

SRBIJA

UPRAVLJANJE STRUČNIM OBRAZOVANJEM I OBUKAMA PROFIL ZEMLJE PARTNERA EVROPSKE FONDACIJE ZA OBUKU



1. OPŠTE DRŽAVNO UREĐENJE

Srbija je parlamentarna republika. U decembru 2009. je zatražila članstvo u Evropskoj uniji i usklađena je sa principima i konceptima upravljanja u EU. Zakonodavna, izvršna i sudska vlast su odvojene, kao što je propisano Ustavom iz 1990. godine. U kreiranju politike, glavni donosilac odluka je Vlada Republike Srbije, na čelu sa premijerom. Ministarstvo finansija i privrede je strateški donosilac odluka jer je makroekonomska politika srž socijalne politike¹. Centralna vlast obuhvata ministarstva i njihove agencije, podržana od strane institucija, veća, upravnih odbora i relevantnih tela. Javna uprava je organizovana na sličan način, ali se njena složenost smatra štetnom za transparentnost i efikasnost. Strategija za reforme koju je usvojila vlada bi mogla da poboljša koordinaciju između ministarstava i da pojednostavi administrativne procedure.

Socijalni partneri, uključujući i jedinu potpuno reprezentativnu nacionalnu organizaciju poslodavaca, formalno učestvuju u ključnim telima koja kreiraju javne politike. Oni obuhvataju Uniju poslodavaca Srbije, Ujedinjeni Granski Sindikat Nezavisnost, Savez samostalnih sindikata Srbije, Privrednu komoru Srbije i Regionalne privredne komore i lokalna udruženja zaposlenih. Međutim, postoji prostor za razvoj efikasnijeg angažovanja u kreiranju politike stručnog obrazovanja i obuka.

2. UPRAVLJANJE STRUČNIM OBRAZOVANJEM I OBUKAMA

Ključne uloge i funkcije

Na nacionalnom nivou, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je uključeno u sve ključne uloge i funkcije. Savet za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih je uključen u sve aspekte mobilizacije finansijskih sredstava. Nacionalni savet za obrazovanje je uključen u formulisane nacionalnog okvira politike, kreiranje zakona i primenu opšteg dela nastavnog plana i programa za stručno usavršavanje i obuke. Zavod za unapređivanje obrazovanja igra ključnu ulogu u izradi tehničke dokumentacije za sprovođenje stručnog obrazovanja i obuka, a delimično je uključen i u druge ključne funkcije,

pored mobilizacije finansijskih sredstava. Zavod za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja doprinosi definisanju obrazovnih standarda za opšte obrazovanje i uključen je u podršku evaluacije i revizije, kao i istraživanje i razvoj.

Regionalne školske uprave prate i ocenjuju škole (uključujući i škole za stručno obrazovanje i obuku) i učestvuju u rukovođenju javno-privatnim partnerstvima za stručno obrazovanje i obuke, kao i u istraživanju i razvoju. Uloga opštinskih i lokalnih vlasti je ograničena na specifični deo mobilizacije finansijskih sredstava.

U sektorskim organizacijama, socijalni partneri su predstavljeni u telima kao što su Savet za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih i učestvuju u procesu konsultacija i svim ključnim funkcijama, osim u upravljanju pružaocima usluga stručnog obrazovanja i obuke i proceni i pregledu politike. Privredna komora Srbije je uključena u nekoliko procesa i funkcija upravljanja, na nacionalnom i regionalnom nivou, a sa Savetom za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih je ustanovila četiri pilot-saveta za veštine po sektorima, premda njihovo uspostavljanje i dalje predstavlja izazov, uprkos dostupnom akcionom planu. Poslodavci učestvuju u sprovođenju politike, čak i u školama, kao i u svim funkcijama upravljanja, osim u upravljanju pružaocima usluga stručnog obrazovanja i obuke i proceni i pregledu politike stručnog obrazovanja i obuke. Bez obzira na nekoliko inicijativa, ni sektorski ni lokalni oblik upravljanja stručnim obrazovanjem nije dovoljno regulisan niti suštinski operativan. Stručno obrazovanje i obuke pružaju škole za stručno obrazovanje i obuku, institucije za obrazovanje odraslih, nevladine organizacije, centri za doživotno učenje i poslodavci.

Finansiranje

Stručno obrazovanje i obuke se finansiraju kroz šemu podele troškova, koje uključuju nacionalne/ sektorske fondove za obuke, poreske podsticaje za obuku za kompanije i radnike i zajmove. Tehničko stručno obrazovanje i obuke se mahom finansiraju iz javnih sredstava, a u njih investiraju i inostrane zainteresovane strane i, neformalno, kompanije. Kancelarija za evropske integracije Srbije ima ključnu ulogu jer upravlja izradom Nacionalnih prioriteta za međunarodnu pomoć u periodu od

¹ Od 2014. postoje dva odvojena ministarstva: Ministarstvo finansija i Ministarstvo privrede.



2014. do 2017. godine. Budžeti se formulišu kroz konsultacije sa ministrima i zainteresovanim stranama, kao što su sindikati, što vodi kreiranju akcionih planova. Dodela budžetskih sredstava je opisana kao neadekvatna usled nedostatka objektivne orijentacije i prekomernog naglašavanja budžetiranja i praćenja zasnovanog na uloznim sredstvima i aktivnostima. Država dodeljuje novčana sredstva (kao i za obrazovanje generalno) na osnovu formule za vrstu škole, broj učenika i plate itd. Troškovi rada škola i razvoja osoblja delimično padaju na lokalnu vlast, ali manjak sredstava dovodi do toga da opštine ne mogu u potpunosti da pokriju ove troškove.

Mehanizmi koordinacije za kreiranje politike stručnog obrazovanja i obuka

U zakonodavnim ili normativno orijentisanim mehanizmima, opšti ciljevi za stručno obrazovanje i obuke su utvrđeni u Viziji veština 2020 i usklađeni su sa Strategijom EU2020 i potrebama Srbije, dajući prioritet potrebama tržišta rada. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja upravlja svim nacionalnim strategijama koje se tiču stručnog obrazovanja i obuka: razvojem obrazovanja, razvojem stručnog obrazovanja i obuka 2007–2015. i obrazovanjem odraslih 2007–2015. Primenjuje strategije indirektno povezane sa stručnim obrazovanjem i obukama, kao što su upravljanje karijerom i poboljšanje položaja Roma u Srbiji. Takođe, koordiniše saradnju sa Svetom za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih, Nacionalnim svetom za obrazovanje i Zavodom za unapređivanje obrazovanja (uvođenjem novih i revidiranjem postojećih nastavnih planova i programa), te učestvuje u konsultacijama o nacionalnoj strategiji zapošljavanja.

Slabosti u sektorskom pristupu otežavaju bolju saradnju između sektora. Međutim, poboljšanje bi moglo doći kroz tekući nacionalni program finansiran od strane Evropske unije u okviru Instrumenta za pretpriprisanu pomoć (IPA) 2011 i implementaciju Nacionalnog okvira kvalifikacija i uspostavljanje nacionalnog sistema za validaciju neformalnog učenja. To bi zahtevalo koordinaciju na nacionalnom i sektorskom nivou.

Iz perspektive institucionalizovanih mehanizama usmerenih ka savetovanju u oblasti javnih politika, Svet za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih je telo koje se može smatrati najbližem ulozi koordinatora i inicijatora javnih politika. Svi glavni socijalni partneri i ključne zainteresovane strane su članovi i on je zakonodavni nacionalni

akter u upravljanju stručnim obrazovanjem i obukama. Nacionalni svet za obrazovanje ima važnu, ali relativno ograničenu ulogu u upravljanju i koordinaciji. Centri za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih Zavoda za unapređivanje obrazovanja uključeni su u kreiranje i sprovođenje politike vezane za praćenje, kontrolu kvaliteta i razvoj. Iako se dopunjuje sa Svetom za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih, njihove funkcije se potencijalno preklapaju, što bi moglo otežati koordinaciju politike. Socijalno-ekonomski svet Srbije takođe se bavi stručnim obrazovanjem i obukama, a međunarodni akteri prate napredak. Ne postoji sektorska radna grupa za razvojnu pomoć orijentisana na stručno obrazovanje i obuku, što je veliki nedostatak jer sektorske radne grupe mogu da promovišu pristupe zasnovane na programima širom sektora. Zajednice praksi (potencijalni savetnici za javne politike i glavni akteri) nisu institucionalizovane. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja nema specijalizovano odeljenje za nadgledanje i procenu politike, a nadgledanje odgovornosti između tog ministarstva, ostalih ministarstava, agencija i aktera bi moglo da bude bolje definisano.

Mehanizmi koordinacije koji su orijentisani na strukturu javno-privatnog partnerstva variraju. U javnom sektoru, kolektivno pregovaranje ima tendenciju da bude sektorsko, dok je u privatnom sektoru češće pregovaranje na nivou preduzeća. Sektorski pristup u stručnom obrazovanju i obukama i doživotnom učenju je razvijen u kontekstu centralizovanog mehanizma kolektivnog pregovaranja, sa predstavnicima sektora na svim nivoima od nacionalnog (razvoj nastavnog plana i programa, na primer) do nivoa škole (uključivanje poslodavaca u maturu i završne ispite). Privreda je uključena na svim nivoima kroz sektorske komitete. Četiri pilot-saveta za veštine po sektorima Centra za stručno obrazovanje i Privredne komore Srbije rezultat su ove saradnje. Socijalni dijalog je uspostavljen na nacionalnom nivou, ali se čini da nije efikasan na regionalnom/lokalnom i sektorskom nivou. Čini se da formalizovana saradnja između poslodavaca i kreatora politike u oblasti procene potrebe za veštinama takođe nije dovoljno efektivna. Od koristi bi bilo uključivanje socijalnih partnera u politiku kao i uspostavljanje mehanizma za praćenje odnosa između ishoda stručnog obrazovanja i obuka i potreba tržišta rada.

U okviru mehanizama okrenutih ka stvaranju znanja, indikatori se uglavnom odnose na finansijska pitanja i deo izveštavanja Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i agencija,

umesto na procenu performansi, učinka i efikasnosti. Standardi za kvalifikacije još uvek nisu široko razvijeni. Nema ni jedinstvenog dokumenta koji pokriva kvalifikacije na svim nivoima ili određenu, ažuriranu listu ili opise zanimanja. Razlog je kašnjenje u finalizaciji i institucionalizaciji Nacionalnog okvira kvalifikacija (NOK) i nedostatka nacionalnog sistema validacije. Aktuelna inicijativa za reviziju obrazovnih profila u stručnom obrazovanju i obukama je prilika da se razvijaju priznati standardi jer je povezana sa revidiranim standardima za zanimanja.

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Institut za standardizaciju Srbije imaju glavne uloge u prikupljanju i obradi podataka. Savet za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih je zadužen za nadgledanje i analizu obrazovanja, stručnog obrazovanja i obuka, a i drugi zainteresovani akteri su indirektno uključeni, time što su njegovi članovi. Regionalne školske uprave Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja su uključene u prikupljanje i obradu podataka. Pružaoci usluga stručnog obrazovanja i obuka pomažu u usklađivanju kreiranja znanja sa kreiranjem javnih politika putem prikupljanja podataka o internim parametrima sistema stručnog obrazovanja i obuka i dostavljanja rezultata Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja. Podaci o Maturi i završnim ispitima šalju se Zavodu za unapređivanje obrazovanja. Premda je Zavod za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja deo koordinisane upotrebe podataka za kreiranje javnih politika, nedostatak kapaciteta drugih institucija otežava koherentniji pristup ovom procesu. Glavni akteri, poput Privredne komore Srbije, bi mogli biti više uključeni u ove procese. Generalni sekretarijat Vlade je preuzeo glavnu ulogu u kreiranju empirijske osnove zasnovane na podacima, što pruža priliku da se poboljša kreiranje javnih politika zasnovano na činjenicama.

Tipologija države

Srbija može biti okarakterisana kao hibridna država. Ima tradiciju stroge centralizacije, ali se menja ka više decentralizovanom pristupu, sa povećanim učešćem aktera i socijalnih partnera u kreiranju i sprovođenju javnih politika. Dogovoreni su suštinski elementi NOK, saveti za veštine po sektorima su u pilot-fazi a Savet za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih je odobrio nekoliko pilot-profila stručnog obrazovanja i obuka za sistematizaciju. Međutim, strategija nije efikasno primenjena i budžeti su ograničeni. Centralna vlast kontroliše finansiranje, okvire finansiranja i relevantne procese. Ministarstvo

prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je i dalje glavni donosilac odluka u stručnom obrazovanju i u praksi upravlja stručnim obrazovanjem. Srbija je i dalje u procesu definisanja jasne strateške vizije za stručno obrazovanje i obuke, koja će pomoći u unapređivanju kapaciteta i reformskoj volji sa više zajedničkih poduhvata koji idu „od dna ka vrhu“, bilo između ministarstava ili između regionalnih vlasti i sektorskih aktera, kao i sa boljom regulativom i procenama uticaja.

Procena razvoja

Upravljanje stručnim obrazovanjem i obukama u potpunosti odgovara definicijistrukturiranog. Brojni faktori zajednički sprečavaju razvojni proces potreban za napredak ka definisanom višeslojnom upravljanju sistemom stručnog obrazovanja Srbije. To uključuje nedostatke u koordinaciji politike, učešće zainteresovanih strana u funkcijama upravljanja, sredstva za podršku sprovođenja politike i izgradnju kapaciteta i politiku podataka. Istrajnost u centralizovanom upravljanju finansiranjem, zajedno sa slučajevima fragmentacije i nedostacima u implementaciji, uvećavaju ove probleme.

Trenutne aktivnosti u razvoju politike

Razvoj i institucionalizacija 15 glavnih strategija socio-ekonomskog razvoja, uključujući i tri koje su suštinski povezane sa stručnim obrazovanjem i obukama, pružaju – zajedno sa Vizijom veština 2020 – okvir za politiku stručnog obrazovanja i obuka. Učešće mnogih vladinih institucija, udruženja poslodavaca, nevladinih organizacija i inostranih zainteresovanih strana jača sprovođenje politike i čini nedostatke u primeni manje izvesnim. Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. odnosi se na sve aspekte izrade i sprovođenja politike. Takođe, naglašava jačanje odnosa između stručnog obrazovanja i obuka i tržišta rada i osnaživanja socijalnog partnerstva, te se bavi pitanjima obrazovanja odraslih i stručnog obrazovanja, sa perspektivom doživotnog učenja u obrazovanju i obuci.

Ove strategije su dovele do pravnog okvira obrazovanja, širenja pristupa stručnom obrazovanju, isticanja potreba ugroženih grupa, sve sa ciljem razvijanja ključnih kompetencija i regulisanja ispita, kako bi se olakšao ulazak učenika stručnog obrazovanja i obuka u visoko obrazovanje. Dugoročne inicijative su dale rezultate, na primer, u reformisanju obrazovnih profila u stručnom obrazovanju. Formirani na osnovu kompetencije, orijentisani na rezultate i



odobreni od strane Saveta za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih za pilot-fazu u školama za stručno obrazovanje i obuku, ovi modularni nastavni planovi pokazuju da upravljanje sa više nivoa može poboljšati kompletnu oblast javne politike.

3. PUTOKAZI ZA POLITIKU

Kreatori politike bi mogli da uzmu u obzir sledeće predloge za razmišljanje, sa ciljem da rade na njihovoj implementaciji u skladu sa nacionalnim prioritetima i u kontekstu nacionalnih, regionalnih i lokalnih potreba.

Globalno planiranje i upravljanje

1. Poboljšati formalnu saradnju između poslodavaca i kreatora politike, kako bi se razumele potrebe tržišta rada i njima se prilagodili programi i moduli stručnog obrazovanja.
2. Institucionalizovati učešće socijalnih partnera u izradi nastavnog plana i razvoju standarda kvalifikacija.
3. Institucionalizovati sektorske odbore i zajednice praksi za razvijanje predloga za mere javne politike.
4. Pregledati ostale profile stručnog obrazovanja na osnovu ekonomije i potreba tržišta rada jačanjem sektorskog pristupa razvoju veština i uključivanjem sektorskih veća.
5. Razviti kreditni sistem i uspostaviti sektorske radne grupe za stručno obrazovanje.
6. Aktivnije i sistematičnije uključiti zainteresovane strane u razvoj politike.
7. Zainteresovanim stranama obezbediti obuku za izradu politike stručnog obrazovanja na nacionalnom, regionalnom i sektorskom nivou.
8. Osnažiti, unaprediti i motivisati socijalni dijalog na lokalnom nivou.
9. Procenu uticaja postaviti kao uslov za planiranje politike i zakonodavstvo.
10. Razviti nacionalnu bazu podataka o stručnom obrazovanju, koju podacima popunjavaju regionalni i sektorski ekvivalenti.

11. Razviti informativne kanale između država, regiona i zainteresovanih strana.
12. Promovisati Viziju veština 2020 putem konferencija i medijskih aktivnosti.

Finansiranje i finansijska sredstva

1. Ojačati saradnju između odeljenja za budžet Ministarstva finansija i ministarstava.
2. Izdvojiti veća sredstva za stručno obrazovanje i obuku u budžetu.
3. Uključiti lokalnu vlast u finansijsko planiranje kako bi se finansiranje decentralizovalo.
4. Pojednostaviti procedure za dobijanje finansijskih informacija za planiranje politike od Ministarstva finansija.
5. Pokrenuti programsko budžetiranje i merenje učinka u finansiranju.

Mehanizmi koordinacije kreiranja politike stručnog obrazovanja

1. Formalizovati koordinaciju između ministarstava putem propisa.
2. Promovisati međusektorsku saradnju preko agencije za koordinaciju za stručno obrazovanje i obuke koja će okupiti ministarstva i institucije, socijalne partnere i druge zainteresovane strane.
3. Omogućiti Generalnom sekretarijatu da sprovodi propise i parametre planiranja sa ministarstvima.
4. Razjasniti nadležnosti ministarstava kada je reč o praćenju i ustanoviti specijalizovano odeljenje u Ministarstvu privrede i drugim institucijama uključenim u stručno obrazovanje i obuke.
5. Revidirati akcioni plan za sprovođenje strategije, uključujući i budžet, odgovornosti zainteresovanih strana i finansijski plan za implementaciju između centralnih i lokalnih vlasti.