju učenici višeg socioekonomskog porekla. U navedenim okolnostima, sistem finansiranja ne doprinosi smanjenju razlika i stvaranju jednakih šansi već naprotiv povećava razlike koje su kasnije vidljive na višim nivoima obrazovanja i tržištu rada.

Primenu tržišnog mehanizma treba postaviti u širi kontekst dva značajna problema sa kojima su ove države morale da se suoče:

- a) negativni demografski trendovi; i
- b) migracije stanovništva.

Osnovna posledica negativnih demografskih trendova je manje učenika po nastavniku čime se direktno povećavaju rashodi po učeniku i smanjuje efikasnost obrazovnog sistema. Na ovaj problem se nadovezuju migracije iz ruralnih i manje razvijenih

sredina u veće gradove što povećava raspon u veličini odeljenja između ruralnih i urbanih sredina. Dok se u ruralnim sredinama nužno postavlja pitanje ukidanja škola, u urbanim sredinama se javlja potreba da se otvore nove obrazovne ustanove i da se poveća broj zaposlenih u pojedinim školama.

Reforma sistema finansiranja je morala da uvede nove mehanizme kojima se obezbeđuje veća elastičnost sistema finansiranja na demografske trendove i migraciona kretanja. Sve tri države su kao osnovni alokativni mehanizam usvojile model finansiranja na osnovu formule zasnovane na broju učenika, ali se ipak mogu uočiti značajne razlike u ciljevima uvođenja novog modela finansiranja. Sledstveno, iz ciljeva novog modela finansiranja je proizašla i struktura alokativnih mehanizama.

Bugarska. - U Bugarskoj je novi alokativni mehanizam bio prvenstveno usmeren ka povećanju efikasnosti. Uvođenje novog modela finansiranja praćeno je povećanjem decentralizacije kroz jačanje nadležnosti lokalnog nivoa. Na bugarskom primeru se može uvideti da je decentralizacija iskorišćena kako bi došlo do difuzije odgovornosti za sprovođenje veoma nepopularne mere - ukidanje škola. Važno je napomenuti da je bugarski sistem do uvođenja novog modela finansiranja zadržao obeležja sovjetskog sistema²⁷², prema kome svaki školski objekat ima status pravnog lica. Teret optimizacije mreže škola je prenet sa centralnog na lokalni nivo kako bi se gašenjem škola prevashodno smanjio administrativno-tehnički aparat, ali i nastavno osoblje.

Povećanje efikasnosti preduniverzitetskog obrazovanja u Bugarskoj je vidljivo na sledećem primeru: budžet za 2008. godinu bi, da nije došlo do optimizacije, bio za 4% veći u odnosu na posmatrani budžet koji je usvojen i realizovan. Ukupne uštede u 2007. i 2008. godini su iznosile 100 miliona bugarskih leva što je obezbedilo realokaciju sredstava kroz povećanje plata za 46% u periodu 2006-2008. godine i

²⁷² Intervju sa ekspertom Svetske banke iz Velike Britanije – novembar 2011.

realizaciju kapitalnih investicija²⁷³. Broj nastavnika u opštim školama je kontinualno smanjivan sa 64000 nastavnika 2000. godine na 48000 nastavnika 2010. godine. Navedenom smanjenju broja nastavnika je krucijalno doprineo proces konsolidacije kada je za dve godine (2007-2009. godine) broj nastavnika smanjen sa 54000 na 48000 nastavnika²⁷⁴. Paralelno sa procesom smanjenja broja nastavnika tekao je proces povećanja plata u obrazovnom sistemu koje su duplirane sa 200 leva na 400 leva u periodu 2001-2008. godina²⁷⁵. Smanjenje broja nastavnika je otvorilo prostor za povećanje plata nastavnika koji su nastavili da rade. Sistem definisanja plata je liberalizovan kroz davanje nadležnosti direktorima škola da pregovaraju i određuju plate zaposlenih. Decentralizacija upravljanja je imala za cilj optimizaciju toka novčanih sredstava od opštine ka školi kroz podsticaje za bolje upravljanje resursima i stvaranje prostora za povećanje efikasnosti na nivou škole.

Sistem transfera sredstava sa centralnog nivoa ka lokalnim samoupravama i školama zavisi od četiri kriterijuma na osnovu kojih je izvršeno grupisanje lokalnih samouprava u odgovarajuće četiri grupe:

1. broj stanovnika u opštinskom centru - granična vrednost je 70 000 stanovnika;
2. gustina naseljenosti - granična vrednost je 65 stanovnika po kilometru kvadratnom;
3. broj naseljenih mesta u lokalnoj samoupravi - manje ili više od 3 naseljena mesta; i
4. reljef - planinska ili ravničarska lokalna samouprava.

²⁷³ World Bank, (2010), A Review of Bulgaria School Autonomy Reforms Europe and Central Asia, Development Department.

²⁷⁴ ibid

²⁷⁵ ibid, str. 16

Bugarski model finansiranja je veoma specifičan zbog grupisanja učenika u samo četiri grupe pri čemu se ne uzima u obzir uzrast učenika niti profili²⁷⁶ koje učenik pohađa.

Tabela 1.: Bugarski sistem finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja

Grupa	Broj opština	Kriterijum	2007	2008	2009	2010
			cena u levima i (ponder)			
1	15	Najmanje 70.000 stanovnika u opštinskom centru	796 (1)	980 (1)	1,233 (1)	1,175 (1)
2	40	Manje od 70.000 stanovnika u opštinskom centru i gustina naseljenosti veća od 65 stanovnika po km ²	849 (1.07)	1,051 (1.07)	1,324 (1.07)	1,261 (1.07)
3	139	Manje od 70.000 stanovnika u opštinskom centru i gustina naseljenosti manja od 65 stanovnika po km ²	894 (1.12)	1,105 (1.13)	1,409 (1.14)	1,342 (1.14)
4	70	Planinske opštine: više od 3 naseljena mesta, manje od 10.000 stanovnika u opštinskom centru	958 (1.2)	1,184 (1.21)	1,519 (1.23)	1,450 (1.23)

Sama struktura alokativnog mehanizma finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja u Bugarskoj je veoma jednostavna. U obzir se uzimaju samo geografske karakteristike sredina koje imaju direktan uticaj na mrežu škola i veličinu odeljenja. Diferencijacija iznosa sredstava po učeniku nije izvršena prema učeničkim potrebama već prema specifičnostima mreže škola i uslovima realizacije nastavnog procesa. Međutim, raspon između prve i četvrte grupe je samo 20% (tj. povećan je na 23% u 2010. godini) čime se i pored priznavanja specifičnosti manjih sredina stavlja jak pritisak na

²⁷⁶ Dodatna sredstva su obezbeđena za posebne potrebe učenika

povećanje efikasnosti kroz konsolidaciju mreže škola i smanjenje broja odeljenja. Relativni odnosi između kategorija učenika su menjani u veoma malom procentu, dok su prilagođavanja u novčanim iznosima vršena u skladu sa budžetskom politikom. Smanjenje izdvajanja za sve grupe učenika u 2010. godini predstavlja posledicu Svetske ekonomske krize.

Uvođenje fiskalnog pravila o mogućnosti realokacije na lokalnom nivou stvorilo je uslove za korekciju negativnih efekata koji mogu nastati primenom ovog modela. Naime, 80% ukupnog budžeta za obrazovanje na teritoriji lokalne samouprave²⁷⁷ alocira se direktno školama na osnovu broja upisanih učenika, dok alokacija preostalih 20% zavisi od odluke i dogovora lokalnog nivoa i škola²⁷⁸. Mogućnost prilagođavanja alokativnog mehanizma lokalnim formulama, uz postojanje posebnog oblika škola (tzv. zaštićene škole), kojima se garantuje određeni nivo alokacije sredstava, stvaraju protivtežu dominantnom mehanizmu i generisanju školskog budžeta na osnovu broja upisanih učenika.

Lokalnim samoupravama je dozvoljeno da odlože gašenje pojedinih škola, uz obavezu da dodatne rashode finansiraju iz sopstvenog budžeta, čime je omogućena fleksibilnost sistema. Međutim, u praksi se dogodilo upravo suprotno. Lokalne samouprave sa neracionalnom mrežom škola i izraženim smanjenjem broja učenika u najvećem broju slučajeva nisu imale dovoljno sredstava pa su bile prinuđene da naglo smanje broj nastavnika po odeljenju kako bi održali nivo rashoda u okviru limita²⁷⁹. Pri tome, moguće je da nastanu dve negativne pojave:

- a) ili se neće održati propisani broj časova ili
- b) će se smanjiti broj izbornih predmeta.

Dakle, u oba slučaja dolazi do potencijalnog pogoršanja efektivnosti.

²⁷⁷ Transfer sa centralnog nivoa

²⁷⁸ World Bank, (2010), A Review of Bulgaria School Autonomy Reforms Europe and Central Asia, Development Department.

²⁷⁹ Intervju sa ekspertom za obrazovanje iz Bugarske - septembar 2011.

Negativni efekti finansiranja prema broju učenika na pravičnost nastaju u slučaju da formula u nedovoljnoj meri uvažava razlike u rashodima po učeniku koji nastaju usled specifičnosti vezanih za školske objekte, lokaciju ili funkciju²⁸⁰. Proces konsolidacije mreže škola praćen je i povećanjem osipanja učenika za 8 do 12 procentnih poena²⁸¹. Kao razlozi za povećanje osipanja navode se problemi integracije učenika u veće škole (posebno romskih učenika), veće udaljenosti između kuće i škole i različite probleme usled neadekvatnog sistema prevoza učenika koji negativno utiču na dostupnost obrazovanja²⁸². Reforma modela finansiranja u Bugarskoj je shvaćena kao preduslov za dalja unapređenja obrazovnog sistema²⁸³, čime se odlaže ocena o uspešnosti reforme modela finansiranja.

Mađarska. - Pre uvođenja novog modela finansiranja prema broju učenika u Mađarskoj, namenska sredstva sa centralnog nivoa su obuhvatala 2/3 stvarnih, prosečnih rashoda za obrazovanje. Samim tim bilo je neophodno da okružni i lokalni nivo obezbede nedostajuća sredstva iz opšteg, centralnog transfera i sopstvenih prihoda²⁸⁴. Tokom perioda 2001.-2004. godina, koji je prethodio uvođenju novog modela finansiranja, najveći deo realnog povećanja alokacije javnih sredstava za obrazovanje se prelio u povećanje plata nastavnika²⁸⁵. Sa druge strane, smanjenje broja učenika nije praćeno odgovarajućim smanjenjem broja nastavnika pa je odnos broja učenika po nastavniku smanjen. Upravo je stoga i uveden novi model

²⁸⁰ Levačić, R., (2006), Funding Schools by Formulas, Paper prepared for International Conference on Educational Systems and the Challenge of Improving Results, September 15 and 16 2006 University of Lausanne, Switzerland.

²⁸¹ World Bank, (2010), A Review of the Bulgaria School Autonomy Reforms, Europe and Central Asia, Development Department.

²⁸² Intervju sa ekspertom za obrazovanje iz Bugarske - septembar 2011.

²⁸³ Danchev, P., Ivanov, S., (2009), Financing Public Education in Bulgaria, in: Bischoff, C., (2009), Public Money for Public Schools, Financing Education in South Eastern Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative, OSI, Budapest.

²⁸⁴ Davey, K., (ed.), balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries, Central European University Press 2003.

²⁸⁵ Hermann, Z., Varga, J., (2006), Financing Public Education, in: Education in Hungary 2006. Hungarian Institute for Educational Research and Development. Budapest

finansiranja u 2007. godini kojim je stvorena jasnija veza između alokacije sredstava na centralnom nivou i karakteristika lokalnih samouprava koje utiču na veličinu odeljenja i realizaciju nastavnog procesa.

Lokalne samouprave su formalno imale potpunu slobodu za određivanje školskih budžeta, ali je sloboda lokalnog nivoa suštinski bila ograničena. Naime, propisi na nacionalnom nivou (o zaposlenima u javnom sektoru, sistem plata u obrazovanju i dr.) ograničavaju slobodno upravljanje na lokalnom nivou. Logika upravljanja sredstvima je potpuno različita na makro i na mikro nivou²⁸⁶. Na makro nivou se donose odluke opšteg karaktera koje utiču na sve aktore u obrazovnom sistemu. Međutim, centralni nivo ostavlja značajan stepen slobode lokalnom nivou u upravljanju (odluka o mreži škola, odluke o ulaganju u opremu i investicionom ulaganju u objekte, odluke o prevozu učenika i dr.). Iz navedenog se mogu izvesti dva obeležja decentralizacije u Mađarskoj:

1. centralni nivo ne odlučuje o specifičnostima i detaljima; i
2. veće nadležnosti lokalnog nivoa povećavaju i odgovornost za posledice donetih odluka.

Administrativna decentralizacija, započeta devedesetih godina XX veka u Mađarskoj, nije bila praćena odgovarajućom fiskalnom decentralizacijom što je dovelo do značajnih razlika u budžetima lokalnih samouprava²⁸⁷, koje su dodatno pojačane delovanjem Svetske ekonomske krize. Političke promene su uticale na promenu poimanja uloge države u javnom sektoru koja je dovela do recentralizacije finansiranja i upravljanja u obrazovanju u periodu 2011-2013. godina. Po ugledu na francuski sistem formirana je Agencija na centralnom nivou koja je nadležna za

²⁸⁶ Halazs, G., (2007), From deconstruction to systemic reform: educational transformation in Hungary., str. 14.

²⁸⁷ Barati-Stec, I., (2012), Hungary: Unfinished Decentralization, IMFG Papers on Municipal Financing and Governance.

obračun i isplatu plata za 130 000 nastavnika i za upravljanje školama u lokalnim samoupravama koje imaju manje od 3000 stanovnika²⁸⁸.

Mađarski primer govori da je reverzibilnost u upravljanju obrazovnim sistemom moguća i da nakon decentralizacije sistema finansiranja i upravljanja obrazovnim sistemom može doći do recentralizacije sistema. Takođe, važan zaključak je da promene modela finansiranja i upravljanja u tranzicionim državama nisu izolovane od reformi javnog sektora već da upravo imaju procikličan karakter. Samim tim, promene modela finansiranja i upravljanja su u velikoj meri podložne promenama izazvanim političkim procesima. Iz navedene teze se može izvesti zaključak da promene modela finansiranja i upravljanja nisu uvek motivisane težnjom za unapređenjem efekata u srednjem i dugom roku već da su naprotiv okrenute rešavanju uočenih problema i sprovođenju političkih programa²⁸⁹.

Poljska.- Iskustva reforme modela finansiranja u Poljskoj se u značajnoj meri razlikuju u odnosu na Bugarsku i Mađarsku. Novi sistem finansiranja je postepeno razvijan i unapređivan u skladu sa potrebama obrazovnom sistema i novim prioritetima obrazovnih politika. Povećanje diferencijacije u rashodima po učeniku govori u prilog usmerenosti prilagođavanja modela finansiranja ka povećanju efektivnosti i strukturnim promenama²⁹⁰. Na početku reformi obrazovnog sistema Poljska se nije opredelila za definisanje strukture alokativnog mehanizma isključivo na osnovu razlika koje proističu iz nastavnih planova i programa (posebno u slučaju srednjeg stručnog obrazovanja²⁹¹). Na taj način izbegnuta je zamka da se novim modelom finansiranja omogući održavanje statusa kvo kao i da se samo formalno promeni način finansiranja postojeće mreže ustanova, obrazovnih profila i nastavnih planova i programa. Naprotiv, prenosom nadležnosti za upisnu politiku na niže nivoe

²⁸⁸ Intervju sa ekspertom za obrazovanje iz Mađarske - maj 2014. godine

²⁸⁹ ibid

²⁹⁰ što je i predstavljeno na primeru formule u okviru glave „Finansiranje prema broju učenika“.

²⁹¹ Intervju ekspert Svetske banke iz Poljske decembar 2013. godine

vlasti i dodeljivanjem prosečnog rashoda po pojedinim tipovima srednjoškolskih profila stvoreni su uslovi za ozbiljne promene u mreži srednjih škola i obrazovnih profila koji se nude.

Efekti promene modela finansiranja i posebno uticaj novog modela finansiranja na male seoske osnovne škole predstavljaju značajnu temu kako u pogledu efikasnosti tako i efektivnosti obrazovnog sistema. Na primeru Poljske²⁹² je utvrđeno da veoma male škole ne mogu efektivno koristiti resurse, posebno nastavnike i prostor. Sa druge strane, u slučaju postojanja škola sa velikim brojem učenika dolazi do negativnih efekata poput: nedovoljne kontrole ponašanja i učenja, nemogućnosti prilagođavanja kurikuluma i metoda rada potrebama učenika. Stoga nije moguće utvrditi optimalnu veličinu škola na centralnom nivou već je potrebno prepustiti donošenje odluka o mreži osnovnih škola lokalnom nivou.

Jedna od reformi u Poljskoj koja je indirektno vezana za finansiranje obrazovanja, a koja je dala značajne rezultate, predstavlja promenu trajanja osnovnog i srednjeg obrazovanja. Naime, 1999. godine Poljska je promenila sistem osnovnog osmogodišnjeg obrazovanja uvođenjem dve nove celine i odgovarajućim promenama nastavnih planova:

- a) osnovnog obrazovanja u trajanju od 6 godina; i
- b) nižeg srednjeg obrazovanja u trajanju od 3 godine.

Na taj način je srednje obrazovanje skraćeno sa 4 na 3 godine, a izbor između gimnazijskog i srednjeg stručnog obrazovanja je pomeren za jednu godinu. Navedena promena je dovela do povećanja efikasnosti zbog manjih troškova opšteg u odnosu na

²⁹² Herbst, M., Hercynski, J., (2004), Is Large More Effective than Small is Beautiful? Size and Performance of Primary Schools in Poland, CERGE-EI Foundation, str. 23.

srednje stručno obrazovanje, ali je još važnije što je doprinela povećanju efektivnosti koja je vidljiva u poboljšanju rezultata na PISA testovima²⁹³.

Povezivanje obeležja i efekata uvođenja novog modela finansiranja u celinu je veoma važno kako bi se izvedeni zaključci mogli upotrebiti radi potvrđivanja ili opovrgavanja postavljenih hipoteza. Moguće je izdvojiti tri zaključka o obeležjima i efektima novog modela finansiranja u Bugarskoj, Mađarskoj i Poljskoj:

1. procikličnost - finansiranje preduniverzitetskog obrazovanja prati promene poimanja uloge države i podelu nadležnosti između centralnog i nižih nivoa vlasti;
2. akcesornost - promena modela finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja čini deo širih promena u upravljanju javnim sektorom i ne predstavlja samostalnu celinu; i
3. prilagodljivost - alokativni mehanizmi mogu da se prilagođavaju promenama ciljeva obrazovnih politika i usklađuju sa promenama unutar obrazovnog sistema.

Izvedeni zaključci stvaraju okvir za istraživanje studije slučaja finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja u Srbiji.

²⁹³ OECD, (2011), The Impact of the 1999 Education Reform in Poland, OECD Education Working Paper No. 49.

VII STUDIJA SLUČAJA - FINANSIRANJE PREDUNIVERZITETSKOG OBRAZOVANJA U SRBIJI

Istraživanje studije slučaja finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja u Srbiji obuhvata razmatranje strukture i ciljeva finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja, analizu postojećeg modela finansiranja i utvrđivanje uticaja postojećeg modela finansiranja na efikasnost i efektivnost preduniverzitetskog obrazovanja.

7.1. Struktura i ciljevi finansiranja preduniverzitetskog obrazovnog sistema Srbije

Studija slučaja o efektima sistema finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja u Srbiji treba da omogući empirijsku proveru izvedenih teorijskih zaključaka i proveru postavljenih hipoteza. Preduniverzitetski obrazovni sistem Srbije čine četiri dela:

1. predškolsko obrazovanje i vaspitanje;
2. pripremni predškolski program;
3. osnovno obrazovanje i vaspitanje; i
4. srednje obrazovanje i vaspitanje.

Predškolsko obrazovanje i vaspitanje je u isključivoj nadležnosti lokalne samouprave i nije obavezno. Predškolske ustanove se finansiraju iz lokalnih budžeta i od strane roditelja (80% lokalna samouprava, a roditelji u proseku 20% troškova - pojedinačni iznosi zavise od socioekonomskog statusa roditelja²⁹⁴). Imajući u vidu predmet i ciljeve disertacije kao i specifičnosti načina finansiranja predškolskog obrazovanja i vaspitanja može se smatrati da je isključivanje ovog dela preduniverzitetskog obrazovanja iz detaljne analize opravdano.

²⁹⁴ Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, Sl. glasnik RS, 18/2010, član 50.

Sa druge strane, pripremni predškolski program predstavlja obavezni deo obrazovnog procesa i po svojoj prirodi je veoma slično osnovnom i srednjem obrazovanju. Naime, u republičkom budžetu se obezbeđuju sredstva za plate zaposlenih koji realizuju pripremni predškolski program, dok se komunalni i materijalni troškovi finansiraju iz lokalnih budžeta. Navedena podela nadležnosti je identična kao i kod finansiranja osnovnog i srednjeg obrazovanja. Odluka države o uvođenju pripremnog predškolskog programa imala je cilj povećanje pravičnosti i smanjenje jaza usled fakultativnosti predškolskog obrazovanja i nedovoljne ponude obrazovnih usluga. Ulaganje u pripremni predškolski program omogućava „rani razvoj deteta“ koji se smatra jednim od preduslova smanjenja kasnijih nejednakosti u obrazovanju²⁹⁵. Nedovoljan obuhvat dece u pripremnom predškolskom programu govori o činjenici da je u ovoj oblasti potrebna dodatna intervencija države, a nužno povećanje rashoda bi moglo da se finansira realokacijom sredstava iz osnovnog obrazovanja.

U uslovima Svetske ekonomske krize i hipertrofiranoj javnog sektora u Srbiji²⁹⁶ nije realno očekivati značajnije povećanje alokacije sredstava za obrazovanje u narednom periodu. Stoga se kao ultimativni cilj postavlja realokacija sredstava unutar i između različitih obrazovnih ciklusa kako bi se povećala efektivnost i pravičnost.

U Strategiji razvoja obrazovanja Srbije do 2020. godine definisani su prioriteti i principi razvoja novih modela finansiranja preduniverzitetskog i visokog obrazovanja na posmatrana tri nivoa²⁹⁷:

- 1) makronivo - nivo učešća izdvajanja za obrazovanje u bruto domaćem proizvodu;
- 2) mezonivo - odnosi u ulaganjima u pojedine nivoe obrazovanja; i

²⁹⁵ Lee, V. E., Burkam, D. T., (2002), *Inequality at the starting gate: Social background differences in achievement as children begin school*. Economic Policy Institute, 1660 L Street, NW, Suite 1200, Washington, DC 20036.

²⁹⁶ Babin, M. Eric, M., Papic, T., (2013), *Economic crisis in Serbia: hanging over the old cliff*, *European review of Public Law/Revue Europeenne de Droit Public*, Issue Spring 25, 401–436, 1105-1590.

²⁹⁷ *Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine*, Sl. glasnik RS, br. 107/2012, str. 165 i 166. (Autor ovog dela Strategije je doktorand)

3) mikronivo - odnosi unutar pojedinih nivoa obrazovanja.

Na makronivou potrebno je sprečiti smanjenje učešća javnih ulaganja, a u uslovima privredne ekspanzije obezbediti povećanje učešća javnih ulaganja za obrazovanje u bruto domaćem proizvodu, i to kroz propisavanje fiskalnih pravila kojima se ograničava diskreciona vlast nosilaca fiskalne i obrazovne strategije te omogućava stabilno finansiranje obrazovanja u srednjem i dugom roku.

Na mezonivou potrebno je otkloniti sistemske nedostatke i preusmeriti sredstva uštedena na jednom nivou ka drugom nivou obrazovanja za koji se ustanovi da su neophodna dodatna ulaganja. Primer unapređenja upravljanja na mezonivou je smanjenje broja srednjih stručnih škola, transformacija određenog broja srednjih stručnih škola i otvaranje većeg broja gimnazija. Uštedena sredstva se mogu preusmeriti ka unapređenju uslova u kojima se odvija obrazovni proces, kupovini savremene opreme i učila i dr.

Na mikronivou potrebno je utvrditi prioritete u okviru određenog nivoa obrazovanja i preusmeriti uštedena sredstva radi postizanja definisanih ciljeva. Stoga je, ako uzmemo za primer osnovno obrazovanje, sredstva koja će se generisati usled smanjenja broja odeljenja i spajanja škola moguće uložiti u unapređenje rada s decom kojoj je potrebna dodatna obrazovna podrška.

Upravljanje finansijama na tri navedena nivoa mora se sprovesti dvojako:

- 1) usvojene odluke moraju imati dugoročan karakter i predstavljati strateško opredeljenje države u određenom sektoru obrazovanja; i
- 2) upravljanje finansijama postaje instrument za sprovođenje razvojnih obrazovnih strategija.

Usvojena strateška opredeljenja generišu opšte ciljeve finansiranja obrazovanja i predstavljaju okvir za analizu nedostataka postojećeg sistema finansiranja osnovnog i srednjeg obrazovanja.

7.2. Elastičnost obrazovnog sistema i kretanje broja odeljenja u osnovnom i srednjem obrazovanju

Sistem finansiranja osnovnih i srednjih škola je detaljno definisan Pravilnikom o merilima za utvrđivanje cene usluga u osnovnoj školi²⁹⁸ i Pravilnikom o ceni usluga srednje škole²⁹⁹, koji su doneti 1993. godine³⁰⁰.

Iako je članovima 155. i 180. ZoSOV-a propisano postepeno uvođenje sistema finansiranja po detetu³⁰¹ i učeniku od školske 2011/12 do 2014/15 godine u praksi je izostala implementacija novog modela finansiranja usled prestanka procesa pilotiranja novog modela finansiranja i neusvajanja podzakonskih akata. U navedenim članovima predviđeno je da će se finansiranje po detetu i učeniku vršiti primenom celovitog budžetiranja u okviru koga će biti sadržani svi tekući rashodi. Na taj način bi došlo do integrisanja svih rashoda u jedinstvenu formulu što bi omogućilo fleksibilnije upravljanje rashodima, mogućnost realokacije rashoda i usmeravanje sredstava u razvojne prioritete. Međutim, i dalje je na snazi ostao stari sistem finansiranja uz podelu nadležnosti između centralnog i lokalnog nivoa za finansiranje definisanih vrsta rashoda³⁰². U postojećem sistemu linijskog budžetiranja, realokacija sredstava nije moguća na nivou obrazovne ustanove pa samim tim ne postoji pozitivan podsticaj za štednju. Primenom celovitog budžetiranja obrazovna ustanova bi imala podsticaj da uštedena sredstva na određenim rashodima realocira na druge aktivnosti.

²⁹⁸ Pravilnik o merilima za utvrđivanje cene usluga u osnovnoj školi, (1993), Sl. Glasnik Republike Srbije 42/93.

²⁹⁹ Pravilnik o ceni usluga srednje škole, (1993), Sl. Glasnik Republike Srbije 42/93.

³⁰⁰ Naknadnim izmenama Pravilnika nije menjan model finansiranja niti su korigovana najznačajnija pravila

³⁰¹ Uključuje pripremni predškolski program

³⁰² Najznačajniji rashodi u republičkom budžetu su plate zaposlenih, dok su lokalne samouprave dužne da obezbede sredstva za kapitalne rashode, komunalne usluge, profesionalno usavršavanje nastavnika i materijalne troškove osnovnih i srednjih škola

Posmatrano sa fiskalnog stanovišta, u postojećem modelu finansiranja najvažnija varijabla je broj odeljenja jer se na osnovu broja odeljenja izračunava broj nastavnog i dela nenastavnog osoblja. Samim tim, obrazovne ustanove imaju sistemski podsticaj da održe nepromenjen broj odeljenja i pored smanjenja broja učenika, posebno u osnovnom obrazovanju. Broj odeljenja direktno utiče na broj nastavnika u ustanovi. Plata nastavnika zavisi od broja aktivnih časova (član 137. ZoSOV), a nastavnik prima punu platu ako ima 20 časova³⁰³ aktivne nastave nedeljno, uz obavezu realizacije drugih oblika neposrednog obrazovno-vaspitnog rada sa učenicima u trajanju od 4 sata nedeljno (dopunski, dodatni, individualizovani, pripremni rad i drugi oblici rada u skladu sa posebnim zakonom). Centralizovano propisivanje normativa časova stvara sistemski podsticaj ustanovama i zaposlenima za održavanjem postojećeg broja odeljenja i pored smanjenja broja učenika.

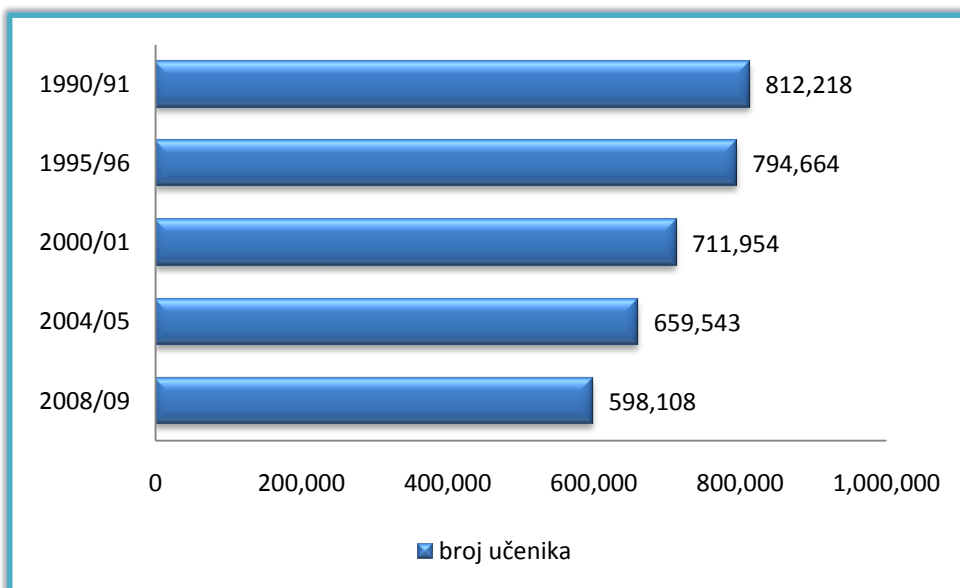
U osnovnom obrazovanju postoje dve grupe efekata finansiranja prema broju odeljenja:

- a) od I-IV razreda osnovne škole - odluka o formiranju odeljenja utiče na samo jednog zaposlenog (učitelja ili učiteljicu) i smanjenje broja odeljenja dovodi do ukidanja jednog radnog mesta. Sa druge strane, održavanje odeljenja sa malim brojem učenika stvara kumulativni negativan fiskalni efekat u trajanju od 4 godine i utiče na neefikasnost obrazovnog sistema
- b) od V-VIII razreda osnovne škole smanjenje broja odeljenja dovodi do smanjenja plata nastavnika predmetne nastave pa se plata pojedinačnom nastavniku smanjuje u zavisnosti od fonda časova predmeta.

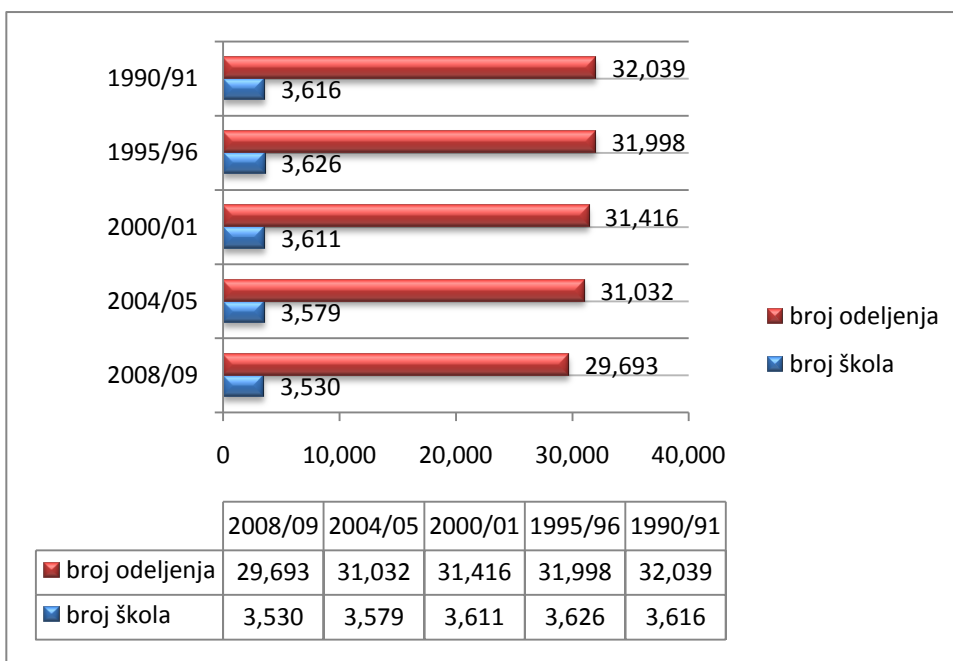
Neelastičnost broja odeljenja i broja školskih objekata u osnovnim školama³⁰⁴, (škole sa statusom pravnog lica i izdvojena odeljenja škola) je prikazana na graficima 3 i 4.

³⁰³ 26 časova u slučaju nastavnika praktičnih predmeta

³⁰⁴ Vidi više: Babin, M. (2010), Nedostaci alokativnog mehanizma finansiranja osnovnog obrazovanja u Srbiji, finansije, 65(1-6), 104-114.



Grafik 2. Kretanje broja učenika i broja odeljenja u osnovnom obrazovanju Srbije



Grafik 3: Kretanje broj odeljenja i broja školskih objekata

Statistički podaci pokazuju da je tokom 18 godina broj učenika u osnovnim školama u Srbiji smanjen za oko 215 000, dok je broj odeljenja u istom periodu smanjen za oko 2300. To znači da je u proseku jedno odeljenje bilo ugašeno tek kada je broj učenika u

osnovnom obrazovanju smanjen za 93 (što odgovara veličini 3 odeljenja). Takođe, vidljivo je da je u istom periodu broj školskih objekata (obuhvata i satelitske škole) smanjen neznatno - za 86. Iz navedenog se mogu izvesti sledeći zaključci:

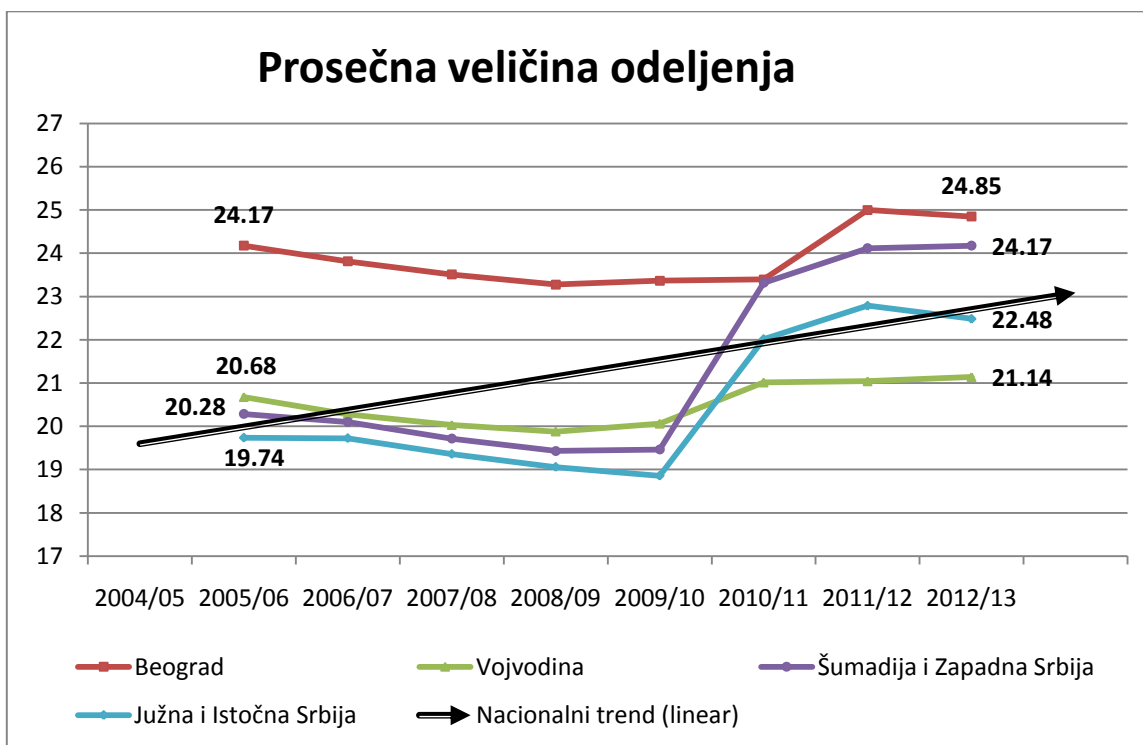
- a) pad broja učenika nije praćen adekvatnim smanjenjem broja odeljenja, a samim tim je smanjen odnos učenik/nastavnik, tj. povećano je fiskalno izdvajanje po učeniku; i
- b) drastično smanjenje broja učenika nije uticalo na značajnije smanjenje broja školskih objekata³⁰⁵.

Saglasnost na broj odeljenja daju Školske uprave, koje predstavljaju dekoncentrovane organe Ministarstva prosvete u regionalnim centrima Srbije, što vodi do zaključka da odluka o održavanju broja odeljenja predstavlja državnu politiku. Imajući u vidu da je sistem finansiranja centralizovan i da je primena novog modela finansiranja bila planirana za 2014. godinu, Ministarstvo prosvete je u julu 2009. donelo Stručno uputstvo³⁰⁶ kojim su po prvi put u sistem finansiranja uvedeni kriterijumi za određivanje minimalnog broja učenika po odeljenju. Uputstvo se prevashodno odnosilo na formiranje odeljenja u osnovnim školama u I-om i V-om razredu. Osnovno pravilo propisuje uslov formiranja dva ili više odeljenja u okviru iste škole. Dva odeljenja mogu biti formirana ako je u isti razred upisano više od 34 učenika. Uslov za formiranje tri odeljenja određenog razreda je najmanje 23 učenika u svakom od odeljenja, a za formiranje četiri ili više odeljenja je postojanje najmanje 25 učenika u odeljenju. Sprovođenje navedenih odredbi je imalo pozitivan uticaj na efikasnost osnovnog obrazovanja što se vidi na Grafiku 5. Posledično, efekat smanjenja broja odeljenja je povećanje broja učenika po odeljenju. Najmanji efekat optimizacije veličine odeljenja se uočava u Vojvodini, što se može objasniti pravilima o formiranju

³⁰⁵ Babin, M., (2010), Nedostaci alokativnog mehanizma finansiranja osnovnog obrazovanja u Srbiji, *Finansije*, 65(1-6), 104-114.

³⁰⁶ Ministarstvo prosvete, (2009, 2010), Stručno uputstvo o formiranju odeljenje i načinu finansiranja u osnovnim i srednjim školama, br.: 401-00-481/1/2009-08.

odeljenja na manjinskim jezicima kojima se obezbeđuje formiranje odeljenja koja imaju i manje od 15 učenika u slučaju postojanja saglasnosti nadležnog organa³⁰⁷.



Grafik 4 : Prosečna veličina odeljenja od školske 2004/5 do 2012/13 godine

Pozitivni fiskalni efekti smanjenja broja odeljenja u osnovnom obrazovanju mogu se očekivati u srednjem roku (od 3-5 godina), posebno kada optimizovana odeljenja pređu na predmetnu nastavu od V-VIII razreda. U kratkom roku nije moguće utvrditi efekte smanjenja broja odeljenja zbog nedostatka preciznih i javno dostupnih podataka.

Centralizovani pristup smanjenju broja odeljenja je dao željene efekte, ali nije uspeo da reši suštinski problem neefikasnosti osnovnog obrazovanja vezan za kreiranje racionalne mreže škola. Rešavanje problema neracionalne mreže škola bi dodatno doprinelo smanjenju broja odeljenja. Analiza uzroka, posledica i modela optimizacije

³⁰⁷ Član 5. Zakona o osnovnoj školi (1992). Slične odredbe sadrži i Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju (2013) u članu 12.

mreže osnovnih škola zahteva posebnu pažnju te su stoga analizirani u sledećem delu disertacije.

Neracionalnost mreže osnovnih škola.- Mreža osnovnih škola na teritoriji jedinice lokalne samouprave ima presudan uticaj na alokaciju sredstava. Naime, mreža osnovnih škola predstavlja skup centralnih osnovnih škola (škola sa statusom pravnog lica) i izdvojenih odeljenja³⁰⁸, izdvojenih školskih objekata u kojima se odvija nastavni proces. U Srbiji postoji dvojna (bimodalna) distribucija mreže osnovnih škola. Četvororazredne osnovne škole (bez statusa pravnog lica) čine 58% svih školskih objekata (što uključuje i centralne škole i satelitske škole), ali njih pohađa samo 6% učenika. Potpune osmogodišnje škole pohađa 94% učenika osnovnog obrazovanja³⁰⁹. Održavanje satelitskih škola sa izuzetno malim brojem učenika u prva četiri razreda osnovnog obrazovanja ima za cilj obezbeđivanje prava na osnovno obrazovanje za svu decu. Pitanje održavanja mreže satelitskih škola je veoma složeno i posebno je izraženo u planinskim predelima Srbije u kojima ne postoji odgovarajuća putna mreža. Iako su satelitske škole izuzetno neefikasne i jedinični trošak po učeniku je veoma visok nije moguće primeniti univerzalni pristup za mrežu satelitskih škola zbog potencijalnih negativnih efekata ukidanja satelitskih škola na ograničavanje pristupa osnovnom obrazovanju i osipanje učenika. Stoga je pravo pitanje vezano za istraživanje neefikasnosti malih gradskih škola čijim ukidanjem ne bi došlo do stvaranja negativnih efekata.

Administrativni aparat (direktor, pomoćnik direktora, pravno-finansijska služba, pedagog, psiholog i dr.) je prateći, neodvojiv deo centralne škole, pri čemu je važno istaći nepostojanje direktnog uticaja administrativnog aparata na kvalitet i odvijanje

³⁰⁸ Dati termin veoma često dovodi do pogrešnog razumevanja pojma i uloge izdvojenog odeljenja (objekta). U okviru izdvojenog objekta, koji pripada centralnoj školi, nastavni proces može pohađati jedno ili više odeljenja. U stranoj stručnoj literaturi se najčešće koristi termin satelitska škola koji na mnogo bolji način odslikava položaj izdvojenih školskih objekata.

³⁰⁹ Pešikan, A., (ur.), (2012), Osnovni resursi u preduniverzitetskom obrazovanju u Srbiji, Filozofski fakultet, Beograd, str. 43.

nastavnog procesa posebno u slučaju malih centralnih škola. Održavanje centralne škole u statusu pravnog lica opravdano je u slučaju postojanja velikog broja učenika ili ako na teritoriji lokalne samouprave postoji samo jedna centralna škola. U suprotnom, postoje razlozi za ukidanje centralne škole koja bi posledično postala izdvojeno odeljenje neke druge, veće centralne škole. Ukidanje centralne škole je prevashodno povezano sa smanjenjem broja nenastavnog osoblja, dok je smanjenje broja nastavnog osoblja moguće ako je ukidanje centralne škole praćeno prebacivanjem učenika iz postojećeg u drugi školski objekat veće centralne škole, kojoj je ugašena škola pripojena. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja u članu 36. propisuje da: *Učenici škole koja se ukida imaju pravo da završe započeto obrazovanje u drugoj školi koju odredi Ministarstvo.*

U slučaju pripajanja ugašene škole većoj centralnoj školi dolazi do spajanja odeljenja istog razreda. Samim tim, broj novoformiranih odeljenja je manji od prethodnog broja koji je postojao u dve škole. Spajanje odeljenja utiče i na smanjenje broja nastavnog osoblja i dodatno smanjuje rashode. Delovanjem na jednu varijablu (mreža škola) se u narednom koraku utiče i na drugu ulaznu varijablu (broj odeljenja).

Kriterijumi o mreži osnovnih škola su po pravilu propisani podzakonskim aktima. Ovo pravilo je potvrđeno i donošenjem Strategije razvoja obrazovanja do 2020. godine³¹⁰ i novog Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju iz 2013. godine u kome se u članu 15. ističe da "mreža javnih škola treba da bude racionalna i da obezbeđuje ostvarivanje jednakog prava na dostupnost obrazovanja i vaspitanja svim učenicima na određenom području".

Definisanje kriterijuma o mreži osnovnih škola u Srbiji je prošlo kroz tri faze:

a) odredbe Pravilnika o merilima za utvrđivanje cene usluga u osnovnoj školi;

³¹⁰ Strategija po samoj prirodi ne ulazi u pojedinosti već definiše okvir i smernice za vođenje obrazovnih politika

b) Odluka Vlade Srbije iz 2004³¹¹; i

c) Uredba Vlade Srbije iz 2010. godine³¹².

U proteklih 20 godina promenjen je pogled na mrežu škola i postojanje centralne škole se više ne vezuje za broj odeljenja – Uredba Vlade Srbije iz 2010. godine, što se može smatrati pozitivnom promenom.

Odluka Vlade iz 2004. godine je predstavljala samo formalni međukorak u transformaciji pogleda na uslove za održavanje statusa centralne škole. U Odluci su pobrojani različiti elementi koje treba uzeti u obzir prilikom definisanja mreže obrazovnih ustanova i konstatovano je da primenom organizaciono-didaktičkog kriterijuma optimalan broj učenika po školi treba da bude od 600 do 800. Data odredba nema pravnu snagu i ima usmeravajući karakter kao i drugi pobrojani kriterijumi, koji se u značajnoj meri podudaraju sa Uredbom iz 2010. godine. Dakle, Odluka nije stvorila pravne preduslove za optimizaciju mreže osnovnih škola.

Zajedničko obeležje Pravilnika iz 1993. godine, Odluke iz 2004. godine i Uredbe iz 2010. godine je da nisu poštovane niti sprovedene u praksi. Pravilnik iz 1993. godine u članu 15. propisuje minimalne kriterijume potrebne za postojanje centralne škole kao pravnog lica:

-redovna³¹³ osnovna škola se organizuje sa najmanje 24, odnosno 32 odeljenja učenika od I do VIII razreda;

-redovna škola se organizuje za 24 odeljenja kad u svom sastavu ima više od 1/3 fizički izdvojenih odeljenja, na udaljenosti većoj od 2 kilometra;

³¹¹ Vlada Srbije, (2004), Odluka o kriterijumima za utvrđivanje mreže dečjih vrtića i osnovnih škola, Službeni glasnik RS 13/2004.

³¹² Vlada Republike Srbije, (2010), Uredba o kriterijumima za donošenje akta o mreži predškolskih ustanova i akta o mreži osnovnih škola, Sl. glasnik RS, 80/2010.

³¹³ Pravilnik pravi razliku između redovnih osnovnih škola i škola za učenike sa dodatnim potrebama, muzičke i baletske škole za koje su propisani drugačiji kriterijumi

-redovna škola organizuje se sa najmanje 32 odeljenja:

- 1) kad u svom sastavu nema izdvojenih odeljenja;
- 2) kad ima izdvojenih odeljenja, a taj broj nije veći od 1/3 i nije udaljen više od 2 kilometra od sedišta škole;
- 3) kad ima više od 1/3 izdvojenih odeljenja, ali je njihova udaljenost od sedišta škole manja od 2 kilometra.

Izuzetno, škola se može organizovati sa manje od 24 odeljenja, i to: na prigraničnom i planinskom području kada zbog malog broja učenika, nepostojanja putne mreže (kojom se mogu kretati putnička vozila na motorni pogon) i velike udaljenosti između naselja nije moguće na racionalan i ekonomičan način organizovati školu sa najmanje 24 odeljenja.

Odredbe Pravilnika su veoma jasne i propisuju da centralne škole u kojima se broj odeljenja smanji ispod 32 ili 24 gube status pravnog lica, ali je primena tog kriterijuma izostala.

Uredba iz 2010. godine je uvela 15 kriterijuma (što je značajno više od 7 kriterijuma propisanih Odlukom iz 2004. godine), ali suštinski pomak ne predstavlja kvantitativno povećanje broja kriterijuma već uvođenje preciznih kriterijuma na osnovu kojih lokalne samouprave treba da donesu novi Akt o mreži osnovnih škola. U pitanju su kriterijumi 4., 6., 9. i 10.:

- 1) jednako pravo i dostupnost obrazovanja i vaspitanja svoj deci i učenicima, bez diskriminacije i segregacije, u demokratski uređenoj i socijalno odgovornoj osnovnoj školi u kojoj je osigurano puno poštovanje prava deteta i učenika na obrazovanje i vaspitanje;

- 2) potpuni obuhvat dece i učenika odgovarajućeg uzrasta za sticanje osnovnog obrazovanja i vaspitanja koje traje osam godina i ostvaruje se u dva obrazovna ciklusa;
- 3) racionalnost mreže (potrebe za obavljanjem delatnosti osnovnog obrazovanja i vaspitanja zadovoljavaju se na najoptimalniji način);
- 4) najmanje jedna osnovna škola u svakoj jedinici lokalne samouprave;
- 5) u svom sedištu i van sedišta u izdvojenom odeljenju, odnosno u drugom objektu, u okviru jednog ili dva ciklusa, delatnost ostvaruje određena osnovna škola u koju se upisuju deca i učenici sa područja koje je definisala jedinica lokalne samouprave;
- 6) statusni (osnovna škola osniva se kao posebna ustanova ako ima 400 učenika ili manje od 400 učenika, a na udaljenosti manjoj od dva kilometra ne postoji druga škola);
- 7) organizacioni (celishodno formiranje odeljenja i sprovođenje propisanog načina finansiranja u osnovnim školama);
- 8) demografski (ukupan broj stanovnika, broj i uzrasta dece i učenika na određenom području);
- 9) razvojni plan mreže na osnovu trenda prirodnog priraštaja dece i učenika i migracionih kretanja u jedinici lokalne samouprave, za period od četiri i osam godina;
- 10) odgovarajući elaborat jedinice lokalne samouprave koji sadrži broj dece rođene 2004. godine, pa nadalje i srednjoročni plan optimizacije mreže osnovnih škola, u narednih četiri do osam godina;
- 11) geografski (specifičnost i veličina terena, veličina naselja, međusobna udaljenost i saobraćajna povezanost naseljenih mesta, kao i specifičnost brdsko-planinskih i prigraničnih područja);
- 12) ekonomski (nivo ekonomskog razvoja i specifičnost jedinice lokalne samouprave koja ima status nedovoljno razvijene);

- 13) kulturni (uvažavanje specifičnosti lokalne tradicije, nacionalno mešoviti područja i područja naseljenih nacionalnim manjinama i nivoa razvijenosti ustanova kulture);
- 14) ekološki (uvažavanje relevantnih ekoloških principa u obavljanju delatnosti osnovnog obrazovanja i vaspitanja);
- 15) efikasnost i efektivnost (postizanje obrazovno-vaspitnih ciljeva, uz optimalno korišćenje raspoloživih resursa).

Navedeni kriterijumi (4., 6., 9 i 10.) omogućavaju sprovođenje optimizacije mreže osnovnih škola bez negativnog uticaja na pravičnost i dostupnost obrazovanja. Uredba ne propisuje minimalan broj učenika po izdvojenim odeljenjima niti uslove gašenja seoskih škola. Nasuprot tome, pravila su usmerena ka najneracionalnijim osnovnim školama u Srbiji - malim gradskim školama. Kriterijumi su usmereni prema neracionalnim mrežama u gradovima - centralnim školama koje imaju manje od 400 učenika, pri čemu u njihovoj neposrednoj blizini (radijusu manjem od 2 km) postoji još jedna centralna škola. Primenom ovog kriterijuma bi se ukinuo status pravnog lica neracionalnim, malim centralnim školama u urbanim sredinama. Važno je napomenuti da se primenom ovog kriterijuma ne ugrožava dostupnost osnovnog obrazovanja zbog blizine druge, veće centralne škole koja bi primila učenike ili bi upravljala školskim objektom ugašene centralne škole. Ukidanje male centralne škole može da dovede do dva potencijalna rešenja:

a) nastavni proces nastavlja da se odvija u objektima ugašene centralne škole - efekat je smanjenje broja nenastavnog osoblja; i

b) svi učenici iz ugašene škole prelaze u veću centralnu školu u kojoj dolazi do spajanja odeljenja istog razreda što za efekat ima smanjenje nastavnog osoblja.

U ovom slučaju objekti ugašene centralne škole mogu biti upotrebljeni za druge potrebe obrazovnog sistema ili neke druge javne službe. U pojedinim lokalnim samoupravama je vidljiv nedostatak prostora za srednje obrazovanje (npr. Kikinda), dok

u osnovnim školama u centru grada postoji višak prostora. U slučaju Beograda i Novog Sada vidljiv je problem nedovoljnog prostora za predškolsko obrazovanje pa su se i pored postojanja polupraznih osnovnih škola gradili vrtići. Istovremeno je usled priliva stanovništva bilo neophodno graditi nove škole u pojedinim delovima gradova ili prigradskim naseljima. Stoga se može zaključiti da je obrazovni sistem elastičan samo onda kada ga je potrebno povećati, ali da promene izostaju u slučajevima kada je neophodno ukinuti određene ustanove ili promeniti namenu objekata.

Problem postaje još dublji ako se obrazovni sistem sagledava integralno, a ne parcijalno. Pojedini fakulteti Univerziteta u Beogradu decenijama imaju problem manjka prostora, dok se u neposrednoj blizini nalaze poluprazne osnovne škole sa viškom prostora. Moguće je pronaći različita objašnjenja za pobrojane nelogičnosti, ali je svakako najvažniji argument sistemskog karaktera - o mreži osnovnih škola odlučuje lokalna samouprava, dok mrežu srednjih škola usvaja Vlada Srbije koja odlučuje i o statusu fakulteta čiji je osnivač država. Postojeća podela nadležnosti nije odgovarajuća niti omogućava ispunjenje potreba učenika, studenata i lokalne zajednice.

Uredbom iz 2010. godine se garantuje postojanje najmanje jedne centralne osnovne škole u svakoj jedinici lokalne samouprave što je veoma značajno za male, slabo naseljene lokalne samouprave poput Crne Trave i druge lokalnih samouprava u istočnoj i južnoj Srbiji. Kriterijumi 9. i 10. propisuju obavezu praćenja demografskih trendova i migracionih kretanja pri usvajanju Akta, čime se obezbeđuje usklađivanje mreže osnovnih škola sa budućim obrazovnim potrebama na teritoriji jedinice lokalne samouprave. Upravo su demografski trendovi i migraciona kretanja ključni za upravljanje mrežom osnovnih škola i planiranje odluka o statusnim promenama i nameni objekata u kojima se odvija nastavni proces.

U tabeli prikazani su finansijski gubici centralnog i lokalnog nivoa koji nastaju zbog održavanja neracionalne mreže osnovnih škola.

Tabela 2.: Gubici koji nastaju usled neracionalne mreže osnovnih škola

Vrsta gubitka	Ko snosi posledice?
Višak nastavnog i nenastavnog osoblja	Budžet Republike
Održavanje neracionalnog školskog objekta	Budžet lokalne samouprave a) plaća komunalne troškove i održavanje objekata b) ne generišu se prihodi po osnovu promene namene školskih objekata

Prikazani gubici u javnim finansijama predstavljaju više nego dovoljan razlog za sprovođenje mera optimizacije mreže osnovnih škola. Na primeru mreže osnovnih škola pokazuje se strukturni problem podele nadležnosti između centralnog i lokalnog nivoa. Sistemi upravljanja i finansiranja nisu usklađeni i nisu razvijeni mehanizmi kojima bi se mogli pratiti i sprečiti uočeni nedostaci i negativne posledice.

Moguće je identifikovati sledeće opcije:

1. sistem finansiranja ostaje centralizovan, ali se na centralnom nivou donose odluke i o mreži osnovnih škola; i
2. sistem finansiranja se decentralizuje, smanjuje se uloga centralnog nivoa u alokaciji sredstava, uvodi se model podele troškova između centralnog i lokalnog nivoa čime se teret finansiranja rada neracionalnih škola delimično prenosi na lokalni nivo.

Primena i prve i druge opcije može pozitivno uticati na smanjenje neefikasnosti obrazovnog sistema, ali druga opcija u mnogo većoj meri može odgovoriti ciljevima obrazovnih politika rešavanjem pojediničanih problema na lokalnom nivou.

Teorijski posmatrano, optimizacija mreže osnovnih škola može da se sprovede primenom četiri modela:

1. **Potpuni prestanak rada** - ukidanje, pripajanje i promena namene objekata koje je koristila mala centralna škola;
2. **Postepeni prestanak rada** - prestanak upisivanja narednih generacija čime se ograničava rad male centralne škole na nekoliko godina;
3. **Delimični prestanak rada** - ukidanje statusa pravnog lica i pripajanje male centralne škole drugoj, većoj centralnoj školi uz nastavak održavanja nastavnog procesa u objektima ugašene škole;
4. **Grupisanje određenih nenastavnih delatnosti na nivou lokalne samouprave** - u Bačkoj Topoli uspešno funkcioniše model tzv. Združene škole³¹⁴ u kojoj se obavljaju administrativno-finansijski poslovi za sve osnovne škole sa teritorije lokalne samouprave čime se ostvaruju uštede; i
5. **Ugovaranje** - određene nenastavne delatnosti (čišćenje školskih objekata, administrativno-finansijski poslovi i dr.) mogu se preneti na privatni sektor ugovaranjem međusobnih prava i obaveza pri čemu se smanjuje ukupan broj zaposlenih u školama.

Nije moguće pronaći jedinstven model za sve lokalne samouprave u Srbiji već je potrebno da svaka lokalna samouprava sagleda specifičnosti i opredeli se za odgovarajući model. Stoga se može istaći da je opredeljenje da se optimizacija vrši na lokalnom nivou dobar pristup, ali je neophodno da centralni nivo u narednom periodu razvije mehanizme usmeravanja i kontrole ispunjavanja usvojenih pravila na lokalnom nivou. Centralni nivo bi mogao da usvoji određene preporuke i organizuje stručne radionice koje bi usmerile i pomogle implementaciju, ali i da propiše efektivne

³¹⁴ Pun naziv: Stručna služba osnovnih škola „Združena škola“

mehanizme kontrole kojima se obezbeđuje primena optimizovane mreže osnovnih škola u praksi.

Efekti postojeće mreže srednjih škola u Srbiji. Mreža srednjih škola i struktura srednjeg obrazovanja predstavljaju stub neefikasnosti i neefektivnosti srednjeg obrazovanja. Odluku o mreži srednjih škola donosi Vlada Srbije te samim tim ne postoji sukob nadležnosti između centralnog i lokalnog nivoa kao u slučaju mreže osnovnih škola. Neefikasnost i neefektivnost srednjeg obrazovanja potiču iz strukture mreže srednjih škola i upisne politike. Naime, dominantan oblik srednjeg obrazovanja u Srbiji su srednje stručne škole koje je u periodu 2006-2010. godina pohađalo 76% srednjoškolaca (53% od ukupnog broja srednjoškolaca je pohađalo četvorogodišnje programe, a 23% trogodišnje programe³¹⁵). U evropskim državama jedino je u Češkoj srednje stručno obrazovanje zastupljenije nego u Srbiji³¹⁶.

Srednje stručno obrazovanje ima za cilj pripremu učenika za tržište rada pa je realizacija nastavnog procesa znatno skuplja u odnosu na gimnazije. U srednjem stručnom obrazovanju postoje ekstremne pojave da jedan čas za jednog učenika u saobraćajnoj školi stvara identičan javni rashod kao i jedan čas za 30 učenika gimnazije. Struktura nastavnih planova i programa određuje potreban broj nastavnika i time utiče na rashode za srednje obrazovanje. Drugi važan aspekt je veličina odeljenja i grupa u kojima se odvija praktična nastava. U srednjem obrazovanju veličina odeljenja nije izražen problem kao što je slučaj u osnovnom obrazovanju. Različiti srednjoškolski profili u istoj školi pohađaju zajedno opšteobrazovne predmete i rashodi za te predmete se ne razlikuju u odnosu na gimnazijsko obrazovanje. Praktična nastava u manjim grupama je znatno skuplja jer rashodi zavise od broja grupa u kojima se odvija nastava. Opravdanje podele odeljenja u grupe potiče

³¹⁵ U ovom delu disertacije su korišćeni prikupljeni statistički podaci i nalazi studije Centra za obrazovne politike urađene za potrebe Svetske banke: Centre for Education Policy (CEP), (2010), Secondary Education in Serbia: A Review, Belgrade.

³¹⁶ Pešikan, A., (ur.), (2012), Osnovni resursi u preduniverzitetskom obrazovanju u Srbiji, Filozofski fakultet, Beograd, str. 95.

iz samog cilja stručnog obrazovanja o potrebi pripreme učenika za zahteve tržišta rada i posebno je izražena u trogodišnjim profilima.

Alokacija po odeljenju je veoma različita u stručnim školama društvenog smera (ekonomske, pravno-birotehničke škole), gde je najniža, u odnosu na različite škole i profile u tehničkom, medicinskom ili umetničkom polju. Stoga se upisnom politikom, otvaranjem ili zatvaranjem stručnih škola i profila direktno utiče na rashode u naredne četiri godine. Zbog zastarelosti obrazovnih profila u srednjim stručnim školama uvedeni su novi profili radi pružanja savremenih znanja i veština, ali pri tome nije došlo do ukidanja ili spajanja brojnih usitnjenih i prevazidjenih stručnih profila³¹⁷. Sledstveno, zbog nepostojanja pravila o fiskalno neutralnim promenama nastavnih planova i programa moguće je jedino zaključiti da je povećana neefikasnost i da je povećanje efektivnosti pod velikim znakom pitanja.

Uvodni prikaz strukture i obeležja srednjeg stručnog obrazovanja omogućava prelaz na suštinski problem - podaci govore da 75% učenika³¹⁸ koji završe srednje stručno obrazovanje upisuje visoko obrazovanje čime se potkrepljuje stav o neefikasnosti i neefektivnosti srednjeg obrazovanja.

Neefikasnost proističe iz činjenice da je obrazovanje učenika u stručnim školama skuplje u odnosu na učenike u gimnazijama. Međutim, dugoročni efekat je mnogo važniji i ogleda se u diskrepanci između stečenih znanja i veština u stručnom obrazovanju i zahteva u visokom obrazovanju (posebno u slučaju upisa na akademske studije). Srednje stručno obrazovanje sužava i fokusira nastavni proces na praktična znanja i veštine što je u potpunoj suprotnosti sa ciljevima i standardima visokog obrazovanja.

³¹⁷ Centre for Education Policy (CEP), (2010), Secondary Education in Serbia: A Review, Belgrade.

³¹⁸ Ibid, str. 42.

Nabrajanje potencijalnih negativnih efekata prikazuje moguće posledice neodgovarajuće upisne politike i održavanja zatečene mreže srednjih škola - nastavak obrazovanja stvara oportunitetni trošak usled odlaganja pristupa tržištu rada.

Iako je broj radnih mesta tokom Svetske ekonomske krize znatno smanjen i pitanje je da li bi učenik mogao da se zaposli nakon završetka srednje škole, neophodno je postaviti sledeće pitanje:

Da li je omasovljenje visokog obrazovanja učinilo nepotrebnim određene četvorogodišnje srednje stručne profile?

Podizanje lestvice potrebnih znanja i veština za određena zanimanja je pojedine stručne profile učinilo nepotrebnim. U prethodnim decenijama, na različitim komercijalnim poslovima u kompanijama su pretežno radili službenici sa višom i srednjom stručnom školom, a danas preovlađuju diplomirani ekonomisti. Slični primeri postoje i u drugim oblastima.

Promene na tržištu rada su ireverzibilne i stoga je neophodno sprovesti reforme kojima bi se pojedine stručne škole transformisale u gimnazije uz obezbeđivanje određenih stručnih izbornih predmeta³¹⁹.

Nekomplementarnost stečenih znanja i veština u srednjem stručnom obrazovanju direktno su povezani sa lošijim postignućima učenika iz srednjih stručnih škola na akademskim studijama³²⁰ usled čega nastaju dve negativne posledice:

1. Osipanje; i

2. Neefikasno studiranje.

³¹⁹ ibid

³²⁰ Intervju sa ekspertom za visoko obrazovanje iz Srbije (univerzitetski profesor na fakultetu iz tehničko-tehnološkog naučnog polja) - mart 2014. godine

Navedeni negativni efekti govore u prilog potrebi za suštinskim promenama u srednjem obrazovanju, čiji je važan segment promena modela finansiranja.

7.3. Efikasnost preduniverzitetskog obrazovanja u Srbiji

Nepostojanje testova kojima se meri pedagoška dodata vrednost onemogućava dubinsko istraživanje efikasnosti preduniverzitetskog obrazovanja u Srbiji. Na osnovu rezultata ovih testova je moguće precizno praćenje napredovanja pojedinih učenika i unapređenje njihovih postignuća u određenom vremenskom periodu. Posledično je primenom datih testova moguće utvrditi kvalitet rada različitih nastavnika³²¹ i rezultate škola.

Razvojni projekti se mogu definisati na osnovu analize rezultata testova radi aktivnog delovanja na unapređenje učeničkih postignuća. Rezultati međunarodnog PISA testiranja (učenici uzrasta 15 godina) ukazuju na niža postignuća učenika iz Srbije u odnosu na države OECD-a, ali i druge evropske države (osim Rumunije i Bugarske). Rezultati istraživanja TIMSS su bolji, ali je svakako moguće dodatno unaprediti i postignuća učenika IV razreda u Srbiji³²². Neophodno je postaviti pitanje da li je za poboljšanje učeničkih postignuća potrebno povećati javne rashode za obrazovanje?

Povećanje relativnog učešća javnih rashoda za obrazovanje u BDP-u u Srbiji ne bi bilo opravdano jer je postojeći nivo viši čak i od pojedinih država članica EU (Bugarska, Mađarska i Hrvatska – Tabela 3.). Samim tim, kao rešenje se nameće potreba unapređenja upravljanja javnim rashodima radi povezivanja alociranih sredstava i učeničkih postignuća. Realokacija sredstava, usmeravanje javnih rashoda i finansiranje razvojnih projekata može obezbediti povećanje efikasnosti i efektivnosti preduniverzitetskog obrazovanja.

³²¹ Hanushek, E. A., Rivkin, S. G., (2010), Generalizations about using value-added measures of teacher quality, *The American Economic Review*, 267-271.

³²² Vlada Republike Srbije, (2014), Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva, str. 160-161.

Tabela 3. Javni rashodi za obrazovanje u izabranim zemljama, % BDP-a, 2012. godina³²³

	Ukupno	Predškolsko i osnovno	Srednje	Više i visoko	Pomoćne usluge, rashodi za istraživanje i razvoj i rashodi koji nisu alocirani prema nivou obrazovanja
Srbija	5,3	3,2	1,0	0,8	0,4
Bugarska	3,5	0,7	1,7	0,8	0,3
Hrvatska	5,0	1,9	1,1	1,4	0,5
Mađarska	4,8	1,4	1,6	1,0	0,9
Poljska	5,5	1,8	1,5	1,5	0,6
Slovenija	6,4	2,3	2,3	1,2	0,6
Francuska	6,1	1,7	2,4	0,8	1,1
Norveška	5,5	2,2	1,1	1,4	0,7
Struktura ulaganja prema nivoima obrazovanja, %					
Srbija	100%	60	18	15	7
Bugarska	100%	20	49	23	9
Hrvatska	100%	39	22	29	10
Mađarska	100%	29	33	20	18
Poljska	100%	33	28	28	11
Slovenija	100%	36	36	19	9
Francuska	100%	28	39	13	18
Norveška	100%	41	20	26	13

³²³ Ibid, str. 167. Nije moguće postići potpunu uporedivost ovih podataka između Republike Srbije i EU zbog razlika u trajanju nivoa obrazovanja. U Republici Srbiji osnovno obrazovanje uključuje nivoe ISCED1 i 2, a srednje ISCED 3, dok u većini zemalja EU osnovno obrazovanje uključuje samo ISCED 1, a srednje obrazovanje uključuje ISCED 2 i 3.

7.4. Primer neefektivnosti finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja u Srbiji

Povećanje socijalne mobilnosti može stvoriti pozitivne društvene i ekonomske efekte. Obrazovanje predstavlja najznačajniji kanal povećanja socijalne mobilnosti. Uključivanje dodatnih instrumenata redistributivnosti³²⁴ u model finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja može doprineti povećanju socijalne mobilnosti. Nasuprot tome, model finansiranja može indirektno omogućavati reprodukciju socijalnih nejednakosti.

U teoriji postoje brojne naučne studije i rasprave u kojima su razvijena dva suprotstavljena pristupa o uticaju obrazovanja na socioekonomski položaj pojedinca³²⁵:

- a) obrazovanje predstavlja faktor socijalne mobilnosti i poboljšanja socioekonomskog položaja pojedinca; i
- b) obrazovanje predstavlja faktor kojim se socijalne nejednakosti reprodukuju u društvu.

Istraživanje postojanja reprodukcije socijalnih nejednakosti kroz obrazovne tranzicije nije bilo u potpunosti moguće zbog postojanja nekoherentnih podataka iz različitih izvora³²⁶. Podatci prikupljeni u TEMPUS projektu CONGRAD³²⁷, koji obuhvataju stavove diplomaca o završenim studijama i o uspešnosti tranzicije iz visokog obrazovanja na tržište rada, omogućavaju istraživanje socijalne mobilnosti u Srbiji. Više od 10000 diplomaca sa: Univerziteta u Beogradu, Univerziteta u Novom Sadu, Univerziteta u Kragujevcu, Univerziteta Singidunum i visokih tehničkih škola

³²⁴ Fong, C., (2001), Social preferences, self-interest, and the demand for redistribution, *Journal of Public Economics*, 82(2), 225-246.

³²⁵ Vukasović, M., (2007), citirano prema: Babin, M., Pantić, N., Vukasović, M., (2009), Reprodukcijska socijalnih nejednakosti kroz obrazovne tranzicije. Analiza karakteristika siromaštva u Srbiji.

³²⁶ Babin, M., Pantić, N., Vukasović, M., (2009), Reprodukcijska socijalnih nejednakosti kroz obrazovne tranzicije, Analiza karakteristika siromaštva u Srbiji.

³²⁷ Conducting graduate surveys and improving alumni services for enhanced strategic management and quality improvement

strukovnih studija iz Subotice, Užica i Niša su u prvom delu upitnika pružili odgovore na pitanja o socioekonomskom poreklu.

Ovaj uzorak je veoma relevantan za istraživanje efektivnosti finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja iz sledećih razloga:

1. u pitanju su građani koji su uspeali da završe visoko obrazovanje i posledično imaju veće šanse da se zaposle i da generišu više prihode tokom radnog ciklusa;
2. analiza korelacije socioekonomskog porekla i obrazovnih postignuća omogućava analizu postojanja socijalne mobilnosti i stepena pravičnosti obrazovnog sistema; i
3. efekti kvaliteta preduniverzitetskog obrazovanja imaju značajan uticaj na postignuća u visokom obrazovanju.

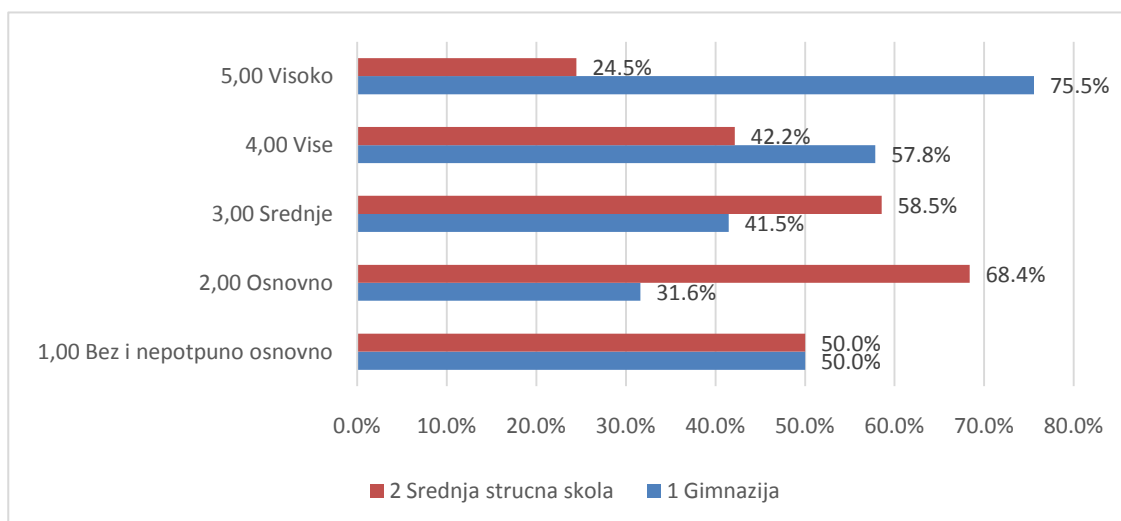
U nedostatku relevantnih nacionalnih istraživanja obrazovnih postignuća i uzimajući činjenicu da se PISA testiranjem utvrđuje kvalitet osnovnog obrazovanja, može se smatrati da su podaci prikupljeni u ovom projektu vrlo značajni za potvrđivanje ili opovrgavanje postavljenih hipoteza u ovoj disertaciji.

Za nezavisnu varijablu odabrano je obrazovanje roditelja koje predstavlja jedan od najvažnijih prediktora obrazovnih postignuća dece³²⁸. Na graficima je predstavljena korelacija obrazovanja roditelja i sledećih zavisnih varijabli:

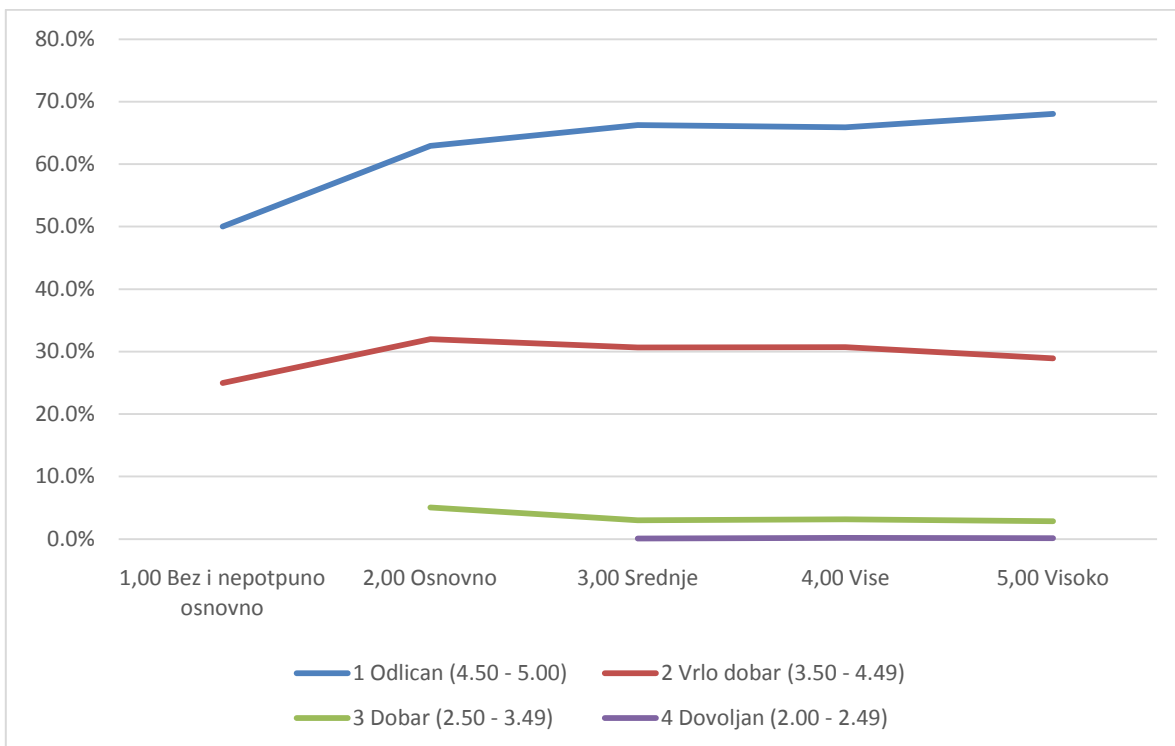
1. odabir srednje škole;
2. uspeh učenika u srednjem obrazovanju;
3. odabir ustanova visokog obrazovanja;
4. uspeh na studijama; i
5. nastavak obrazovanja.

³²⁸ Vidi više: Davis-Kean, P. E., (2005), The influence of parent education and family income on child achievement: the indirect role of parental expectations and the home environment, *Journal of family psychology*, 19(2), 294.; Englund, M. M., Luckner, A. E., Whaley, G. J., Egeland, B., (2004), Children's achievement in early elementary school: Longitudinal effects of parental involvement, expectations, and quality of assistance, *Journal of Educational Psychology*, 96(4), 723.

Gimnazijsko obrazovanje je zastupljenije kod učenika višeg socioekonomskog porekla i zastupljenost opada sa nižim nivoima obrazovanja roditelja (Grafik 6.). Sličan zaključak može se izvesti i sa grafika 7. na kome se vidi da učenici čiji su roditelji obrazovaniji imaju više ocene u srednjem obrazovanju. Od uspeha učenika u školi u određenoj meri zavisi i upis na fakultete pa se može zaključiti da je evidentno postojanje vertikalne transmisije roditeljskog obrazovanja i na tranziciju u visoko obrazovanja kao i postignuća u visokom obrazovanju.



Grafik 5.: Uticaj obrazovanja roditelja na odabir srednje škole



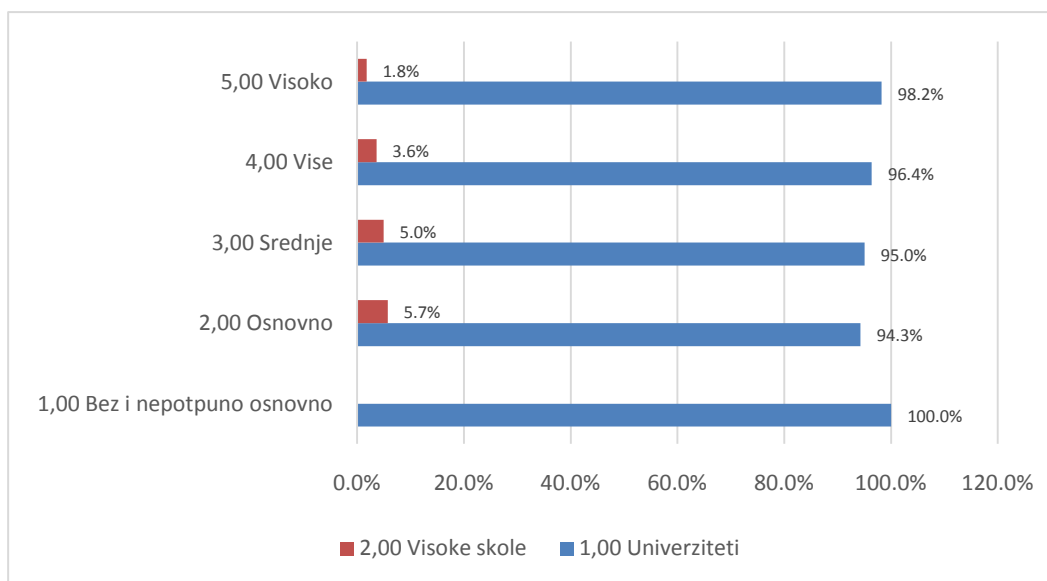
Grafik 6.: Uticaj obrazovanja roditelja na uspeh u srednjoj školi

Raslojavanje učenika se nastavlja i pri tranziciji u visoko obrazovanje. Na grafiku 8. je prikazan uticaj obrazovanja roditelja na odabir visokog obrazovanja. Procenat dece visokoobrazovanih roditelja koji upisuju strukovno obrazovanje je zanemarljiv (samo 1,8%), a učešće upisa na strukovne studije se povećava kod učenika čiji roditelji imaju niže obrazovanje.

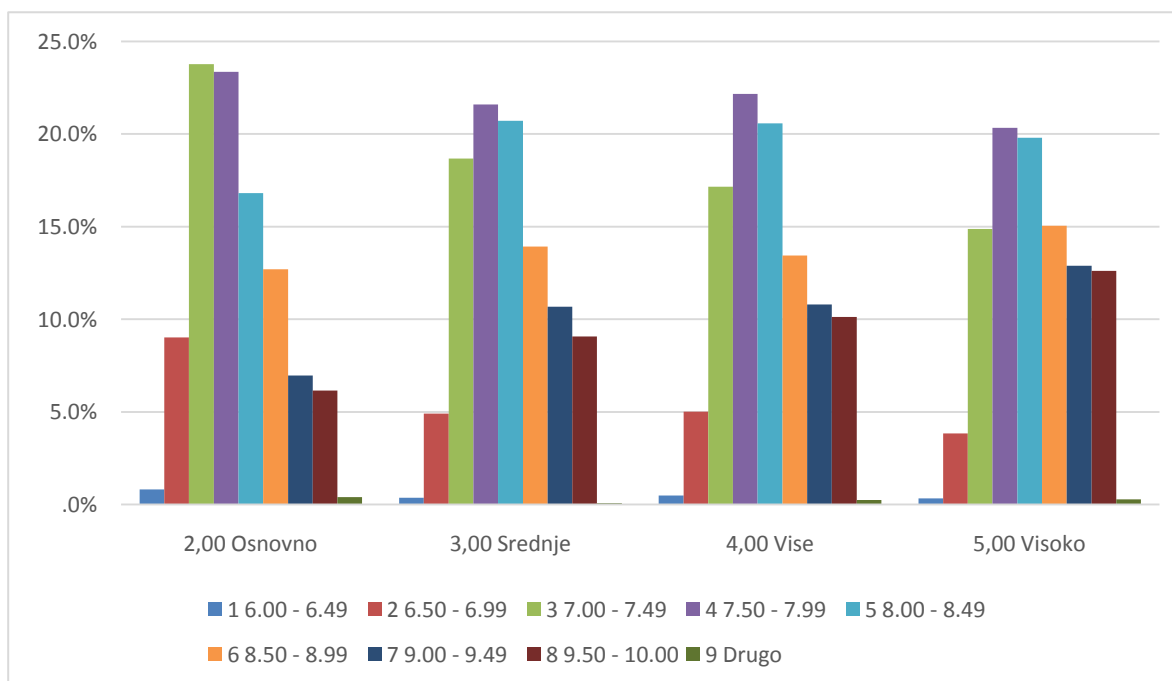
Obrazovanje roditelja utiče i na uspeh njihove dece u visokom obrazovanju (grafik 9.). Najviše ocene (od 9-9.49 i od 9.5-10) su procentualno najzastupljenije kod studenata čiji roditelji imaju visoko obrazovanje.

Konačno, obrazovanje roditelja utiče i na uspeh njihove dece na tržištu rada i ima uticaj na odluku da li će student nastaviti obrazovanje nakon sticanja prve diplome. Nastavak obrazovanja je po pravilu praćen odlaganjem pristupa tržištu rada i sledstveno je neophodno da student tokom perioda dodatnog obrazovanja bude

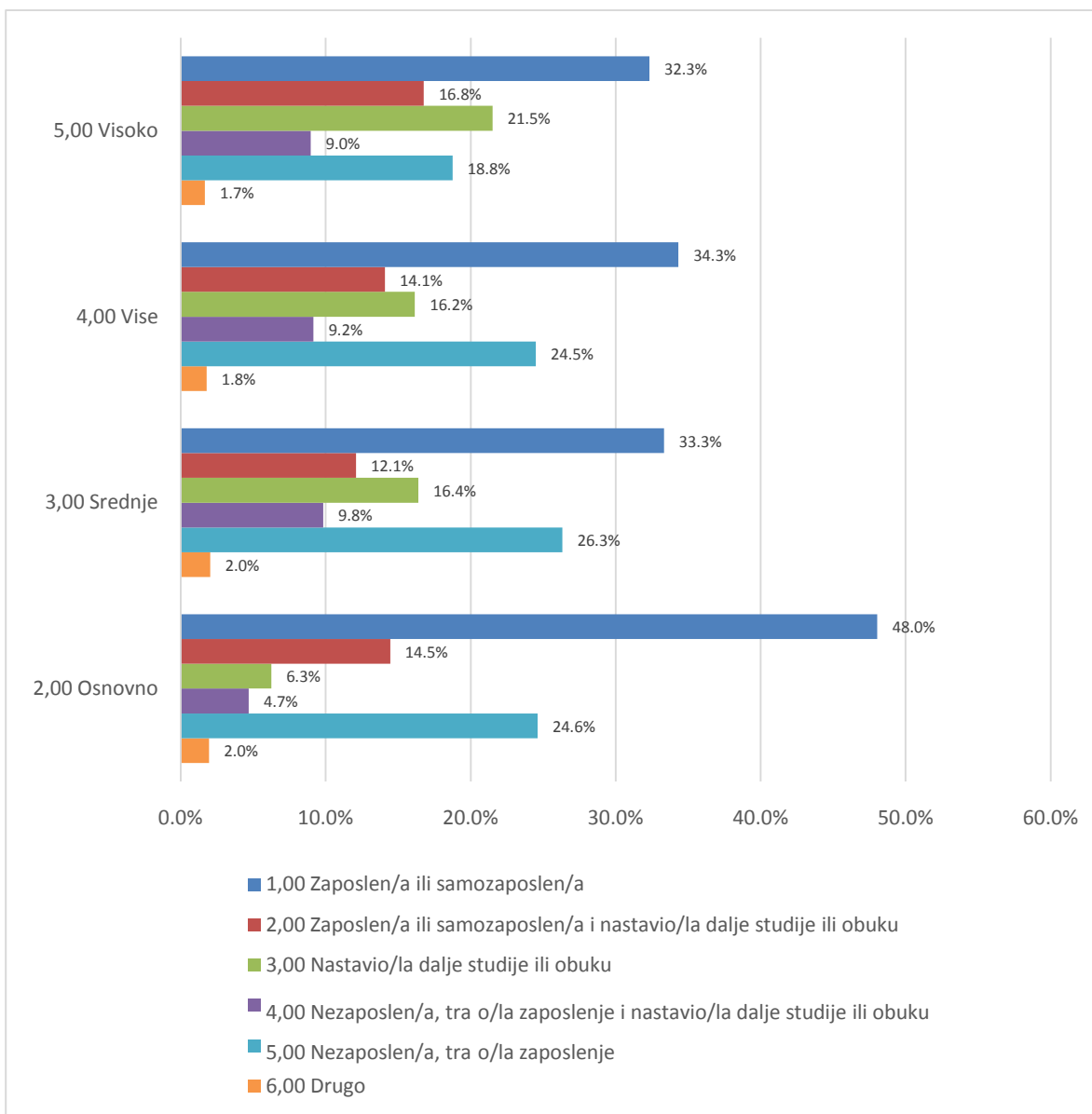
finansiran od strane roditelja. Zastupljenost studenata koji su nastavili obrazovanje i upisali master studije je najviša kod studenata čiji roditelji imaju visoko obrazovanje (grafik 5.). Tome u prilog govori činjenica da obrazovanje nastavlja 21,5% diplomaca, čiji su roditelji visokoobrazovani, u poređenju sa 6,3%, čiji roditelji imaju osnovno obrazovanje.



Grafik 7. Uticaj obrazovanja roditelja na odabir ustanova visokog obrazovanja



Grafik 8.: Uticaj obrazovanja roditelja na uspeh u visokom obrazovanju



Grafik 9.: Uticaj obrazovanja roditelja na zapošljivost i nastavak obrazovanja njihove dece

Prikazani primeri reprodukcije socijalnih nejednakosti govore o neefektivnosti finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja u Srbiji. Rigidna struktura postojećeg modela finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja ne omogućava sprovođenje aktivnih mera za smanjenje socijalnih nejednakosti čime se onemogućava povećanje efektivnosti.

7.5. Da li Srbija troši ili ulaže u preduniverzitetsko obrazovanje?

Pitanje da li Srbija troši ili ulaže u preduniverzitetsko obrazovanje, sublimira različita istraživačka pitanja koja su razmotrena u ovoj disertaciji. Napredovanje društva i održivost privrednog razvoja u globalnim prilikama jedino su mogući ako se znanja i veštine kontinualno unapređuju stvaranjem pozitivnih društvenih i ekonomskih efekata. Postizanje tog opšteg cilja može biti podržano odgovarajućim finansiranjem obrazovanja i naučnoistraživačkog rada.

Logika finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja veoma je slična logici finansiranja visokog obrazovanja³²⁹ i naučnoistraživačkog rada³³⁰ u Srbiji. Razvojna komponenta je u potpunosti zanemarena, ne postoje ili nisu na zadovoljavajućem nivou indikatori efikasnosti, efektivnosti i pravičnosti i nije razvijena odgovarajuća veza između alokacije sredstava i ishoda obrazovnog procesa. Alokativni mehanizmi imaju pasivni ulogu distribucije ograničenih budžetskih sredstava obrazovnim ustanovama.

U obrazovnom i naučnom sistemu nisu vidljivi pozitivni podsticaji. Nasuprot tome, alokativni mehanizmi su proinflatorni i iskrivljeni negativnim podsticajima:

1. u preduniverzitetskom obrazovanju ne postoji razlika u platama između osnovnog i srednjeg obrazovanja, razlika u platama između početnika i nastavnika pred penzijom je zanemarljiva (20%-25%) i u obrazovni sistem nisu uvedena nova nastavnička zvanja kojima je zakonski regulisana mogućnost napredovanja nastavnika³³¹. Prema mnogim istraživanjima kvalitetni nastavnici³³² predstavljaju najvažniji deo

³²⁹ Babin, M., Lažetić, P., (2009), Financing a Disintegrated University in Serbia. Financing Higher Education in South-Eastern Europe: Albania, Croatia, Montenegro, Serbia, Slovenia.

³³⁰ Branković, J., Babin, M., (2011), Investing in research. Research policy, financing and performance: Croatia, Serbia and Slovenia in comparative perspective, 86-111.

³³¹ Član 129. ZoSOV

³³² Vidi više: Hanushek, E. A., Rivkin, S. G., Rothstein, R., Podgursky, M., (2004), How to improve the supply of high-quality teachers. Brookings papers on education policy, 7-44.; Hopkins, D., Stern, D.

obrazovnog procesa, a pogrešni podsticaji destimulišu obrazovanje, usavršavanje i napredovanje nastavnika u Srbiji;

2. u visokom obrazovanju postoji pogrešan podsticaj - finansiraju se časovi aktivne nastave, usled čega fakulteti kreiraju studijske programe sa najvećim mogućim fondom časova što negativno utiče na efikasnost i efektivnost studiranja; i

3. u finansiranju nauke istraživači su stimulisani da hiperprodukuju naučne radove kako bi time obezbedili bolji rang i posledično viša primanja.

Navedeni primeri govore o nepostojanju dinamičke dimenzije upravljanja te se stoga ne mogu ni očekivati željeni ishodi vezani za kvalitetnije učenike i studente, patente i tehnološka rešenja koja bi doprinela povećanju konkurentnosti privrede i napredovanju društva.

Empirijski podaci potvrđuje izvedene zaključke. Fenomen nazvan „nenamerno/neplanirano ulaganje³³³“ (ng. unintended investment)³³⁴ najbolje odslikava ciljeve i efekte alokacije sredstava za preduniverzitetsko obrazovanje. Na osnovu fiskalnih podataka Uprave za trezor utvrđeno je da je u periodu 2007.-2010. godine³³⁵, i pored smanjenja broja učenika u osnovnom obrazovanju, broj zaposlenih povećan za 1985 (1100 nastavnika i 895 nenastavnog osoblja³³⁶). Na taj način došlo je do realnog povećanja izdvajanja za osnovno obrazovanje za 10%³³⁷ za tri godine.

Navedeno „nenamerno/neplanirano ulaganje“ je rezultat uvođenja novih izbornih predmeta i promena nastavnih planova, otvaranja novih osnovnih škola i posledica

(1996), Quality teachers, quality schools: International perspectives and policy implications, Teaching and teacher education, 12(5), 501-517.

³³³ Ulaganje u svojoj biti podrazumeva jasnu nameru i ciljeve ulaganja

³³⁴ Babin, M., Lažetić, P., (2011), Towards More Effective and Efficient System of Financing Primary Education in Serbia, OSI LGI Policy Paper, Unpublished.

³³⁵ Od školske 2007/8 do 2009/10 godine

³³⁶ Ukupno povećanje broja zaposlenih ne odgovara fizičkom broju novozaposlenih već je izraženo odgovarajućim brojem zaposlenih sa punim radnim vremenom (eng. FTE - full-time equivalent) što je relevantnije sa stanovišta fiskalne politike

³³⁷ Korigovano za inflaciju

neelastičnosti broja odeljenja. Ukupno neplanirano ulaganje se može razdvojiti na tri dela:

- a) 61% „ulaganja“ realizovano je povećanjem fonda časova po odeljenju;
- b) 13% „ulaganja“ kroz povećanje broja nenastavnog osoblja po odeljenju; i
- c) 26% „ulaganja“ predstavlja rezultat neukidanja odeljenja.

Navedeni oblici „ulaganja“ nisu ni na koji način povezani sa ciljevima obrazovnih politika niti imaju vezu sa ishodima obrazovnog procesa. Rezultat svih oblika dodatnih izdvajanja za obrazovanje je povećanje broja zaposlenih u obrazovanju. Difuzija nadležnosti³³⁸ za uvođenje različitih tipova „ulaganja“ ne umanjuje odgovornost. Iako su različiti organi i nivoi vlasti nadležni za donošenje odluka koje imaju fiskalne posledice, odgovornost za difuziju „ulaganja“ leži na Ministarstvu prosvete. Svaka promena ulaznih varijabli ima fiskalnu posledicu i u slučaju nepostojanja pravila o fiskalnoj neutralnosti dovodi do povećanja javnih rashoda. Netargetirano povećanje javnih rashoda ne predstavlja ulaganje u obrazovanje već mimikriju ekspanzivne fiskalne politike radi smanjenja nezaposlenosti. Navedeni primer govori o važnom sistemskom uzroku neefikasnosti i neefektivnosti obrazovnog sistema Srbije.

Stoga se kao optimalan model finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja nameće kombinacija dva alokativna mehanizma: finansiranje prema broju učenika i finansiranje razvojnih programa dodelom grantova. Povećanje efikasnosti, kao posledica uvođenja finansiranja prema broju učenika, bi omogućilo generisanje značajnih sredstava koja bi mogla biti realocirana i usmerena u programe povećanja efektivnosti i pravičnosti obrazovnog sistema. Sistem „spojenih sudova“ bi sprečio probijanje budžetskog ograničenja i sa druge strane bi obezbedio da se ukupna alokacija za obrazovanje ne smanjuje u slučaju optimizacije određenih delova

³³⁸ Zavod za unapređenje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja i Nacionalni prosvetni savet su nadležni za promene nastavnih planova i programa, otvaranje novih škola sprovodi lokalna samouprava uz saglasnost Ministarstva, dok o formiranju odeljenja odlučuju direktor škole i školska uprava

obrazovnog sistema. Finansiranje preduniverzitetskog obrazovanja treba da bude budžetirano programski, sa precizno naznačenim ciljevima i indikatorima kako bi se pratile promene i omogućilo aktivno upravljanje obrazovnim sistemom.

VIII Novi model finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja u Srbiji

Razvoj modela finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja treba da omogući upravljanje raspoloživim budžetskim sredstvima i stvori vezu između povećanja efikasnosti i povećanja efektivnosti. U ovom delu disertacije izvedene su formule finansiranja na nivou države, lokalne samouprave i na nivou škole.

8.1. Predlog novog modela finansiranja

Pri definisanju novog modela finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja najvažnije odluke o alokaciji sredstava za preduniverzitetsko obrazovanje se donose na centralnom nivou:

1. Izračunava se jedinična cena po učeniku p

U jediničnu cenu po učeniku spadaju svi tekući troškovi nastavnog procesa (bruto plate za nastavno i nenastavno osoblje, troškovi održavanja školskih objekata, komunalni i materijalni troškovi). Jedinična cena se izračunava za učenike od I do IV razreda, a ta cena se množi različitim koeficijentima za više razrede u osnovnoj školi, gimnazijsko obrazovanje kao i za različite obrazovne profile u srednjem stručnom obrazovanju.

Promenom jedinične cene najlakše se vrše promene u alokaciji sredstava za tekuće rashode. Naime, promena jedinične cene ne menja relativne odnose unutar obrazovnog sistema i samim tim predstavlja najlakši način promene nivoa alokacije sredstava.

2. donose se odluke o:

- a) strukturi nastavnih planova i programa; i
- b) broju i strukturi obrazovnih profila na osnovu kojih se izračunavaju koeficijenti složenosti obrazovnog profila.

Ukidanje i uvođenje novih obrazovnih profila, kao i promena nastavnih planova i programa direktno utiču na ukupnu alokaciju sredstava za tekuće rashode obrazovnog procesa. Primenom pravila o fiskalnoj neutralnosti, uvođenje novih profila ili usložnjavanje pojedinih nastavnih planova i programa treba da bude praćeno odgovarajućim promenama upisne politike (određivanje maksimalnog broja učenika za određene profile) kako ne bi došlo do probijanja nivoa alociranih sredstava. Nasuprot tome, ukidanje pojedinih profila ili smanjenje broja časova aktivne nastave povećava efikasnost i povećava prostor za razvojne projekte.

3. u skladu sa stepenom fiskalne decentralizacije donosi se odluka o učešću centralnog (j) i lokalnog nivoa (k) u finansiranju rashoda po učeniku.

Odluka o učešću centralnog i lokalnog nivoa u finansiranju tekućih rashoda zavisi od stepena fiskalne decentralizacije i ekonomske snage lokalnih samouprava. Moguće je predvideti različite nivoe učešća lokalnih samouprava u skladu sa ekonomskom snagom lokalnih samouprava radi primene načela pravičnosti. Potrebno je utvrditi skalu učešća centralnog i lokalnog nivoa prema kojoj bi siromašnije lokalne samouprave učestvovala u manjem procentu u finansiranju tekućih rashoda iz čega proističe potreba za većim učešćem centralnog nivoa u finansiranju tekućih rashoda.

Ova varijabla ima za cilj obezbeđivanje pravičnosti obrazovnog sistema i uvažavanje različitog nivoa razvoja lokalnih samouprava. Naravno, značajne promene u stepenu ekonomskog razvoja lokalnih samouprava dovode i do promene nivoa učešća lokalnih samouprava u finansiranju tekućih rashoda.

4. donosi se odluka o postojanju različitih dodatnih koeficijenata za grupe lokalnih samouprava na osnovu specifičnosti lokalnih sredina (gustina naseljenosti, kvalitet puteva, udaljenost izdvojenih odeljenja od centralnih škola i dr.).

Postojanje ove varijable takođe osigurava pravičnost obrazovnog sistema i omogućava nesmetano odvijanje nastavnog procesa u lokalnim samoupravama sa niskom gustinom naseljenosti, u kojima je putna infrastruktura loša i gde je mogućnost prevoza učenika u centralne škole isključena ili izuzetno komplikovana.

Isključivanje navedene varijable iz modela pogoduje povećanju efikasnosti, ali može negativno uticati na dostupnost obrazovanja i povećati osipanje učenika iz obrazovnog sistema.

5. donosi se odluka o odnosu sredstava za tekuće rashode i rashoda za razvojne projekte čiji zbir predstavlja ukupnu alokaciju za preduniverzitetsko obrazovanje na centralnom nivou. Ova odluka u kratkom roku odslikava prioritete obrazovnih politika, ali se u srednjem i dugom roku povećanjem efikasnosti omogućava promena strukture rashoda i povećanje nivoa sredstava namenjenih razvoju.

Promena analiziranih varijabli se u najvećoj meri zasniva na ciljevima, prioritetima i odlukama nosilaca obrazovnih politika. Samim tim promene varijabli predstavljaju posledicu datih odluka.

Jedina realna varijabla u modelu finansiranja je broj učenika čije obrazovanje se finansira određene godine. U kratkom roku (1 godina) alokacija sredstava za tekuće rashode se prilagođava promeni broja učenika u odnosu na prethodnu godinu. U slučaju većih oscilacija u broju upisanih učenika u odnosu na prethodnu godinu nosioci obrazovnih politika imaju dve mogućnosti:

- a) promena nivoa alokacije za razvojne programe; i
- b) promena pravila o finansiranju varijabli od 1.-5.

Nasuprot tome, u srednjem (2-5 godina) i dugom roku (rok duži od 5 godina) promene u strukturi obrazovnog sistema i kretanje broja učenika mogu zahtevati uključivanje novih varijabli, ukidanje pojedinih varijabli iz formule ili razvoj potpuno novog modela finansiranja.

Predloženi model finansiranja sastoji se iz dva dela:

- 1) tekući rashodi obrazovnog procesa; i
- 2) razvojni projekti.

Zbir navedene dve komponente je određen alokacijom za obrazovanje na makro nivou i u slučaju odluke o smanjenju jedne komponente automatski dolazi do povećanja druge komponente. Dakle, zbir tekućih rashoda i sredstava za razvojne programe je konstantan u kratkom roku, a u srednjem i dugom roku dolazi do korekcije ukupne alokacije (pa samim tim i komponenti) sa inflacijom i merama fiskalne politike.

Navedeni model finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja može biti predstavljen odgovarajućim formulama na sledećim nivoima:

1. budžet dostupan školi
2. upravljanje modelom na centralnom nivou
3. upravljanje modelom na nivou lokalne samouprave

Formula na osnovu koje se izračunava budžet dostupan školi glasi:

$$SB_i = p(s * c_p * c_l) + G_L + G_C$$

SB_i predstavlja budžet dostupan školi i , i sastoji se od tri komponente:

- a) Finansiranje po učeniku $p(s * c_p * c_l)$, koje obuhvata p – jediničnu cenu po učeniku, s - broj učenika u školi, c_p - koeficijent obrazovnog profila³³⁹ i c_l - koeficijent lokalne sredine.
- b) Grantovi lokalnih samouprava (G_L)
- c) Grantovi centralnog nivoa (G_C)

Komponenta finansiranja po učeniku može se zapisati i kao:

$$SB_i = j * p(s * c_p * c_l) + k * p(s * c_p * c_l) + G_L + G_C$$

gde su j i k koeficijenti centralne, odnosno lokalne samouprave koji dele troškove finansiranja škole³⁴⁰, a uvek važi da je:

$$j + k = 1$$

Iz ugla centralnog nivoa, ukupna alokacija sredstava ima sledeći oblik:

$$B_C = j \sum_{n=1}^{bs} CPS(j)_n + \sum_{n=1}^{bs} G_{C_n} = const.$$

Ukupna alokacija za obrazovne rashode je konstantna i sastoji se iz tekućih rashoda i razvojnih programa za svih n škola koje se finansiraju. U slučaju smanjenja tekućih

³³⁹ Ili prosečan koeficijent obrazovnih profila

³⁴⁰ U pitanju su procentualni udeli učešća centralnog i lokalnog nivoa u finansiranju rashoda po učeniku

rashoda stvara se dodatni prostor za alokaciju sredstava za finansiranje razvojnih programa.

Slično možemo zapisati za lokalnu samoupravu, samo sa drugačijim koeficijentima:

$$B_L = k \sum_{n=1}^{bs_l} CPS(k)_n + \sum_{n=1}^{bs_l} G_{Ln} = const.$$

Simulacija mogućih efekata primene novog modela finansiranja se na najbolji način može predstaviti na primeru jedne lokalne samouprave. Naime, na nivou lokalne samouprave se prelamaju i odluke centralnog nivoa, kao i lokalne specifičnosti. Stoga je upravo potrebno istražiti različite scenarije alokacije sredstava na lokalnom nivou.

8.2. Kvantitativni scenariji primene novog modela

Simulacije predloženog modela finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja imaju za cilj prikaz mogućih načina optimizacije obrazovnih rashoda na lokalnom nivou. Posledice upravljanja modelom finansiranja na efikasnost, efektivnost i pravičnost mogu se najbolje analizirati na lokalnom nivou.

Na ukupan nivo raspoloživih sredstava za obrazovanje na lokalnom nivou utiču sledeći elementi opisani u prethodnom poglavlju:

1. kretanje broja učenika u odnosu na prethodnu godinu; i
2. donošenje odluka na centralnom nivou o:
 - a) promeni jedinične cene po učeniku;
 - b) promeni koeficijenata za obrazovne profile; i
 - c) promeni ili ukidanju koeficijanta lokalne sredine.

Usled nastupanja promena jedne ili više varijabli, lokalni nivo može ili povećati svoje učešće u finansiranju tekućih rashoda ili mora započeti primenu mera optimizacije. Lokalni nivo mora sprovesti mere povećanja efikasnosti i ako se donese odluka o povećanju alokacije sredstava za razvojne programe na lokalnom nivou.

Osnovna logika optimizacije obrazovnih rashoda je smanjenje fiksnih rashoda putem optimizacije mreže škola i povećanjem broja učenika po odeljenju. Primenom ta dva kriterijuma razvijeno je devet scenarija optimizacije na osnovu kojih su izračunate potencijalne uštede - slobodna sredstva u odnosu na početno stanje. Stvaranje posebnog fonda slobodnih sredstava omogućava efektivnije upravljanje sredstvima i finansiranje varijabilnih rashoda tokom trajanja školske godine.

Optimizacija tekućih rashoda na lokalnom nivou se može zapisati na sledeći način:

$$G_i = SB_i - (bpn_i + \sum_j^{bgs_i} (c1_j + c2_j) + \sum_k^{bsr_i} (c1_k + c2_k) + c_i)$$

gde su:

G_i – slobodna sredstva

bpn_i – bruto plate zaposlenih nastavnika u lokalnoj samoupravi i na godišnjem nivou

$c1_j, c2_j, c1_k, c2_k$ – troškovi održavanja školskih objekata, materijalni troškovi i rashodi za nenastavno osoblje u centralnoj gradskoj školi j i centralnoj ruralnoj školi k .

bgs_i, bsr_i – broj gradskih i ruralnih centralnih škola

c_i – zajednički obrazovni rashodi koji se finansiraju na nivou lokalne samouprave I za sve obrazovne ustanove

Bruto plate nastavnog osoblja zavise od broja nastavnika i računaju se kao:

$$bpn_i = (bog_i^{I-IV} + 1.48 * bog_i^{V-VIII} + bor_i^{I-IV} + 1.48 * bor_i^{V-VIII}) * sp$$

Oznake korišćene u formuli predstavljaju sledeće varijable:

- bog predstavlja broj odeljenja I-IV i V-VIII razreda³⁴¹ u gradskim školama

- bor broj odeljenja od I-IV i od V-VIII razreda u ruralnim školama

- a sp bruto platu nastavnika

Broj odeljenja direktno utiče na bruto fond plata nastavnog osoblja pa je potrebno odrediti način formiranja odeljenja. Formula na osnovu koje se izračunava broj odeljenja o za svaku školu i i razred r sadrži sledeće varijable:

- I predstavlja ceo broj od količnika

- k brojilac u ostatku dobijenim deljenjem

³⁴¹ Faktor 1,48 predstavlja potrebu većeg angažovanja nastavnika od V do VIII razreda u odnosu na I-IV razred, koja proističe iz nastavnog plana i programa. Dati faktor je promenljiv i zavisi od fonda časova i realizacije izbornih predmeta. Navedeni faktor je izračunat u okviru projekta Svetske banke „Delivery of Improved Local Services“.

-broj učenika po odeljenju je određen standardom s .

$$o_{i,r} = \left\{ \begin{array}{l} \frac{bu_{i,r}}{s} \text{ ako je } \frac{bu_{i,r}}{s} = I_{i,r} \\ I\left(\frac{bu_{i,r}}{s}\right) \text{ ako je } \frac{bu_{i,r}}{s} > I_{i,r} \wedge k \leq \frac{2}{3}s \\ I\left(\frac{bu_{i,r}}{s}\right) + 1 \text{ ako je } \frac{bu_{i,r}}{s} > I_{i,r} \wedge k > \frac{2}{3}s \end{array} \right\}$$

Data formula može biti objašnjena sledećim primerom:

Jedne školske godine je u razred r škole i upisano 45 učenika. Propisani standardni broj učenika po odeljenju je $s=25$. Primenom formule se utvrđuje da će u toj školi biti formirana dva odeljenja. Nakon formiranja prvog odeljenja od 25 učenika preostaje još 20 učenika, brojilac u ostatku dobijenim deljenjem k je veći od $2/3 s$ (u ovom slučaju je $4/5 s$), pa će stoga biti formirano još jedno odeljenje. Promena standarda veličine odeljenja može da utiče na broj odeljenja, što je analizirano pri razvoju scenarija.

Na osnovu definisanog pravila određuje se broj odeljenja od I-IV i od V-VIII razreda za sve centralne gradske i ruralne škole:

$$bog_{I-IV} = \sum_{i=1}^{bsg_i} o_{i,I} + \sum_{i=1}^{bsg_i} o_{i,II} + \sum_{i=1}^{bsg_i} o_{i,III} + \sum_{i=1}^{bsg_i} o_{i,IV}$$

$$bog_{V-VIII} = \sum_{i=1}^{bsg_i} o_{i,V} + \sum_{i=1}^{bsg_i} o_{i,VI} + \sum_{i=1}^{bsg_i} o_{i,VII} + \sum_{i=1}^{bsg_i} o_{i,VIII}$$

$$bor_{I-IV} = \sum_{i=1}^{bsr_i} o_{i,I} + \sum_{i=1}^{bsr_i} o_{i,II} + \sum_{i=1}^{bsr_i} o_{i,III} + \sum_{i=1}^{bsr_i} o_{i,IV}$$

$$bor_{V-VIII} = \sum_{i=1}^{bsr_i} o_{i,V} + \sum_{i=1}^{bsr_i} o_{i,VI} + \sum_{i=1}^{bsr_i} o_{i,VII} + \sum_{i=1}^{bsr_i} o_{i,VIII}$$

Izvedene formule omogućavaju razvoj scenarija i upravljanje sredstvima za obrazovanje na osnovu promene parametara vezanih za standardan broj učenika po odeljenju i mrežu osnovnih škola.

Razvoj i efekti primene scenarija.-Razvoj i analiza efekata potencijalnih scenarija optimizacije zasnovana je na stvarnim podacima o ukupnim rashodima za obrazovanje na teritoriji jedne lokalne samouprave u Srbiji. Data lokalna samouprava ima 7 centralnih gradskih škola i 8 centralnih seoskih škola, kojima pripada veći broj satelitskih škola.

Polazna osnova za razvoj scenarija optimizacije je nivo javnih rashoda za obrazovanje u školskoj 2010/2011 godini – što je u analizi označeno kao nulti scenario. U datoj lokalnoj samoupravi osnovno obrazovanje je pohađalo 6689 učenika u 351 odeljenju (prosečan broj učenika po odeljenju bio je: 19,06). Ukupan broj zaposlenih je bio 727,84³⁴² (od čega je nastavnog osoblja bilo 485,34, a nenastavnog osoblja 242,5). Rashodi za obrazovanje su iznosili 611.899.899 dinara, a odnos između fonda plata i tekućih i materijalnih troškova je bio 85:15.

Pri razvoju scenarija odlučeno je da se ta proporcija u strukturi rashoda održi konstantnom u svim scenarijima. U slučaju da usled optimizacije mreže škola budu potrebna dodatna sredstva za tekuće i materijalne troškove mogu se koristiti slobodna sredstva. Sam pristup simulaciji efekata optimizacije mreže škola i veličine odeljenja je vođen principom smanjenja udela fiksnih rashoda u ukupnim rashodima obrazovnog sistema na lokalnom nivou.

³⁴² Preračunato u zaposlene sa punim radnim vremenom

Prvi kriterijum optimizacije, primenjen u svim scenarijima, je povećanje broja učenika po odeljenju. U prvom scenariju se za standardni broj učenika po odeljenju (*s*) uzima 22 učenika što predstavlja povećanje prosečnog broja učenika po odeljenju u odnosu na početno stanje (nulti scenario).

U ruralnim školama se odeljenja odgovarajućeg razreda formiraju i u slučaju da je broj učenika manji od 22, što se primenjuje i u drugim scenarijima u kojima je predviđeno da je prosečan broj učenika po odeljenju 25 i 30.

Drugi kriterijum – smanjenje broja centralnih škola i školskih objekata, primenjen je u scenarijima 4 - 9, a efekti primenjenih mera se razlikuju u zavisnosti od načina upravljanja mrežom škola i načinom grupisanja učenika u odeljenja.

Naime, u scenarijima 1 - 3 sve centralne škole (i gradske i seoske) nastavljaju sa radom i optimizacija se sprovodi samo povećanjem broja učenika po odeljenju, čime se smanjuje broj odeljenja. Broj nenastavnog osoblja proporcionalno prati smanjenje broja nastavnog osoblja usled smanjenja broja odeljenja.

U scenarijima 4 - 9 primenjena je centralizacija upravljanja školama usled čega dolazi do smanjenja broja nenastavnog osoblja. Broj stalno zaposlenog nenastavnog osoblja je određen primenom sledećih diskreciono određenih pravila³⁴³:

- a) postoji samo jedan direktor;
- b) broj pomoćnika direktora je 10 (scenariji 4-6), dok je u scenarijima 7-9, predviđeno da je broj pomoćnika direktora 5;
- c) po jedan stručni saradnik i jedno tehničko lice se zapošljavaju na svakih 250 učenika; i

³⁴³ Dati kriterijumi predstavljaju minimalan broj stalno zaposlenog nenastavnog osoblja

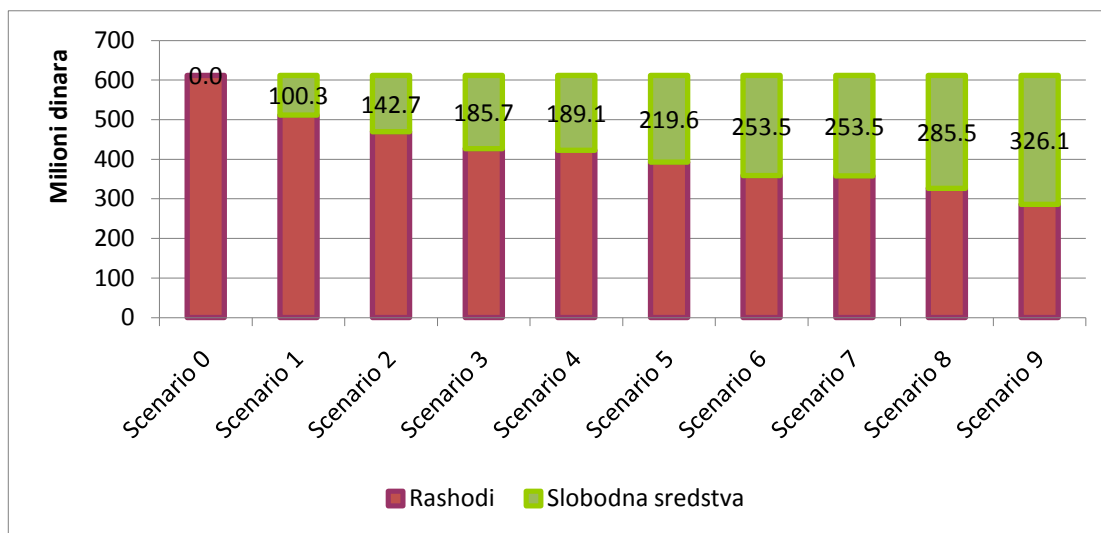
d) zapošljava se jedan radnik za obavljanje pravno-finansijskih poslova na svakih 500 učenika.

Centralizacija upravljanja ne znači i gašenje većine školskih objekata već se o tome donose pojedinačne odluke u zavisnosti od broja učenika. U scenarijima 4-6, povećanje broja učenika po odeljenju stvara ograničene efekte jer na nivou pojedinačne centralne škole nije moguće obezbediti postizanje željenog broja učenika po odeljenju (22, 25 i 30) već se odeljenja istog razreda formiraju i finansiraju i u slučaju manjeg broja učenika po odeljenju. Dati nedostatak je ispravljen u scenarijima 7, 8 i 9 u kojima se optimizacija broja učenika po odeljenjima istog razreda sprovodi na nivou cele lokalne samouprave. Povećanje broja učenika po odeljenju i ukidanje pojedinih škola može imati negativne efekte na kvalitet nastave i pravičnost. Predloženi scenariji imaju za cilj razdvajanje efekata povećanja veličine odeljenja i smanjenje broja nenastavnog osoblja. Povećanje broja učenika po odeljenju sa 22 (scenario 2.) na 25 (scenario 3.) ne generiše značajne uštede, ali može negativno uticati na kvalitet nastavnog procesa. Dati zaključak je ponovo dokazan poređenjem efekata scenarija 4. u odnosu na scenario 3. Naime, u scenariju 4. broj učenika po odeljenju je 22 i zbog smanjenja nenastavnog osoblja generišu se veće uštede u odnosu na scenario 3. prema kome je broj učenika po odeljenju 30. Iako se scenarijima 7., 8. i 9. izrazito smanjuju tekući rashodi njihova primena bi mogla imati negativne efekte na pravičnost (pristup obrazovanju). Samim tim, ovi scenariji imaju ograničenu primenu u praksi ili bi bilo neophodno izvršiti odgovarajuća prilagođavanja alokacijom dela slobodnih sredstava u prevoz učenika i prevenciju osipanja.

Rezultati primene različitih scenarija su prikazani u Tabeli 4. i na Grafiku 10.

Tabela 4: Efekti primene scenarija optimizacije

Scenario	Budžet	Rashodi	Ušteda
Scenario 0	611.899.899	611.899.899	0
Scenario 1	611.899.899	511.592.971	100.306.928
Scenario 2	611.899.899	469.226.449	142.673.450
Scenario 3	611.899.899	426.171.169	185.728.730
Scenario 4	611.899.899	422.790.633	189.109.267
Scenario 5	611.899.899	392.307.691	219.592.208
Scenario 6	611.899.899	358.439.617	253.460.282
Scenario 7	611.899.899	357.787.142	253.493.146
Scenario 8	611.899.899	325.926.225	285.531.095
Scenario 9	611.899.899	285.627.594	326.095.273



Grafik 10.: Odnos rashoda i slobodnih sredstava

U tabeli i na grafiku vidljivi su značajni potencijalni efekti optimizacije koji nastaju smanjenjem tekućih rashoda. Generisana slobodna sredstva u scenariju 9 iznose 53% tekućih rashoda u odnosu na nulti scenario. Razvoj devet različitih scenarija i simulacija predloženog modela finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja je imala cilj da prikaže potencijalne načine optimizacije obrazovnih rashoda i mogućnosti

realokacije sredstava na lokalnom nivou. Slobodna sredstva se prvenstveno mogu koristiti za grantove školama radi unapređenja efektivnosti, ali mogu biti upotrebljena i za finansiranje zajedničkih rashoda za sve centralne škole, povremeno angažovanje nenastavnog osoblja ili ugovaranje privatnog sektora za obavljanje sporednih delatnosti. Takođe, iz slobodnih sredstava se mogu finansirati povećani troškovi prevoza učenika u centralne škole zbog sprovedene optimizacije mreže škola. Najvažnije obeležje slobodnih sredstava je mogućnost upravljanja i usmeravanja sredstava u razvojne projekte i finansiranje varijabilnih rashoda. Samim tim, stvaraju se potrebni uslovi za povezivanje alociranih sredstava sa željenim efektima obrazovnog procesa što suštinski menja karakter obrazovnih rashoda. Obrazovni rashodi mogu da dobiju karakter investicije i time mogu doprineti održivom privrednom razvoju. Upravo je na ovom primeru i moguće videti primenu teorijskog koncepta "sistema spojenih sudova" i svrhu povezivanja unapređenja efikasnosti i efektivnosti obrazovnog sistema.

IX ZAKLJUČAK

Istraživanje postavljenih hipoteza stvorilo je osnovu za izvođenje relevantnih zaključaka u teorijskim i empirijskim delovima disertacije. Razmatranje efikasnosti i efektivnosti javnog sektora usmerilo je istraživanje ka ciljevima i strukturi javnog sektora. Na taj način potvrđen je značaj kontinualnog sprovođenja mera za povećanje efikasnosti, uz isticanje potrebe usklađivanja kratkoročnih mera povećanja efikasnosti javnog sektora sa dugoročnim ciljevima privrednog i društvenog razvoja.

Razmatranje uloge i ciljeva države u finansiranju obrazovanju je otvorilo važna pitanja o modalitetima državne intervencije u obrazovanju radi povećanja koristi za društvo i za pojedinca. I na društvenom i na individualnom nivou povećanje koristi predstavlja sastavni deo održivog privrednog razvoja i povećanja blagostanja.

Opšti zaključci i smernice za istraživanje alokativnih mehanizama finansiranja obrazovanja predstavljaju rezultat analize prednosti i nedostataka razmotrenih modela budžetiranja javnog sektora. U disertaciji su definisani principi razvoja alokativnih mehanizama i analizirani su efekti primene različitih vrsta alokativnih mehanizama. Izvedeni su zaključci o negativnim obeležjima normativnog finansiranja i utvrđene su prednosti fleksibilnog upravljanja obrazovnim rashodima. Finansiranje na osnovu broja učenika i finansiranje razvojnih programa dodelom grantova treba da funkcionišu po sistemu „spojenih sudova“ radi kontinualnog unapređenja efikasnosti i efektivnosti obrazovnog sistema. Sredstva koja se generišu povećanjem efikasnosti treba da budu realocirana i usmerena ka razvojnim programima radi unapređenja kvaliteta obrazovanja, poboljšanja učeničkih postignuća i unapređenja pravičnosti.

Nedvosmisleno je zaključeno da je preduslov povećanja efikasnosti, efektivnosti i pravičnosti obrazovnog sistema aktivno upravljanje alokativnim mehanizmima. Na osnovu datog zaključka je potvrđena polazna hipoteza.

Jedan od oblika aktivnog delovanja države je i propisivanje fiskalnih pravila. Sa stanovišta predmeta istraživanja, izdvaja se pravilo o „fiskalno neutralnim promenama unutar obrazovnog sistema“ čijom primenom se sprečava pogoršanje efikasnosti, uz mogućnost pozitivnog delovanja na efektivnost i pravičnost.

U studiji slučaja o finansiranju preduniverzitetskog obrazovanja u Srbiji utvrđeni su strukturni nedostaci postojećeg modela finansiranja, neelastičnost alokativnog mehanizma i izražena primena diskrecionog odlučivanja. Finansiranje preduniverzitetskog obrazovanja u Srbiji nema razvojnu funkciju već alokativni mehanizam služi za finansiranje postojeće mreže obrazovnih ustanova. Dati sistemski okvir negativno utiče na efikasnost i efektivnost obrazovnog sistema. U disertaciji je, primenom kvantitativne analize fiskalnih i statističkih podataka, empirijski dokazana neefikasnost finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja u Srbiji i reprodukcija socijalnih nejednakosti. Samim tim, dokazane su posebne hipoteze 1 i 2 u kojima se ističe potreba povezivanja alokativnih mehanizma sa ciljevima obrazovnih politika.

Nepostojanje ciljanog ulaganja sredstava i povezivanja alociranih sredstava sa željenim efektima u vođenju obrazovnih politika u Srbiji je onemogućilo razmatranje posebne hipoteze 3 u potpunosti. Međutim, teorijska razmatranja i komparativna iskustva pokazuju da se promenom alokativnog mehanizma može promeniti karakter javne potrošnje. To znači da promenom tipa i strukture alokativnog mehanizma javni rashodi za obrazovanje mogu postati investicija. Pošto u Srbiji u prethodnom periodu nije promenjen alokativni mehanizam nije moguće niti potvrditi niti opovrgnuti posebnu hipotezu 3.

U disertaciji je izveden zaključak da je pri razvoju novog modela alokativnog mehanizma u Srbiji neophodno povezivanje finansiranja tekućih rashoda i razvojnih programa kako bi se sredstva nastala povećanjem efikasnosti realocirala ka

programima koji omogućavaju povećanje efektivnosti i pravičnosti. Samim tim, javni rashodi za finansiranje razvojnih programa bi mogli dobiti karakter investicije i time doprineti povećanju efektivnosti obrazovnog sistema.

Predlog novog modela finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja u Srbiji je zasnovan na teorijskim i empirijskim zaključcima kao i na opredeljenju da je u upravljanju obrazovnim sistemom neophodno povećati nivo decentralizacije. Novi model stvara preduslove za aktivno upravljanje obrazovnim sistemom radi povećanja efikasnosti, efektivnosti i pravičnosti.

LITERATURA

- 1) Acemoglu, D., Angrist, J., (1999), How large are the social returns to education? Evidence from compulsory school laws, NBER Working Paper Series No. 7444.
- 2) Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V., (2005), Public sector efficiency: an international comparison, *Public choice*, 123(3-4), 321-347.
- 3) Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V., (2010), Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets, *Applied Economics*, 42(17), 2147-2164.
- 4) Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V., (2010), Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets, *Applied Economics*, 42(17), 2147-2164.
- 5) Afonso, A., Sousa, R. M., (2012), The macroeconomic effects of fiscal policy. *Applied Economics*, 44(34), 4439-4454.
- 6) Aghion, P., Bolton, P., (1997), A Theory of Trickle-Down Growth and Development, *Review of Economic Studies*, 64, pp. 151-172.
- 7) Ahmed, H., Miller, S. M., (2000), Crowding-out and crowding-in effects of the components of government expenditure, *Contemporary Economic Policy*, 18(1), 124-133.
- 8) Alesina, A. F., Perotti, R., (1999), Budget deficits and budget institutions. in *Fiscal institutions and fiscal performance* (pp. 13-36), University of Chicago Press.
- 9) Alesina, A., Perotti, R., (1995), Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries (No. w5214), National Bureau of Economic Research.
- 10) Alesina, A., Bayoumi, T., (1996), The costs and benefits of fiscal rules: evidence from US states (No. w5614), National bureau of economic research.
- 11) Alesina, A., Campante, F. R., Tabellini, G., (2008), Why is fiscal policy often procyclical?, *Journal of the European economic association*, 6(5), 1006-1036.

- 12) Alesina, A., Rodrik, D., (1994), Distributive Politics and Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 109 (2), 465-490.
- 13) Alonso, J. D., Sanchez, A, (eds.), (2011), Reforming education finance in transition countries: six case studies in per capita financing systems, World Bank.
- 14) Alt, J. E., Lassen, D. D., (2006), Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries, *European Economic Review*, 50(6), 1403-1439.
- 15) Altaras-Dimitrijević, A., (2012), A faceted eye on intellectual giftedness: Examining the personality of gifted students using FFM domains and facets, *Psihologija*, 45(3), 231-256
- 16) Amin, A., (1999), An institutionalist perspective on regional economic development, *International Journal of urban and regional research*, 23(2), 365-378
- 17) Andersen, S.C., Serritzlew, S., (2006), The Unintended Effects of Private School Competition, *Journal of Public Administration Research and Theory* 17: 335-356.
- 18) Andrews, M., Hill, H. (2003), The impact of traditional budgeting systems on the effectiveness of performance-based budgeting: A different viewpoint on recent findings, *International Journal of Public Administration*, 26(2), 135-155.
- 19) Arghyrou, M. G., Kontonikas, A., (2012), The EMU sovereign-debt crisis: Fundamentals, expectations and contagion, *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, 22(4), 658-677.
- 20) Aucoin, P., (1990), Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums, *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, 3, 115–137.
- 21) Aucoin, P., (1995), *The New Public Management: Canada in comparative perspective*, Montreal: Institute for Research and Public Policy.
- 22) Babin, M., (2010), Nedostaci alokativnog mehanizma finansiranja osnovnog obrazovanja u Srbiji, *Finansije*, 65(1-6), 104-114.

- 23) Babin, M., Erić, M. (2011), Uloga fiskalnih pravila, *Strani pravni život*, (2), 253-266.
- 24) Babin, M., Lažetić, P., (2009), Financing a Disintegrated University in Serbia. Financing Higher Education in South-Eastern Europe: Albania, Croatia, Montenegro, Serbia, Slovenia.
- 25) Babin, M., Lažetić, P., (2011), Towards More Effective and Efficient System of Financing Primary Education in Serbia, OSI LGI Policy Paper, Unpublished.
- 26) Babin, M., Pantić, N., Vukasović, M., (2009), Reprodukcijska socijalnih nejednakosti kroz obrazovne tranzicije, Analiza karakteristika siromaštva u Srbiji.
- 27) Babin, M. Eric, M., Papic, T., (2013), Economic crisis in Serbia: hanging over the old cliff, *European review of Public Law/Revue Europeenne de Droit Public*, Issue Spring 25, 401-436, 1105-1590.
- 28) Badescu, M., D'Hombres, B., Villalba, E., (2011), Returns to education in European countries, Evidence from the European Community Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), JRC Scientific and technical Reports.
- 29) Ball, R., King, D., Eiser, D., (2012), Replacing the Barnett Formula by needs assessment: lessons from school funding formulae in England and Scotland, University of Stirling Working Paper.
- 30) Banzhaf, H. S., Walsh, R. P., (2008), Do people vote with their feet? An empirical test of Tiebout's mechanism, *The American Economic Review*, 843-863.
- 31) Barati-Stec, I., (2012), Hungary: Unfinished Decentralization, IMFG Papers on Municipal Financing and governance.
- 32) Bardhan, P., (2002), Decentralization of governance and development, *Journal of Economic Perspectives*, 185-205.
- 33) Barr, N. (2012), *Economics of the Welfare State*, Oxford University Press.
- 34) Barrera, F., Patrinos, H. A., Fasih, T., (2009), Decentralized decision-making in schools: The theory and evidence on school-based management, World Bank Publications.

- 35) Barro, R., (2000), Education and Economic Growth, OECD.
- 36) Bassanini, A., Scarpetta, S., Visco, I., (2000), Knowledge, technology and economic growth: recent evidence from OECD countries (No. 259), OECD Publishing.
- 37) Baumol, W.J., Blackman, S.A., Wolff, E., (1989), Productivity and American Leadership, MIT Press.
- 38) Becker, G., (1995), Human Capital and Poverty Alleviation, HRO Working Paper 52., World Bank, Washington D.C.
- 39) Behn, R. D., (1995), The Big Questions of Public Management, Public Administration Review, Vol. 55. no. 4.
- 40) Behrman, J.R., Stacey, N., (1997), The Social Benefits of Education, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- 41) BenDavid-Hadar, I., Ziderman, A., (2011), A new model for equitable and efficient resource allocation to schools: The Israeli Case, Education Economics, 19(4), 341-362.
- 42) Benhabib, J., Spiegel, M., (1994), The role of human capital in economic development: evidence from aggregate cross-country data, Journal of Monetary Economics, 43, pp. 143-174..
- 43) Bennell, P. (1996), General versus Vocational Secondary Education in Developing Countries: A Review of the rates of Return, The Journal of Development Studies, Vol. 33, No. 2, pp. 230-247.
- 44) Berend, T. I., (2009), From the Soviet bloc to the European Union: the economic and social transformation of Central and Eastern Europe since 1973, Cambridge University Press.
- 45) Bevc, M. (1993), Rates of Return to Investment in Education in Former Yugoslavia in the 1970s and 1980s by Region, Economics of Education Review, 12(4), 325-343.

- 46) Bischoff, C., (2009), Public Money for Public Schools, Financing Education in South Eastern Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative, OSI, Budapest.
- 47) Bovaird, T., Loffler, E. (Eds.), (2009), Public management and governance, Taylor & Francis.
- 48) Bracci, E., (2009), Autonomy, responsibility and accountability in the Italian school system, *Critical perspectives on Accounting*, 20(3), 293-312.
- 49) Brankovic, J., Babin, M., (2011), Investing in research. Research policy, financing and performance: Croatia, Serbia and Slovenia in comparative perspective, 86-111.
- 50) Bray, M., (1999), Control of education: Issues and tensions in centralization and decentralization. *comparative education: The dialectic of the global and the local*, 207-232.
- 51) Brett, C., Weymark, J. A., (2003), Financing education using optimal redistributive taxation, *Journal of Public Economics*, 87, pp. 2549-2569.
- 52) Brumby, J. (2007), 9 Improving Allocative Efficiency. *Performance Budgeting: Linking Funding and results* (EPub).
- 53) Buti, M., Giudice, G., (2002), Maastricht's fiscal rules at ten: an assessment, *JCMS: Journal of Common market Studies*, 40(5), 823-848.
- 54) Caldwell, B. J. (1997), Principles and practices in resource allocation to schools under conditions of radical decentralization, Paul D. Planchon, Associate Commissioner, 121.
- 55) Caldwell, B. J., Spinks, J. M., (1999), *Beyond the Self-Managing Schools*, Falmer Press, London.
- 56) Carnoy, M., (1997), Is privatization through Education Vouchers Really the Answer?, *The World Bank Research Observer*, Vol. 12, No. 1, pp. 105-116.
- 57) Carnoy, M., (1998), National Voucher Plans in Chile and Sweden: Did Privatization Reforms Make for better Education?, *Comparative Education Review*, Vol. 42, No. 3., Comparative Education Society.

- 58) Centre for Education Policy (CEP), (2010), *Secondary Education in Serbia: A Review*, Belgrade.
- 59) Chowdry, H., Sibieta, L., (2011), *School funding reform: an empirical analysis of options for a national funding formula*, IFS Briefing Note BN123.
- 60) Christiansen, T., (2002), *Organization and financing of the Danish health care system*. *Health Policy*, 59(2), 107-118.
- 61) Cigno, A., Luporini, A., Pettini, A., (2003), *Transfers to families with children as a principal-agent problem*, *Journal of Public Economics*, 87(5), 1165-1177.
- 62) Clarke, S. (1988). *Keynesianism, Monetarism, and the Crisis of the State*, Simon Clarke.
- 63) Coelli, T. J., Rao, D. S. P., O'Donnell, C. J., Battese, G. E., (2005), *An introduction to efficiency and productivity analysis*, Springer.
- 64) Collier, P., Dollar, D., (2002), *Aid allocation and poverty reduction*, *European Economic Review*, 46(8), 1475-1500.
- 65) Curristine, T., Lonti, Z., Joumard, I., (2007), *Improving public sector efficiency: Challenges and opportunities*, *OECD Journal on Budgeting*, 7(1), 161.
- 66) Dakhli, M., De Clercq, D., (2004), *Human capital, social capital, and innovation: a multi-country study*, *Entrepreneurship & Regional Development*, 16(2), 107-128.
- 67) Danchev, P., Ivanov, S., (2009), *Financing Public Education in Bulgaria*, in: Bischoff, C., (2009), *Public money for Public Schools, Financing Education in South Eastern Europe*, Local Government and Public service Reform Initiative, OSI, Budapest.
- 68) Davey, K., (ed.), (2003), *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in four Central European Countries*, Central European University Press.
- 69) Davis-Kean, P. E., (2005), *The influence of parent education and family income on child achievement: the indirect role of parental expectations and the home environment*, *Journal of family psychology*, 19(2), 294.

- 70) De La Fuente, A. (2011), Human capital and productivity, *Nordic Economic Policy Review*, 2(2), 103-132.
- 71) De La Fuente, A., Jimeno, J. F., (2008), The Private and Fiscal Returns to Schooling and the Effect of Public Policies on Private Incentives to Invest in Education: A General Framework and Some Results for the EU.
- 72) De Mello, L., (2000), Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: a cross-country analysis. *World development*, 28(2), 365-380.
- 73) Dee, T. S., (2004), Are there civic returns to education?, *Journal of Public Economics* 88, pp. 1697-1720.
- 74) Diaz, J. J., (2006), Public sector downsizing, Analyzing the distributional impact of reforms, 213-254.
- 75) Diener, E., Suh, E., (1997), Measuring quality of life: Economic, social, and subjective indicators, *Social indicators research*, 40(1-2), 189-216.
- 76) Dimmock, C. (Ed.), (2013), *School-based management and school effectiveness*, Routledge.
- 77) Dixit, A., (2002), Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review, *Journal of human resources*, 696-727.
- 78) Duncombe, W., Yinger, J., (1998), School finance reform: Aid formulas and equity objectives, *National Tax journal*, 239-262.
- 79) Dunleavy, P., Hood, C., (1994), From old public administration to new public management, *Public money & management*, 14(3), 9-16.
- 80) Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J., (2006), New public management is dead—long live digital-era governance, *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 467-494.
- 81) Dunsire, A., (1995), Administrative theory in the 1980s: a viewpoint, *Public Administration*, 73, 17-40.
- 82) Englund, M. M., Luckner, A. E., Whaley, G. J., Egeland, B., (2004), Children's achievement in early elementary school: Longitudinal effects of parental

- involvement, expectations, and quality of assistance, *Journal of Educational Psychology*, 96(4), 723.
- 83) European Commission, (2012), *The Quality of Public Expenditures in the EU*, Occasional Papers 125.
 - 84) European Commission/EACEA/Eurydice, (2014), *Financing Schools in Europe: Mechanisms, Methods and criteria in Public Funding*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. str. 28.
 - 85) EURYDICE, (2013), *The Education System in the Federal Republic of Germany 2011/12*, Bonn.
 - 86) Falch, T., Oosterbeek, H., (2011), *Financing lifelong learning: Funding mechanisms in education and training*, EENEE Analytical Report 10., str. 12w.
 - 87) Fedelino, A., Ter-Minassian, T., (2010), *Making fiscal decentralization work: cross-country experiences*, IMF Occasional Paper, No. 271.
 - 88) Fernandez, R., Rogerson, R., (1996), *Income distribution, communities, and the quality of public education*, *The Quarterly Journal of Economics*, 111(1), 135-164.
 - 89) Fernandez, S., Rainey, H. G., (2006), *Managing successful organizational change in the public sector*. *public administration review*, 66(2), 168-176.
 - 90) Fisher, R. C., Papke, L. E., (2000), *Local government responses to education grants*, *National Tax Journal*, 153-168.
 - 91) Fiske, Edward, B., (1996), *Decentralization of Education. Politics and Consensus*, *Direction in Development Series*, Washington DC:WB.
 - 92) Fong, C., (2001), *Social preferences, self-interest, and the demand for redistribution*, *Journal of Public economics*, 82(2), 225-246.
 - 93) Frank, D. J., Hironaka, A., Schofer, E., (2000), *The nation-state and the natural environment over the twentieth century*, *American Sociological Review*, 96-116.
 - 94) Frant, H., (1996), *High-Powered and Low-Powered Incentives in the Public Sector*, *Journal of Public administration Research and Theory*, 6, 3, 365-281.

- 95) Freudenberg, M., (2003), Composite Indicators of Country Performance: A Critical Assessment, OECD STI Working Paper DSTI/DOC 2003/16.
- 96) Friedman, B. M., (1979), Crowding out or crowding in? The economic consequences of financing government deficits.
- 97) Friedman, M., (1955), The role of government in education, Rutgers University Press.
- 98) Friedman, M., (1997), Public schools: Make them private, *Education Economics*, 5(3), 341-344.
- 99) Gallie, D., Paugam, S., Jacobs, S., (2003), Unemployment, poverty and social isolation: Is there a vicious circle of social exclusion?, *European Societies*, 5(1), 1-32
- 100) Garber, A. M., Phelps, C. E., (1997), Economic foundations of cost-effectiveness analysis, *Journal of health economics*, 16(1), 1-31.
- 101) Gewirtz S., Ball, S., Bowe, R., (1995), *Markets, Choice and Equity in Education*, Open University Press.
- 102) Glennerster, H., (2002), United Kingdom education 1997–2001, *Oxford Review of Economic Policy*, 18(2), 120-136.
- 103) Glomm, G., Ravikumar, B., (1997), Productive government expenditures and long-run growth. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 21(1), 183-204.
- 104) Goldfield, N., (2010), The Evolution of Diagnosis-Related Groups (DRGs): From Its Beginnings in Case-Mix and Resource Use Theory, to Its Implementation for Payment and Now for Its Current Utilization for quality Within and Outside the Hospital, *Quality Management in Healthcare*, 19(1), 3-16.
- 105) Gonzales, P., Mizala, A., Romaguera, P., (2004), *Vouchers, Inequalities and the Chilean Experience*, Santiago de Chile: CEA.
- 106) Greiner, A., Fincke, B., (2009), *Public debt and economic growth (Vol. 11)*. Springer.

- 107) Grek, S. (2008), From symbols to numbers: the shifting technologies of education governance in Europe, *European educational research journal*, 7(2), 208-218.
- 108) Grizzle, G. A., Pettijohn, C. D., (2002), Implementing Performance-Based Program Budgeting: A system-Dynamics Perspective, *Public Administration Review*, 62(1), 51-62.
- 109) Gruening, G., (2001), Origin and theoretical basis of New Public Management, *International Public management Journal*, Vol. 4, 1-25.
- 110) Halazs, G. (2007), From deconstruction to systemic reform: educational transformation in Hungary.
- 111) Hansen, B. (2003), *The economic theory of fiscal policy* (Vol. 3), Routledge Library Editions.
- 112) Hanushek, E. A., (2003), The Failure of Input-based Schooling Policies, *The economic journal*, 113(485), F64-F98.
- 113) Hanushek, E. A., Leung K, Y., C., Yilmaz, K., (2003), Redistribution through education and other transfer mechanisms, *Journal of Monetary Economics* 50, pp 1719-1750.
- 114) Hanushek, E. A., Rivkin, S. G., (2010), Generalizations about using value-added measures of teacher quality, *The American Economic Review*, 267-271.
- 115) Hanushek, E. A., Rivkin, S. G., Rothstein, R., Podgursky, M., (2004), How to improve the supply of high-quality teachers, *Brookings papers on education policy*, 7-44.
- 116) Hanushek, E., A., Kimko, D., D., (2000), Schooling, Labor-Force Quality and the Growth of Nations, *The American Economic Review*, Vol. 90, No. 5, pp. 1184-1208.
- 117) Hanushek, E., Woessmann, (2008), The Role of Cognitive Skills in Economic Development, *Journal of Economic Literature*, 46: 3, pp. 607-668.
- 118) Hanushek, E.; Woessmann, L., (2007), *The Role of Education Quality for Economic Growth*, World Bank, Washington, DC.

- 119) Harmon, C., Oosterbeek, H., Walker, I., (2003), The Returns to Education: Microeconomics, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 17, No. 2.
- 120) Harmon, C., Oosterbeek, H., Walker, I., (2000), The Returns to Education: A Review of Evidence, Issues and Deficiencies in the Literature, Centre for the Economics of Education, London School of Economics and Political Science, London.
- 121) Hawkesworth, I., von Trapp, L., Nielsen, D. F., (2011), Performance Budgeting in Poland: An OECD overview, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1.
- 122) Heilbrun J., (2003), Baumol cost disease, *A handbook of cultural economics*, Edward Elgar
- 123) Helmuth, U., (2010), Better performance with performance budgeting? Analyzing cases of success and failure in public administrations, *International Public Management Journal*, 13(4), 408-428.
- 124) Hemming, R., Kell, M., Mahfouz, S. (2002), The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity: A review of the literature (Vol. 2), International Monetary Fund.
- 125) Herbst, M., Hercynski, J., (2004), Is Large More Effective than Small is Beautiful? Size and Performance of primary Schools in Poland, CERGE-EI Foundation.
- 126) Herczynski, J., (2003), The financing of Georgian education, *Problems of Economic Transition*, 45(10), 5-57.
- 127) Hermann, Z., Varga, J., (2006), Financing Public Education, in: *Education in Hungary 2006*, Hungarian institute for Educational Research and Development, Budapest.
- 128) Hicks, D., (2012), Performance-based university research funding systems, *Research Policy*, 41(2), 251-261.
- 129) Hill, P., Pierce, L. C., Guthrie, J. W., (2009), *Reinventing public education: How contracting can transform america's schools*, University of Chicago Press.

- 130) Hood, C., (2007), Public Service Management by Numbers: Why Does it Vary? Where Has it Come from? What Are the Gaps and Puzzles?, Public Money and Management, Vol. 27, No. 2, pp. 95-102.
- 131) Hood, C., Peters, G., (2004), The middle aging of new public management: into the age of paradox?, Journal of public administration research and theory, 14(3), 267-282.
- 132) Hopkins, D., Stern, D., (1996), Quality teachers, quality schools: International perspectives and policy implications, Teaching and teacher education, 12(5), 501-517.
- 133) Intervju sa ekspertom za fiskalnu politiku iz Srbije
- 134) Intervju sa ekspertom Svetske banke iz Poljske
- 135) Intervju sa ekspertom za srednje stručno obrazovanje iz Srbije
- 136) Intervju sa ekspertom za visoko obrazovanje iz Srbije
- 137) Intervju sa ekspertom Svetske banke koji je bio angažovan u Gruziji
- 138) Intervju sa ekspertom za obrazovanje iz Bugarske
- 139) Intervju sa ekspertom za obrazovanje iz Estonije
- 140) Intervju sa ekspertom za obrazovanje iz Mađarske
- 141) Intervju sa ekspertom za visoko obrazovanje iz Srbije (univerzitetski profesor na fakultetu iz tehničko-tehnološkog naučnog polja)
- 142) Intervju sa ekspertom Svetske banke iz Velike Britanije
- 143) Ireland, M., Paul, E., Dujardin, B., (2011), Can performance-based financing be used to reform health systems in developing countries?, Bulletin of the World Health Organization, 89(9), 695-698.
- 144) Johansson, B., Karlsson, C., Backman, M., Juusola, P., (2007), The Lisbon agenda from 2000 to 2010.
- 145) Johnson, H. G., (1971), The Keynesian revolution and the monetarist counter-revolution, The American Economic Review, 1-14.
- 146) Johnstone, D. B., Rosa, M. J., (2006), Cost-sharing and accessibility in higher education: A fairer deal? (Vol. 14), H. Vossensteyn (Ed.). Dordrecht: Springer.

- 147) Jones, D., (2013), Outcome-Based Funding: The Wave of Implementation, NCHEMS.
- 148) Jongbloed, B., Vossensteyn, H., (2001), Keeping up performances: An international survey of performance-based funding in higher education, *Journal of Higher Education Policy and Management*, 23(2), 127-145;
- 149) Kamensky, J. M., (1996), Role of the 'reinventing government' movement in federal management reform, *Public Administration Review*, 56, 247-255.
- 150) Karsten, S., Meijer, J., (1999), School-based management in the Netherlands: The educational consequences of lump-sum funding, *Educational policy*, 13(3), 421-439.
- 151) Kendall, L. et al., (2005), Excellence in cities: the national evaluation of a policy to raise standards in urban schools 2000-2003, Research report, 675a, Department for Education and Skills, London, UK. ISBN 184478567X
- 152) Kim, J., (ed.), 2004, From Line-item to Program Budgeting: Global Lessons and the Korean Case, Korean institute of Public Finance, The World Bank.
- 153) Kraan, D., J., (2007), Programme Budgeting in OECD Countries, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7, No. 4.
- 154) Kristensen, J. K., Groszyk, W., Buhler, B., (2002), Outcome Focused Management and Budgeting, *OECD Journal on Budgeting*.
- 155) Krueger, A., B., Lindahl, M., (2001), Education for Growth: Why and For Whom?, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIX, pp. 1101-1136.
- 156) Kuhnle, S. (Ed.), (2003), The survival of the European welfare state. Routledge.
- 157) Lane, P. R., (2003), The cyclical behaviour of fiscal policy: evidence from the OECD, *Journal of Public Economics*, 87(12), 2661-2675.
- 158) Lee, V. E., Burkam, D. T., (2002), Inequality at the starting gate: Social background differences in achievement as children begin school, Economic Policy Institute, 1660 L Street, NW, Suite 1200, Washington, DC 20036.
- 159) Levačić, R., (2006), Funding Schools by Formulas, Paper prepared for International Conference on educational Systems and the Challenge of

- Improving Results, September 15 and 16 2006 University of Lausanne, Switzerland.
- 160) Levačić, R., (2008), Funding Schools by Formula, in Nils C. Soguel and Pierre Jaccard (eds.), *Governance and Performance of Education Systems*“, Springer, Netherlands, pp. 205-235.
- 161) Levačić, R., (2011), Per Student Financing of General Education in Poland: A Case Study, in: Alonso, J. D., Sanchez, A. (2011). *Reforming education finance in transition countries: six case studies in per capita financing systems*, World Bank.
- 162) Levačić, R., Downes, (eds.), (2004), *Formula Funding of Schools, Decentralization and Corruption: A comparative Analysis*, International Institute for Educational Planning, UNESCO, Paris.
- 163) Low-Beer, D., et al., (2007), Making performance-based funding work for health. *PLoS medicine*, 4(8), e219.
- 164) Lucas, R. ,(1988). On the mechanics of economic development, *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.
- 165) Mankiw, N., G., Romer, D., Weil, D., (1992), A contribution to the empirics of economic growth, *Quarterly Journal of Economics*, 107, 407-437.
- 166) Mankiw, G., (2000), The savers-spenders theory of fiscal policy (No. w7571). National Bureau of Economic Research.
- 167) McGuinness, S., (2006), Overeducation in the labour market, *Journal of economic surveys*, Vol. 20, No. 3.
- 168) McLean, I., McMillan, A., (2003), The Distribution of Public Expenditures across the UK Regions, *Fiscal studies*, Vol. 24, No. 1., str. 47.
- 169) Meyer, J. W., (1979), The Impact of the Centralization of Educational Funding and Control on State and Local Organizational Governance.
- 170) Midwinter, A., (2004), Financing Devolution in Practice: The Barnett Formula and the Scottish Budget, 1999-2003, *Public Money & Management*, 24(3), 137-144.

- 171) Milesi-Ferretti, G. M., (2004), Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting, *Journal of Public Economics*, 88(1), 377-394.
- 172) Miller, G. J., (2005), The political evolution of principal-agent models, *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 8, 203-225.
- 173) Ministarstvo prosvete, (2009, 2010), Stručno uputstvo o formiranju odeljenja i načinu finansiranja u osnovnim i srednjim školama, br.: 401-00-481/1/2009-08.
- 174) Moretti, E., (1998), Social Returns to Education and Human Capital Externalities, *Evidence from Cities*.
- 175) Moretti, E., (2004), Estimating the social return to higher education: Evidence from longitudinal and repeated cross-sectional data, *Journal of Econometrics* 121, pp. 175-212.
- 176) Mulas-Granados, C., (2003), The political and economic determinants of budgetary consolidation in Europe, *European Political Economy Review*, 1(1), 015-039.
- 177) Musgrave, R. A., (1997), Reconsidering the fiscal role of government. *The American Economic Review*, 156-159.
- 178) Musgrave, R., (1959), *Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, NY, McGraw.
- 179) Musgrave, R., Musgrave, P., B., (1989), *Public Finance in Theory and Practice*. 5th Edition, Singapore: McGraw Hill Book Company.
- 180) Oates, W, A., (2006), *On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization*. Institute for Federalism and intergovernmental Relations, Working Paper 2006-05.
- 181) O'Donnell, G. A., (2004), Why the rule of law matters. *Journal of Democracy*, 15(4), 32-46.
- 182) OECD, (2010), *Education at a Glance*.
- 183) OECD, (1995), *Governance in transition: public management reforms in OECD countries*, Paris: OECD.

- 184) OECD, (2011), The Impact of the 1999 Education Reform in Poland, OECD Education Working Paper No. 49.
- 185) OECD, A User's Guide to Indicator A9: Incentives to Invest in Education.
- 186) Orr, D., Jaeger, M., Schwarzenberger, A., (2007), Performance-based funding as an instrument of competition in German higher education, *Journal of Higher Education Policy and Management*, 29(1), 3-23.
- 187) Osborne, D., (1993), Reinventing government, *Public Productivity & Management Review*, 349-356.
- 188) Osborne, D., (2007), Reinventing Government: What a difference a strategy makes. In 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government.
- 189) Paton, C., (1995), Present dangers and future threats: some perverse incentives in the NHS reforms, *BMJ: British Medical Journal*, 310(6989), 1245
- 190) Patrinos, H., (2005), Education Contracting: Scope of Future Research, *Program on Education Policy and Governance Report*, 05-23
- 191) Patrinos, H., (2010), Private education provision and public finance: the Netherlands, *World Bank Policy Research Working Paper Series*, No. 5185.
- 192) Peacock A., (2000), Alex Scott, The curious attraction of Wagners law, *Public choice* 102, str. 1-17
- 193) Pereira, A. M., (2001), Public investment and private sector performance—international evidence, *Public finance & Management*, 1(2), 261-277.
- 194) Perotti, R., (1993), Political Equilibrium Income Distribution, and Growth, *Review of Economic Studies*, 60.
- 195) Persson, T., Tabellini, G., (1994), Is Inequality Harmful for Growth? Theory and Evidence, *American Economic Review*, 84 (3), 600-621.
- 196) Pešikan, A., (ur.), (2012), Osnovni resursi u preduniverzitetskom obrazovanju u Srbiji, *Filozofski fakultet, Beograd*.
- 197) Peteri, G., (2014), A közoktatás finanszírozása: nemzetközi trendek. *Expanzió Kft., Kézirat. OFI TÁMOP-3.1.1 projekt, Budapest*.

- 198) Piccinini, A., Loseby, M., (2001), *Agricultural policies in Europe and the USA: farmers between subsidies and the market*, Palgrave Publishers Ltd.
- 199) Piketty, T., (1995), *Social mobility and redistributive politics*, *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 551-584.
- 200) Pisani-Ferry, J., (2012), *The euro crisis and the new impossible trinity*, No. 2012/01. Bruegel Policy contribution.
- 201) *Pravilnik o ceni usluga srednje škole*, (1993), *Sl. Glasnik Republike Srbije* 42/93.
- 202) *Pravilnik o merilima za utvrđivanje cene usluga u osnovnoj školi*, (1993), *Sl. Glasnik Republike Srbije* 42/93.
- 203) Psacharopoulos, G. (1997), *Vocational Education and Training Today: Challenges and responses*, *Journal of Vocational Education and Training* 49(3): 385-393.
- 204) Psacharopoulos, G., (1987), *To Vocationalize or Not to Vocationalize?: That is the Curriculum Question*, *International Review of Education*, Vol. 33, No. 2, pp. 187-211.
- 205) Psacharopoulos, G., Patrinos, H., (2004), *Returns to investment in education: A further update*, *Education Economics* 12(2): 111-134.
- 206) Rado, P., (2001), *Transition in Education. Policy Making and the Key Educational Policy Areas in the Central-European and Baltic Countries*, Budapest, Institute for Educational Policy – Open Society Institute Budapest.
- 207) Rado, P., (2010), *Governing Decentralized Education Systems, Systemic Changes in South Eastern Europe*, OSF/LGI, Budapest.
- 208) Rama, M., (1999), *Public sector downsizing: An introduction*, *The World Bank Economic Review*, 13(1), 1-22.
- 209) Ramey, V. A., (2011), *Can government purchases stimulate the economy?*, *Journal of Economic Literature*, 49(3), 673-685.
- 210) Rangvid, B.S., (2008), *Private School Diversity in Denmark's National Voucher System*, *Scandinavian Journal of Educational Research* 52(4): 331-354.

- 211) Rautalin, M., Alasuutari, P., (2009), The uses of the national PISA results by Finnish officials in central government, *Journal of Education Policy*, 24(5), 539-556.
- 212) Ringarp, J., Rothland, M. (2010), Is the Grass Always Greener? The Effect of the PISA Results on education Debates in Sweden and Germany, *European Educational Research Journal*, 9(3), 422-430.
- 213) Romer, P. M., (1990), Endogenous technological change, *Journal of Political Economy*, 98 (5), pp. 71-102.
- 214) Ross, K., Levačić, R., (1999), *Needs-based Resource Allocation in Education: Via Formula Funding of Schools*, Paris UNESCO Publishing.
- 215) Roubini, N., (2010), Teaching PIIGS to fly. Project Syndicate, 15-02.
- 216) Ryan, J. E., (2004), Perverse Incentives of the No Child Left behind Act, *The NYUL Rev.*, 79, 932.
- 217) Salmi, J., Hauptman, A., (2006), Innovations in tertiary education financing: A comparative evaluation of allocation mechanisms, *Education Working Paper Series*, 4, 278.
- 218) Savoie, D. J., (1994), *Thatcher, Reagan, Mulroney: in search of a new bureaucracy*, Pittsburgh ePA PA: University of Pittsburgh Press.
- 219) Schuknecht, L., (2000), Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries, *Public Choice*, 102(1-2), 113-128.
- 220) Schuknecht, L., (2004), EU fiscal rules: issues and lessons from political economy, *ECB Working Paper Series*, No. 421.
- 221) Schuknecht, L., Tanzi, V., (2005), Reforming public expenditure in industrialised countries: are there trade-offs?, *ECB Working Papers* No. 435.
- 222) Semmler, W., Semmler, A., (2013), The macroeconomics of the fiscal consolidation in the European Union.
- 223) Sianesi, B., Reenen, J. Van, (2003), The returns to education, *Macroeconomics*, 17, pp. 157-200.

- 224) Silverman, E., Skinner, J., (2004), Medicare upcoding and hospital ownership. *Journal of Health Economics*, 23(2), 369-389.
- 225) Simkins, T., (2004), School Finance and Equity in England. An Analysis of Strategies and Consequences, *Educational Management Administration and Leadership*, Vol. 32, No. 4., pp. 369-386.
- 226) Smith, P. C., Street, A., (2005), Measuring the efficiency of public services: the limits of analysis, *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 168(2), 401-417.
- 227) Spring, J. (2000), *The universal right to education: Justification, definition, and guidelines*, Routledge.
- 228) Stiglitz, J., (1998), Distinguished lecture on economics in government: the private uses of public interests: incentives and institutions, *The Journal of Economic Perspectives*, 3-22
- 229) Stiglitz, J. E., (1998), More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington consensus (p. 2), Helsinki: UNU/WIDER.
- 230) Stiglitz, J., (2012), *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*, WW Norton & Company.
- 231) Stiglitz, J., (2004), *Ekonomija javnog sektora*, Ekonomski fakultet, Beograd.
- 232) *Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine*, Sl. glasnik RS, br. 107/2012.
- 233) Svejnar, J. (2002), Transition Economies: Performance and Challenges, *Journal of Economic Perspectives*, 16(1): 3-28.
- 234) Tanzi, L. Schuknecht, (2000), *Public spending in the 20th century - Global perspective*, Cambridge University Press.
- 235) Tanzi, V., (1998), Corruption Around the World-Causes, Consequences, Scope and Cures, *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No. 4.
- 236) Tanzi, V., (2008), The future of fiscal federalism, *European Journal of Political Economy*, 24(3), 705-712.

- 237) Tilak, J., (1988), Economics of Vocationalization: A Review of Evidence, Canadian and International education, Vol. 17, No. 1.
- 238) Todaro, M., Smith, S., (2014), Economic Development, Prentice Hall.
- 239) Tolofari, S., (2005), New Public Management and Education, Policy Futures in Education, Vol. 3, No. 1.
- 240) Tommasi, M., Weinschelbaum, F., (2007), Centralization vs. Decentralization, A Principal-Agent Analysis, Journal of Public Economic Theory, 9, pp. 369-389.
- 241) Van de Ven, W.P., M. M., Ellis, R., (2000), Risk Adjustment in Competitive Health Plan Markets, in J. P. Newhouse and A. J. Cuyler (eds), Handbook of Health Economics, Amsterdam, Elsevier.
- 242) Vaughan-Whitehead, D., (2012), Šok javnog sektora u Europi: Između strukturnih reformi i kvantitativnih prilagodbi (prevod), Revija za socijalnu politiku, Zagreb.
- 243) Venniker, R., (2000), Social returns to education: a survey of recent literature on human capital externalities, CPB Report 00/1.
- 244) Vernez, G., Krop, R., Rydell, C. P., (1999). Closing the education gap, RAND Corporation.
- 245) Vlada Srbije, (2004), Odluka o kriterijumima za utvrđivanje mreže dečjih vrtića i osnovnih škola, Službeni glasnik RS 13/2004.
- 246) Vlada Republike Srbije, (2010), Uredba o kriterijumima za donošenje akta o mreži predškolskih ustanova i akta o mreži osnovnih škola, Sl. glasnik RS, 80/2010.
- 247) Vlada Republike Srbije, (2014), Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva, str. 160-161.
- 248) Von Hagen, J., (2002), Fiscal rules, fiscal institutions, and fiscal performance. Vol. XX, No. XX, Issue, Year.
- 249) West A., Pennell, H., (2002), How new is New Labour? The quasi-market and English schools 1997 to 2001, LSE Research Online.

- 250) West, A. (2009), Redistribution and Financing Schools in England under Labour Are Resources Going where Needs Are Greatest?, *Educational Management Administration & Leadership*, 37(2), 158-179.
- 251) Wibbels, R., Wibbels, E., Rodden, J., (2006), Business Cycles and the Political Economy of decentralized, IMF Occasional Paper 271 99 Finance: Lessons for Fiscal Federalism in the EU, in *Fiscal policy Surveillance in Europe*, ed. by Peter Wierts, S. Deroose, E. Flores, and A. Turrini (Cheltenham, UK: Edward Elgar).
- 252) Wildavsky, A., (1978), A budget for all seasons? Why the traditional budget lasts, *Public Administration review*, 501-509.
- 253) Winkler, Donald, R., (1989), Decentralization in Education: An Economic Perspective. Working Paper Series 143, Washington DC:WB.
- 254) Wolfe, B., Haveman, R., (2000), Accounting for the social and non-market benefits of education, University of Wisconsin-Madison.
- 255) Woods, A., Bagley, C., Glatler, R., (1998), *School Choice and Competition: Markets in Public Interest?*, Routledge, London.
- 256) World Bank, (1996), *The Full Social Returns to Education: Estimates Based on Countries' Economic Growth Performance* by Alain Mingat and Jee-Peng Tan, The World Bank.
- 257) World Bank, (2005), *Colombia: Contracting Education Services* (Report No. 31841-CO), Colombia and Mexico Country Management Unit, Education Unit, Human Development Department, Latin America and the Caribbean Region
- 258) World Bank, (2006), *Public finances and growth in EU-8*, Special topic in EU8 quarterly monitor.
- 259) World Bank, (2009), *Serbia - Doing more with less : addressing the fiscal crisis by increasing public sector productivity*, Public Expenditure Review, Washington DC.
- 260) World Bank, (2010), *A Review of Bulgaria School Autonomy Reforms Europe and Central Asia*, Development Department.

- 261) World Bank, (2012), World Development Report 2013 Overview: Jobs, Washington, DC: World Bank.
- 262) Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Sl. Glasnik Republike Srbije 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2012.
- 263) Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, (2009), Sl. Glasnik Republike Srbije 72/2009, 52/2001, 55/2013.
- 264) Zakon o osnovnoj školi, (1992), Sl. glasnik RS, 50/92.
- 265) Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, (2013), Sl. glasnik RS, 55/2013.
- 266) Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, Sl. glasnik RS, 18/2010.
- 267) Zymelman, M. (1976), The Economic Evaluation of Vocational Training Programs, Baltimore, MD: John Hopkins University Press.

Biografija kandidata

Mihajlo Babin je rođen 1982. godine u Novom Sadu. Diplomirao je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Novom Sadu 2005. godine sa prosečnom ocenom 9,32. Magistarsku tezu je odbranio 2008. godine na Fakultetu za ekonomiju, finansije i administraciju (FEFA) u Beogradu (prosečna ocena tokom magistarskih studija-10,00). Na FEFA je angažovan u nastavnom procesu u svojstvu asistenta pripravnika i asistenta od 2005. godine. U periodu od 2005. do 2009. bio je angažovan u nastavnom procesu na Fakultetu tehničkih nauka Univerziteta u Novom Sadu.

Obavljao je sledeće funkcije:

- prorektor student Univerziteta u Novom Sadu (oktobar 2002 – januar 2005)
- član Komisije za izradu Zakona o visokom obrazovanju (2004)
- član Izvršnog odbora Studentske unije Srbije (januar 2005 – oktobar 2005)
- član državne delegacije Srbije na Ministarskom Samitu u Bergenu (maj 2005)
- član Nacionalnog tima stručnjaka za reformu visokog obrazovanja Republike Srbije (HERE-*Higher Education Reform Experts*) (2008 – 2010)
- član Radne grupe za efikasnost tržišta rada, razvoj ljudskog kapitala i inovacije Nacionalnog Saveta za konkurenost (2009 – 2010)

Od 2005. godine je aktivno učestvovao na većem broju Tempus projekata. Od 2009. je konsultant Svetske banke za oblast finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja i jedan je od koautora Strategije razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine. Od 2011. je konsultant GIZ (*Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*) na pitanjima finansiranja unapređenja energetske efikasnosti u Srbiji. Aktivno učestvuje u naučnom projektu „Unapređenje konkurentnosti Srbije u procesu priključenja Evropskoj uniji”.

Angažovan je kao recenzent u dva renomirana međunarodna časopisa: Eastern European Economics (SSCI lista) i Energy and Buildings (SCI lista).

Učestvovao je na brojnim konferencijama iz oblasti ekonomije i visokog obrazovanja u zemlji i inostranstvu.

Prilog 1.

Izjava o autorstvu

Potpisani Mihajlo Babin

Izjavljujem da je doktorska disertacija pod naslovom

„Upravljanje modelima alokativnih mehanizama finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja“

- rezultat sopstvenog istraživačkog rada,
- da predložena disertacija u celini ni u delovima nije bila predložena za dobijanje bilo koje diplome prema studijskim programima drugih visokoškolskih ustanova,
- da su rezultati korektno navedeni i
- da nisam kršio autorska prava i koristio intelektualnu svojinu drugih lica.

U Beogradu, 18.12.2014.

Potpis doktoranda



Prilog 2.

Izjava o istovetnosti štampane i elektronske verzije doktorskog rada

Ime i prezime autora Mihajlo Babin

Naslov rada „Upravljanje modelima alokativnih mehanizama finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja“

Mentor prof. dr Nevenka Žarkić-Joksimović

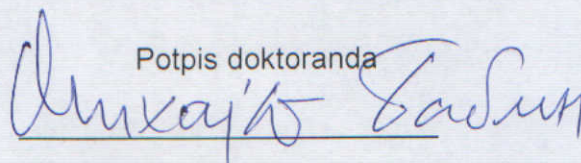
Potpisani Mihajlo Babin

Izjavljujem da je štampana verzija mog doktorskog rada istovetna elektronskoj verziji koju sam predao za objavljivanje na portalu Digitalnog repozitorijuma Univerziteta u Beogradu.

Dozvoljavam da se objave moji lični podaci vezani za dobijanje akademskog zvanja doktora nauka, kao što su ime i prezime, godina i mesto rođenja i datum odbrane rada.

Ovi lični podaci mogu se objaviti na mrežnim stranicama digitalne biblioteke, u elektronskom katalogu i u publikacijama Univerziteta u Beogradu.

U Beogradu, 18.12.2014.

Potpis doktoranda


Prilog 3.

Izjava o korišćenju

Ovlašćujem Univerzitetsku biblioteku „Svetozar Marković“ da u Digitalni repozitorijum Univerziteta u Beogradu unese moju doktorsku disertaciju pod naslovom:

„Upravljanje modelima alokativnih mehanizama finansiranja preduniverzitetskog obrazovanja“

koja je moje autorsko delo.

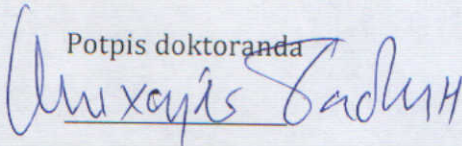
Disertaciju sa svim priložima predao sam u elektronskom formatu pogodnom za trajno arhiviranje.

Moju doktorsku disertaciju pohranjenu u Digitalni repozitorijum Univerziteta u Beogradu mogu da koriste svi koji poštuju odredbe sadržane u odabranom tipu licence Kreativne zajednice (Creative Commons) za koju sam se odlučio.

1. Autorstvo
2. Autorstvo - nekomercijalno
3. **Autorstvo - nekomercijalno - bez prerade**
4. Autorstvo - nekomercijalno - deliti pod istim uslovima
5. Autorstvo - bez prerade
6. Autorstvo - deliti pod istim uslovima

(Molimo da zaokružite samo jednu od šest ponuđenih licenci, kratak opis licenci dat je na poledini lista).

U Beogradu, 18.12.2014.

Potpis doktoranda


1. Autorstvo - Dozvoljavate umnožavanje, distribuciju i javno saopštavanje dela, i prerade, ako se navede ime autora na način određen od strane autora ili davaoca licence, čak i u komercijalne svrhe. Ovo je najslobodnija od svih licenci.
2. Autorstvo - nekomercijalno. Dozvoljavate umnožavanje, distribuciju i javno saopštavanje dela, i prerade, ako se navede ime autora na način određen od strane autora ili davaoca licence. Ova licenca ne dozvoljava komercijalnu upotrebu dela.
3. Autorstvo - nekomercijalno - bez prerade. Dozvoljavate umnožavanje, distribuciju i javno saopštavanje dela, bez promena, preoblikovanja ili upotrebe dela u svom delu, ako se navede ime autora na način određen od strane autora ili davaoca licence. Ova licenca ne dozvoljava komercijalnu upotrebu dela. U odnosu na sve ostale licence, ovom licencom se ograničava najveći obim prava korišćenja dela.
4. Autorstvo - nekomercijalno - deliti pod istim uslovima. Dozvoljavate umnožavanje, distribuciju i javno saopštavanje dela, i prerade, ako se navede ime autora na način određen od strane autora ili davaoca licence i ako se prerada distribuira pod istom ili sličnom licencom. Ova licenca ne dozvoljava komercijalnu upotrebu dela i prerada.
5. Autorstvo - bez prerade. Dozvoljavate umnožavanje, distribuciju i javno saopštavanje dela, bez promena, preoblikovanja ili upotrebe dela u svom delu, ako se navede ime autora na način određen od strane autora ili davaoca licence. Ova licenca dozvoljava komercijalnu upotrebu dela.
6. Autorstvo - deliti pod istim uslovima. Dozvoljavate umnožavanje, distribuciju i javno saopštavanje dela, i prerade, ako se navede ime autora na način određen od strane autora ili davaoca licence i ako se prerada distribuira pod istom ili sličnom licencom. Ova licenca dozvoljava komercijalnu upotrebu dela i prerada. Slična je softverskim licencama, odnosno licencama otvorenog koda.