

Славко О. Каравидић

Висока школа за пословну економију и  
предузетништво, Београд

Марија С. Чукановић-Каравидић

Факултет за културу и медије

Мегатренд универзитета, Београд

УДК: 37.014.3(497.11) ;

005.5:37(497.11)

ИД БРОЈ: 171641356

Информативни прилог

Примљен: 3. септембар 2009.

Прихваћен: 8. октобар 2009.

## РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ОБРАЗОВАЊА У СРБИЈИ

Тренутно стање и могуће смернице

*Лако је живети и зајворених очију –  
поједино и умачећи све што видиш*  
БИТЛСИ

*Айсџракиј:* Преношењем компетенција одлучивања и одговорности за образовање на локалну управу образовни систем се трансформише у скуп децентрализованих, флексибилно изграђених образовних јединица које у узајамним односима условљавања, граде цео систем образовања који има атрибуте више адаптивности конкретним економским и социјалним околностима. Основни аргумент који говори у прилог регионализацији и децентрализацији образовања везује се за побољшање алокације ресурса, а тиме и на економску ефикасност и побољшање резултата образовања. Оно што се поставља као дилема за спровођење регионализације и децентрализације у овом тренутку је питање квалитета и степена одговорности локалних власти да преузму одговорност за образовање.

*Кључне речи:* регионализација, децентрализација, образовни систем

### УВОД

Овај простор нам дозвољава да се само једним делом закорачи у тематски комплекс у коме је много отворених и недовољно истражених и на прави начин проучених питања, тако да ће изван одговарајућег домаћаја у овом тренутку остати више питања која због свог значаја заслужују посебну пажњу и много више тематског простора, као на пример:

- Како успоставити привредни развој – једнакост базирану на уравнио-теженом привредном развоју, расту и стабилности;
- Како успоставити високо конкурентску тржишну економију;
- Како унапредити квалитет живота за све у Србији као основни сми-сао промена итд.

Огромни трошкови нечињења у дугом року дају за последицу многе данашње трендове: државу која је скупа, буџет који је лоше структуриран, неконзистентност секторских политика, социјалну политику која не решава проблем сиромаштва и друштвеног занемаривања и све то кроз највиши степен централизације.

Све то такође говори да имамо нефлексибилну, ригидну и гломазну државну машинерију, која себе ставља изнад привреде, друштва... и која није јефтин и ефикасан сервис свих њених грађана. Зар та љубав према централистичком начину управљања, према стварању једног центра моћи (Београд), не произлази из данас прекомерне државне потрошње и јаке бирократије, која је опхрвала не само државу већ и све њене институције?

Та превелика бирократија помутила је ментални ниво и начин размисљања људи код нас, стварајући погодан амбијент за ревитализацију политичког интервенционализма.

Како за нашу децу и наше потомке желимо перспективнију и праведнију Србију, регионализација и децентрализација немају алтернативу. Неопходно је скинути маске и отклонити различите мистификације које се везују за појам регионализације и децентрализације, ради стварања бољег друштва – друштва једнаких шанси, ослобођеног политичке, имовинске и економске диктатуре.

Уколикој мери смо упали у замку организационих инструмената и лажног комфора, да је њихово превазилажење задатак огромних размера.

Поред тога, подигли смо генерације „великих пословних менаџера“ који су изгубили осећај за глобални аспект пословања, економску и социјалну одговорност. Томе треба додати и мноштво различитих посебних социјалних слојева који се артикулишу пре свега политички, а пошто је према свецу и тропар, то је економска реалност слична политичкој. Ако се има све ово у виду, онда је суморна слика наше стварности сасвим јасна – понеки трачак светлости, али све у свему невоља. Ово тим пре јер је криза у Србији одраз једног самовољног државног апарата који се наметнуо друштву и кроз разне облике експропријације и централизације ограничио економско деловање ван центра (Београд) унаказивши тако економски систем и др.

Цена је неприхватљиво велика, првенствено зато што услед институционализованог монопола политичке, економске и идеолошке моћи, те стога и недостатка иновативно-трансформацијских способности наше друштво није у стању да успешно решава ни цивилизацијска, ни демократска, ни национална, ни општедруштвена питања, нити проблем преласка у земљу демократије, тржишне економије итд.

## ОБРАЗОВАЊЕ ДАНАС

Образовање представља чврст темељ и мерило прогреса сваке добро уређене државе. Да се о томе мислило и у Карађорђевој Србији сведочи сле-

деће – да је 11. јануара 1811. године установљено прво Попечитељство просвештенија народа, а за првог попечитеља именован Доситеј Обрадовић.

Затим Уставом Кнежевине Србије од 1835. године (*Срепшењски Устав*), установљен је Државни совјет и шест министарстава, а међу њима и просвештенија. А за привременог попечитеља именован је Димитрије Давидовић. Законом о уређењу Министарства просвете и црквених послова 1880. год. извршене су дубље и у суштини целисходне промене у унутрашњој организацији ове највише просветне власти у Србији.

Ово сазнање је неопходно јер су управо Попечитељство просвештенија и Министарство просвете дали непроцењив допринос у поступном грађењу и општем развоју Србије, старајући се да школе и образовање буду увек у функцији непосредног и непрекидног унутрашњег успона српског народа, и снажан чинилац у његовом духовном ослобађању.

Какво ће друштво бити сутра зависи од тога каква су нам деца данас. Суштина је у улагању садашњих расположивих ресурса сходно будућим очекивањима.

У складу с тим, поставља се питање како се поставити према питању образовања данас, како га артикулисати у времену равнодушне свакодневице, социјалне неизвесности и економске непредвидивости. образовање у Србији је у високом степену деформисано и скренуто на друштвено непродуктивне алтернативе, иако глобализација намеће озбиљан притисак образовним системима широм света.

Наиме, нове тржишне реалности захтевају другачије образовање и већу шансу за политику ослањања на сопствене снаге. Може се слободно констатовати да је нација у опасности. Ево и зашто:

Становништво Србије према школској спреми



Извор: Завод за статистику РС.

Да ли је постојећи образовни ниво транзициони и реформски адут Србије? Наравно да није.

Реформа и редефинисање образовања у Србији је тешко, зато што је образовни систем дубоко укореењен у друштвене институције са компликованим интересима и интересним групама. Све ове године концепција образовања је више апстракција, жеља, тежња... Истина, тешко је схватити димензију величине образовног система с веома израженим рефлексом самоодржања којим штити своју бит.

Поред тога, никада више споријих људи, људи без идеје, страх индукван незнањем – осећањем на корак удаљеним од параноје, необавештеност, одлуке на нивоу страначких димних сигнала и там-там бубњева, сујете и др.

Корак напред или корак назад једнако је удаљено. Ко не напредује тај назадује, ко назадује тај нестаје. Шта ваља чинити?

Прво, морамо пре свега мењати свест и саме себе, а то је јако тешко у земљи Србији. На сваком кораку чућете чувено: „не замарајте ме чињеницама, ја сам већ одлучио“. Без могућности интеракције.

Да ли је дошло време за промену повампирене идеје да политика може и треба да решава све па чак и када је образовање у питању? Наравно да јесте. Али наша стварност је другачија. Где је излаз?

Стратешки циљ у решавању кризе је у јединству образовних путева – формалног, неформалног и самообразовања у интегрисаном образовном систему (од предшколског до високог образовања) на регионалном нивоу у складу са друштвеним социоекономским и другим потребама региона и друштва у целини.

Процес реформи и развоја кроз процес регионализације и децентрализације иницира и интензивира деловање низа фактора организационе културе, а то су: људи, циљеви, стратегија, технологија, традиција, величина, власништво, окружење итд., односно низа хетерогених фактора различитог интензитета.

Нови задаци.

Транзиција ка економији заснованој на знању, поставила је нове задатке: стратегија учења током читавог живота и стратегија мобилности су кључне друштвене тенденције.

Највећи проблем је то што наша земља још увек не показује способност исказивања стратегије развоја и потреба у области образовања.

Регионализацијом би систем образовања могао остварити основне циљеве кроз:

- шире и хуманије схватање образовања (*доспјуйносћ* образовању и *квалишет* образовања) и
- усвајање нових вредности образовања.

Такође, морамо сачувати вредности једнаких шанси за стицање образовања.

Ово пре свега јер је регионална неравномерност у степену развијености у Србији највиша у Европи и из године у годину се повећава.

Сиромаштво у Србији је и даље претежно рурални феномен.

Регионализација би требало да значи промену развијеног зависничког менталитета, менталитета путника другог разреда у возу за будућност.

Јер је: “рука која прима увек испод руке која даје”, како каже афричка пословица.

Тако, уместо реалних фактора који доприносе општем напретку друштва, политичка и економска зависност учинили су да образовање поприми карактеристике времена у коме живимо. Иако је то било очекивано, постојала је извесна нада да ће интелектуална свест и образовање сачувати образовне институције од свакодневног дневно-политичког примитивизма који прети да постане цивилизацијска одредница овог друштва.

Епоха иза нас обележена је декаденцијом интелектуалаца. Време је пролазило, мењала се власт, а проблем српског интелектуалца већи је него икада.

Суштина свега лежи у сујети. С друге стране, само схватање појма „интелект“ и „интелигенција“ код нас је до те мере изопачено да је њихово право значење постало чисто субјективна ствар. У томе треба тражити одговор како је образован и лепо васпитан српски господин с почетка века, успео да на крају века еволуира у невоспитаног и сујетног српског интелектуалца.

Због свега наведеног образовању се мора у процесу регионализације и децентрализације дати шанса у потрази за новим идентитетом или ће се наставити са урушавањем система образовања.

Наравно, остаје и питање како превазићи старе бољке образовања, а то су пре свега постојање различитих интересних група и незаобилазни политички утицај.

Регионализација и децентрализација система образовања у Србији је једно од кључних питања реформе система образовања.

Основни циљеви образовања у Србији су:

- (1) *Доступност образовању – демократизација процеса образовања*
- (2) *Квалитетно образовање*
- (3) *Ослобађање економске иницијативе локалних власних*

***Регионализација и децентрализација система образовања мора се бавити развојним, а не рестриктивним концепцијом олимпијализације образовног система у Србији.***

У следећих неколико година, биће могуће реализовати значајне економске и финансијске уштеде кроз:

- **Вертикално повезивање сектора** (предшколско образовање, основно, средње и високо образовање, образовање деце са посебним потребама и образовање одраслих, што би довело до уштеда у простору људским ресурсима итд);
- **Територијално повезивање** (међуопштинско повезивање, регионално организовање) допринело би бољем коришћењу простора, уштеди у трошковима превоза наставника и ученика, ефикаснијем коришћењу људских ресурса;
- **Међусекторска интеграција** (превасходно по питањима простора, особља и програма).

Постоје добри разлози да се верује да је већина локалних власти релативно добро оспособљене да управља школама. Локалне власти ће морати генерално да подигну квалитет својих школа, под притиском родитеља, пореских обвезника, кроз већи удео својих општинских прихода у образовању на својој територији.

Економски разлози су:

- Алокативна функција намеће потребу да се регионалним и локалним нивоима власти дозволи да воде такву политику јавних расхода и јавних прихода која ће најбоље одговорати интересима и потребама њихових резидената;
- Децентрализована власт је у стању да буде боље и потпуније информисана о потребама и захтевима појединаца, што може да допринесе бољем квалитету задовољења јавних потреба.

Сем тога, обезбеђивање услуга на регионалном и локалном нивоу је мање скупо.

Директори морају добити слободу али и одговорност одлучивања како да троше делегиране буџете. Са слободом располагања буџета школе јавља се значајан мотив – активно прикупљање средстава из других извора – од заједнице, од родитеља и др., а све у циљу побољшања услова рада и резултата образовања.

Школску имовину чији је власник држава треба пренети у власништво јединицама локалне самоуправе на чијој је територији лоцирана чиме се појачава њихова одговорност за исту.

Недостатак стварних слобода и резултата је недостатак одговорности.

Верујемо да је главни утицај на побољшање система образовања у побољшању општег школског управљања, а не специфична реформа школског финансијског управљања. Србија се суочава са једним крупним проблемом: реформа образовања, развој политика, планова и инвестиционих програма треба да се убрза, а исто тако може да налети на контрадикције између њених циљева, планова и средстава, што је битно за њен смер и темпо извођења.

## ЗАШТО РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ОБРАЗОВАЊА

Регионализација и децентрализација образовања подразумева: ефикасније финансирање, одлучивање, управљање и руковођење и стварање позитивног социјалног притиска – климе и културе, као основе менталног става и понашања. У практичном и институционалном смислу то је дуг процес (процес, а не чин), јако отежан, успорен и пренапрегнут са неизвесним ефектима.

Први корак је:

Идентификација фактора из екстерног и интерног окружења, њихова систематизација на шансе и претње, односно снаге и слабости, чиме се олакшава процес регионализације и децентрализације (планирање и управљање).

Значи, неопходно је идентификовати факторе или тенденције који су бар делимично под контролом локалне власти и који утичу на економске перформансе општине и региона, али и на развој образовања и процес реформи: развијеност општине и региона и стање привреде, демографска структура, образовна и квалификациона структура, стање на тржишту рада, развијеност привредног сектора, конкурентност и др.

Критичан фактор су људи, па се мора наћи одговор на разне аспекте људске реакције на промене. Значајно је одредити се за редослед потеза, разјаснити и проверити сопствени начин размишљања и идентификовати кључне одлуке.

Промене траже тежак и тимски рад, економски реализам и научну фундираност, јер су ови процеси, не само дугорочни и сложени, него и веома болни за већи део друштва.

## НЕКИ ОПШТИ ЗАКЉУЧЦИ О РЕГИОНАЛИЗАЦИЈИ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈИ ОБРАЗОВАЊА

1) Нека брза решења кроз темељну реконструкцију постојеће мреже школа могу да предстаљају лош избор са чисто социоекономског аспекта.

2) У Србији постоје основни предуслови да се обезбеди образовна једнакост, и у процесу регионализације и децентрализације образовања то постигнуће не сме бити компромитовано.

3) Развој концепта локалне школе као центра развоја локалне заједнице (школа као локални културни центар, школа као фактор социјалног интеграције свих генерација и свих социјалних, етничких и културних група, школа као центар развоја села).

4) Партиципативни приступ (укључивање што више заинтересованих релевантних чинилаца за рад образовних институција).

5) Мора се наћи одговор на потребе друштва (на државном, регионалном и локалном нивоу) :

- Дефинисати национални интерес и интерес локалне заједнице за образовање;
- Дефинисати доста прецизну шему (скоро алгоритам) за доношење оптималних одлука које се тичу регионализације и децентрализације образовања у Србији;
- Мора се водити рачуна како о економској, тако и о образовној ефикасности, као и о доприносу школа развоју њихове локалне заједнице.

## ЗАКЉУЧАК

Велике промене, а регионализација и децентрализација то јесу, захтевају прераспodelу економског богатства и политичке моћи, а то је уједно и велики искорак у смеру непознатог, непредвидивог и изразито неизвесног с хиљаду лица и наличја.

Процес регионализације и децентрализације се може успорити али не и зауставити.

У сваком случају, недоследност између ризичне стратегије и недостатка довољних средстава за успех треба јасно схватити.

Мора се, дакле, озбиљно мислити на образовање генерација будућности.

Познато је да режим који запустити образовање губи сопствену будућност, а друштво које деградира образовање, губи и будућност и садашњост.

## ЛИТЕРАТУРА

Славко Каравидић, *Менаџмент образовња – социоекономски аспекти развоја и модели финансирања образовња*, Институт за педагогију и андрагогију Филозофског факултета у Београду, Београд, 2006 (преведена на енглески језик – Савет Европе).

Славко Каравидић, *Децентрализација и менаџмент у функцији развоја образовња* (на српском и енглеском језику), Институт за економију и финансије Београд, Београд, 2007.

Славко Каравидић, Марија Чукановић – Каравидић, *Економика и финансијски менаџмент у образовњу*, Факултет организационих наука у Београду, Београд, 2008.



Slavko O. Karavidic

College of Business Economy and Entrepreneurship  
Beograd

Marija S. Cukanović-Karavidic

Fakulty of Culture and Media, Megatrend University  
Belgrade

## REGIONALISM AND DECENTRALISATION OF EDUCATION IN SERBIA PRESENT STATE AND POSSIBLE DIRECTIONS

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

*Key words:* regionalism, decentralisation, educational system.