

*Др Срђан Ђорђевић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

УДК: 338.246.025.88:378.4(497.11)

DOI: 10.46793/XXIV-12.337DJ

ПРИВАТИЗАЦИЈА ВИСОКОГ ОБРАЗОВАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ*

Резиме

Друштвене промене које карактеришу садашњи период остављају своје последице и на област високог образовања. Настаје једна нова пракса да се високо образовање посматра кроз тржишне механизме те да се оно изједначава са робом. Држава мења свој приступ у односу на важне друштвене појаве на тако и у односу на образовање. Као последица тога се јавља специфичан положај у којем се налазе високошколске институције чији је оснивач Република Србија. Држава ни на који начин не предузима механизме како би институције чији је она оснивач имале бољи положај у односу на институције високог образовања чији је оснивач приватни субјект. Држава чак и подстиче улагања капитала приватних оснивача у високо образовање те то тумачи, сасвим погрешно, као значајне инвестиције које су уложене у област високог образовања.

Кључне речи: *образовање, комерцијализација, приватизација, тржиште, производ.*

Готово у току целокупног свог постојања, модерно српско друштво, готово непрестано, као по каквом правилу, изнова и изнова пролази кроз, мање или више, тегобне поступке преиспитивања и самоспознаје, како себе самог, тако и праваца својих будућих кретања и деловања.¹ Пред потпуно истим проблемима се нашло и високо образовање као једна од несумњиво најважнијих карика у процесу друштвеног напретка и развоја. Високо образовање у Републици

* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2021. годину који се финансира из средстава Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

¹ Матић, Д., *Нацрт закона о науци и истраживањима и квалитет услуга у високом образовању*, Зборник радова: Слобода пружања услуга и правна сигурност, Крагујевац, 2019, стр. 757.

Србији је на путу реформи већ деценијама уназад. На том путу је наилазило на велике препреке које је требало решити. Један од несумњиво највећих проблема пред којим се високо образовање на путу реформи нашло јесте проблем његове приватизације. То је процес којим се високо образовање трајно урушава већ деценијама уназад. Приватизација значи не само то да се образовање сматра приватном и лукративном иницијативом, што је рецимо карактеристично за америчку традицију, већ је и последица стратегије растакања социјалне државе.² Процес приватизације високог образовања је настао као последица све веће промене друштвених односа. Друштвени односи су се мењали кроз историјски развој друштва и државе али је приметно да су токови промена поменутих односа знатно другачији последњих неколико деценија. Тај приступ високом образовању је и последица специфичног односа државе према истом. Начела и схваћања нове јавне управе (*new public administration*) препоручују повлачење државе из сектора као што су образовање, здравство или социјална скрб.³ Држава је према таквом неолибералистичком концепту задужена за ред (поредак) и треба се устројити према начелима добре власти (*good governance*) те треба обављати мање задатака, али квалитетније.⁴ Као последица тога се јавља и став државе према којем се сматра да је не само добро него је и пожељно да се на свим пољима па и на пољу образовања подстичу инвестиције и приватна улагања. Још један проблем који урушава високо образовање је што држава не подстиче заштиту оних универзитета и факултета чији је оснивач већ их оставља да се сами сналазе у беспошtedној тржишној утакмици са приватним универзитетима и факултетима који захваљујући доброј финансијској подлози често имају агресивнију и распрострањенију кампању за упис у односу на универзитете и факултете чији је оснивач држава.

Наравно да расправа на тему приватизације високог образовања треба да има у виду и различите моделитете разумевања овог појма. Јер, у литератури се оправдано истиче и став о томе да и пораст приватних извора за високо образовање подразумева истовремено и његову приватизацију, уз признање да поједностављивање читавог спектра различитих метода промене извора финансирања, као што то може бити релативни удео у буџету високошколске институције.⁵

Један од проблема који најчешће урушава високо образовање је и проблем његове комерцијализације. То практично подразумева да се тржиште, његови принципи и деловања, сада осликавају и на високо образовање. То подразумева

² Altbach, P.G., Levy, D., *Private higher education: A global revolution*, Rotterdam, 2007.

³ Крегар, Ј., *Комерцијализација и приватизација високог образовања*, Ревивија социјалне политике, вол. 16, бр. 2/2009, стр. 193.

⁴ Исто.

⁵ Финансирање високог образовања у Југоисточној Европи, Центар за образовне политике, Државни универзитет у Новом Пазару, Београд, 2009, стр. 38.

да се високо образовање сада третира као врста тржишног производа. Тачније, проблем почива у томе да се квалитет и континуитет у стицању знања замењује стицањем дипломе те се на само њено стицање гледа као на једини циљ образовања. Дакле, сама стечена диплома се третира као тржишни производ. Увођење тржишних начела у високо образовање је процес који итекако урушава сам квалитет истог. То је због тога што на самом тржишту важи правило да само добра реклама може продати одређени производ. У намери да привуку кориснике својих услуга, многе приватне високошколске установе гарантују њиховим корисницима брзо стицање дипломе. Услед тога се јављају и многи начини за привлачење корисника поменутих услуга.

У сектору образовања могу се остварити високе зараде, тим прије што је над диференцираним бројним и приватним школама контрола квалитете подређена политици продаје производа.⁶ Појављују се и нови сасвим комерцијализирани »производи« - семинари, округли столови, курсеви, течајеви – но наравно под звучнијим називима *workshopa*, *teambuildinga*, образовног туризма и сл.⁷ Оглашавање и продаја постају суставна дјелатност у високом образовању, а репутација и градирање институције не мјери се само знанственом изврсношћу, већ и показатељима прихода, школарина и друго.⁸ Универзитети широм света постају комерцијализовани и приватизовани како би задовољили потражњу новог интернационализованог тржишта.⁹ Резултат је да се високо образовање све више види као „приватно добро“, као роба која би требало да се покорава тржишним принципима.¹⁰ Из ове чињенице произлази и став да високошколска установа која припрема свој „производ“ за тржиште, мора се и сама доказати на тржишту.¹¹

1. Упоредна анализа

Имајући у виду стратешко опредељење Р. Србије, а то је чланство у Европској унији, неопходно је сагледати који су то правци који би требало да укажу на проблематику образовања на овом макро нивоу. Последња свеобухватна анализа услуга образовања на нивоу ЕУ урађена је, сада већ, далеке 2012. године. У овој анализи, уз напомену да је делатност и организовање услуга образовања надлежност држава чланица указано је на

⁶ Крегар, Ј., стр. 194.

⁷ Исто.

⁸ Исто.

⁹ Вукасовић, М. и др. *Финансирање високог образовања у Југоисточној Европи: Албанија, Црна Гора, Хрватска, Словенија, Србија, Нови Пазар*, 2009, стр. 8.

¹⁰ Исто, стр. 8.

¹¹ Ђорђевић, С., *Комерцијализација услуге високог образовања и нови Закон о високом образовању*, Зборник радова: XXI век- век услуга и услужног права, књ. 8, Крагујевац, 2017, стр. 339.

озбиљне проблеме који прате ниво образовања у ЕУ. Свеобухватни документ званичног назива *Rethinking Education: Investing in skills for better socio-economic outcomes*¹² садржао је свеобухватно истраживање чији се закључци до данас показују као потпуно адекватни. Закључено је да постављени нивоу услуга у образовању не задовољава на прави начин потребу за нивоима знања који су потребни у смислу динамике данашњег света. све динамичније окружење и брзина којом се мењају друштвени обрасци захтева већу флексибилност система образовања и пружање услуга на потпуно нови начин.

Доказ да услуге у образовању нису на прави начин усмерене јесте и криза која је свет погодила 2020. године изазвана пандемијом *COVID19*. Поред медицинских изазова ова криза донела је и низ друштвених проблема и показала нам да свет није у ситуацији да на прави начин комуницира и превазиђе изазове на прави начин. Недостатак правог система образовања на који је указано у истраживању приказао се у пуном светлу током корона кризе. Државе које су на прави начин усмериле динамику образовања са променама у свету много боље су одговарале на изазове и потребу да се услуге у време кризе прилагоде новим методама и начинима вршења. Немачка, Аустрија, Данска и Холандија су на националном нивоу усвојиле посебан *VET* систем практичне наставе¹³ који би требало да пружи практична знања и искуства која су неопходна у динамици радног окружења. Овај систем показује значај добре сарадње и поштовања стандарда на нивоу приватног и јавног у сфери образовања.

Поштовање стандарда који су јасно усмерени ка добром образовању поставља приватни сектор као доброг партнера у пружању услуга образовања. Сама подела на јавне и приватне у области образовања није једноставна. Постоје комбиноване институције и није могуће једнозначно извршити класификацију која би била свеопшта. Најједноставнији начин класификацији јесте по власништву које се заснива на традиционалном правном схватању.¹⁴ Ако се посматрају САД, најважнији и у исто време најпрестижнији универзитети су у исто време приватни и непрофитни.¹⁵ Приватни универзитети у САД дају највиши ниво иновација, а самим тим и велики допринос друштву. Захваљујући одсуству трке за профитом, а у исто време усмереношћу ка динамици која је одлика приватног капитала овај

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A52012DC0669> приступљено 20.11.2021. године

¹³ Исто.

¹⁴ Marginson, S., *The public/private divide in higher education: A global revision*, Higher Education, no. 53 (3)2007, pp. 307–333.

¹⁵ Кнежевић, М., Гаца, Л., Човић, М., (2017). *Па јел' баи мораи студират на приватном свеучилишту: приватно свеучилиште – безразложни трошак или инвестиција у будућност*, Зборник свеучилишта Либертас, вол. 1-2, бр. 1-2/2017, стр. 9-30. Преузето: <https://hrcak.srce.hr/190848>

систем образовања успео је да привуче велике умове из свих крајева света. На овај начин се кроз сарадњу приватног и јавном поставља есенција доброг образовања које представља фундамент система који је усмерен ка јавној добробити.

На основу изнетог може се закључити да није суштински проблем у приватном капиталу у образовању већ у тежњи за профитом. Анализирајући правни систем Р. Србије у области образовања можемо приметити да је дошло до експанзије приватног образовања чија је тежња, у великој мери, усмерена ка профиту. На овај начин Р. Србија је поставила различиту праксу од традиције европских земаља. У Европи већина универзитета је у државном власништву, али се постављају неки облици сарадње јавног и приватног у делу образовања које има целоживотни карактер. Тако се у земљама Старог континента даје могућност приватним организацијама да кроз курсеве и пружање услуга обуке за вештине допринесу образовној политици која прати динамику друштвених односа, а у исто време се задржи ниво кључног образовања у рука државних универзитета. Још једна од држава где постоји велики број приватних универзитета јесте Шпанија. Међутим податак да иако чак 37% универзитета у Шпанији има приватни карактер, на њима ради само 10% укупног академског особља ове државе, имају само 12% од укупног броја студената, а њихов истраживачки потенцијал исказује се у занемарљивом проценту од 4% укупних истраживачких подухвата Шпаније.¹⁶

Ово истраживање могло би да укаже на озбиљне проблеме које може да има неконтролисано високо образовање по степен реалне образовне оспособљености становништва. Оно што се на основу ових разматрања може поставити као добра основа реформе образовања у Р. Србији јесте боља стратегија. Приватно образовање не сме се а priori одбацити као лоше за систем једне државе. Примери из САД указују нам да приватни универзитети могу бити добар партнер у споју јавног и приватног у пружању услуга образовања. Са друге стране, јасно је да интервенционизам државе у сфери образовања мора да постоји. Национално тело за акредитацију и обезбеђење квалитета у високом образовању (НАТ) мора да изради прецизније критеријуме и стандарде који би требало да усмере правац образовања на дугорочнији период. Тренутни нормативни оквир акценат даје на формализам који суштински не може да испрати стратегију развоја друштва у оквиру иновација и образовања. Стратегија НАТ-а која није тренутно доступна за јавност,¹⁷ уколико још увек није израђена мора да буде озбиљан документ који би на јасан начин евидентира све проблеме и поставио визионарске циљеве ка реформама и бољој сарадњи јавног и приватног у сфери образовања.

¹⁶ Исто.

¹⁷ <https://www.nat.rs/uskoro/>

2. Нормативни оквир

Основа приватизације високог образовања налази се у самим начелима Закона о високом образовању.¹⁸ Принципи предвиђају једнакост без обзира на својину, као и подстицање конкуренције у делу пружања услуга високог образовања. Поставља се врло једноставно питање. Како је могуће поставити у исту раван приватни и јавни капитал, као и како је могуће пронаћи корелацију између стицања профита и пружања услуга које имају фундаментални значај за развој и функционисање једне државе. на овај начин наш нормативни оквир уопште не предвиђа начине сарадње између јавног и приватног већ кроз промовисање једнакости поставља основ неједнакости у систему где циљеви јавног и приватног нису исти.

Тежња ка профиту приватних субјеката је природна потреба да се уложени капитал мултипликује. Основни економски принципи врло једноставно указују на ову природну тежњу. Када се у исту равну поставе јавне институције и приватне институције, то природно може да повећа конкуренцију. Овај вид конкуренције у образовању поставља се као тежња ка привлачењу студената који би своје знање стицали на јавном или приватној институцији. Узевши у обзир да је циљ завршетак студија, онда би конкурентска предност приватних образовних институција била у већој продукцији свршених студената, обзиром да им је таква могућност остављена нормативним оквиром.

На тај начин у самим принципима нормираности високог образовања од нас, пропуштена је добра шанса да се кроз облике сарадње јавног и приватног те резервисање занимања која су од фундаменталног значаја за једно друштво у јавно добро, усмери процес високог образовања у нас. Ревизијом нормативног оквира требало би поставити обострано усмерене облике јавно-приватног партнерства који би довели до бољег квалитета образовања.

Истраживања показују да је област јавно-приватних партнерстава изузетно значајан у области образовања. Развој који је некада био заснован на "економији насиља" и експлоатацији физичких ресурса, последњих година је замењен економијом знања. У том смислу у Норвешкој и САД-у промовишу се пројекти јавно-приватног партнерства који би требало да увежу потребу за људским капиталом коју има индустрија и способност образовних институција да у том циљу оспособе кадрове и пруже услуге у циљу развоја.¹⁹ Готово непостојање пројеката из сфере јавно-приватног партнерства у нас показује да је овај облика сарадње готово непостојећи услед могућности да се услуге јавних и приватних институција у области образовања пружају под истим

¹⁸ Чл. 4 тач. 10 и 11 Сл. гласник РС бр. 88/2017, 73/2018, 27/2018 - др. закон, 67/2019, 6/2020 -др. закони, 11/2021 - аутентично тумачење, 67/2021 и 67/2021 - др. закон

¹⁹ Молнар, Т., *Јавно-приватно партнерство у високом образовању као промотор развоја тржишно примјењивог знања*, Андрагошки гласник, вол. 17, бр. 2(31)/2013, стр. 145-164. Преузето: <https://hrcak.srce.hr/116178>

условима.²⁰ Стратегија НАТ-а требало би озбиљније компаративно да приступи примерима добре праксе те постави стандарде ка бољој сарадњи јавног и приватног у сфери високог образовања, обзиром на јасне показатеље да тренутна ситуација не одражава равноправан положај и да изузетно штети стању у оспособљавању становништва да се уклопи у динамику времена и динамику стицања знања.

Посматрајући стање у високом образовању Републике Србије, приметимо да и даље постоји разделница између модела понашања високошколских институција у зависности од тога ко им је оснивач. А, заправо, реч је о безмало уобичајеним разликама које постоје између класичног и предузетничког концепта високошколских установа. Класичан модел карактеришу следећа обележја: вођен је интерном понудом, има отпор према променама, зависи од државе, финансира се давањем новца према потребама, одбојан је према ризицима и устаљеног административно-бирокуратског система управљања. За разлику од тога, предузетнички модел је оријентисан према захтевима тржишта, стратешки је оријентисан, аутономан, финансира се преко портфолија уз инвестирање у будући развој, поседује савремени пословни менаџмент и способност управљања ризицима.²¹

Српским концептом високог образовања успостављена је (скоро) апсолутна равноправност између државних и приватних високошколских установа. С једне стране, тиме се доследно и дословно поштује принцип једнакости између јавне и приватне својине, што се може сматрати прихватљивим са становишта поштовања основних принципа људских права. Но, трагајући за специфичностима у овој области, потребно је нагласити да постоји и (не)оправдана разликовања. С једне стране, државно финансирање високог образовања у области студентског стандарда не препознаје студенте високошколских установа чији оснивач није држава, што претпоставља показатељ још увек недовољне спремности државе да уједначено третира студенте, без обзира на оснивача високошколске установе. Тиме се одређеној категорији студената онемогућава коришћење услуга студентског стандарда; при томе, мислим на смештај и исхрану у студентским домовима, као и на коришћење услуга здравственог туризма у државним студентским објектима. (Илустрације ради, наведимо макар један пример екстремне неправде уколико неки студент са хендикепом студира на факултету чији је оснивач приватни власник, јер неће имати право на бенефите коришћења назначеним услугама). Аутор овог рада сматра да би било сасвим прихватљиво креирати модел

²⁰ <http://jpp.gov.rs/koncesijevesti/spisak>

²¹ Турајлић, С., *Трендови развоја, Савремене тенденције у финансирању високог образовања*, стр. 22, преузето из: В. Варађанин, *Модел финансирања високог образовања као значајан инструмент у реализацији стратегије развоја високог образовања*, докторска дисертације, Факултет за примењени менаџмент, економију и финансије Универзитета Привредна академија, Београд, 2017, стр.

суфинансирања омогућавањем приватним власницима који су оснивачи високошколских установа да дотирају до пуне цене трошкове коришћења тим услугама студентског стандарда за студенте са њихових факултета, како би студенти као крајњи корисници могли плаћати бенефициране цене ових услуга, без обзира на изворе финансирања факултета које студирају.

Но, с друге стране, држава још увек није спознала посебност сопственог интереса у образовању тачно одређених образованих профила и тачно одређених студијских програма, препуштајући акредитационом тржишту потпуно равноправно и приватне и државне високошколске установе. Конкретно мислим на тзв. професије које су од посебног значаја за остваривање државних функција у одређеним областима друштвеног живота. Својевремено је отворена врло скромна и на моменте стидљива расправа у друштвеним круговима о томе које би професије требало сматрати посебним са становишта државног интереса, што је резултирало општим (и кратким) законским форматом кроз доношење Закона о професијама од посебног интереса за Републику Србију и условима за њихово обављање.²² Овим законом уређени су посебни услови у погледу минимума компетенција потребних за обављање професија од посебног интереса за Републику, као и поступак утврђивања испуњености услова за обављање професија од посебног интереса. Одредбом чл. 3. Закона прописано је да листу професија од посебног интереса за Републику Србију у одређеној области утврђује Влада, на предлог надлежног министарства. Интенција приликом креирања постојећих законских решења очито је, првенствено, усмерена ка потреби да се на одговарајући начин регулишу проблеми приликом признавања високошколских исправа стечених у иностранству, а у циљу коришћења правом на запослење. Но, с друге стране, постојећи законски оквир је у довољној мери нормиран на начин који нам даје за право да га тумачимо невезано да ли је високошколска исправа стечена у иностранству или у Србији. Традиционалне професије (медицина, образовање, право и безбедност) неспорно су области у којима је обављање професија од јавног интереса, те преостаје да се сачека прецизна листа тзв. привилегованих професија коју ће утврдити Влада. Према ранијим званичним најавама (које полако падају у заборав), за очекивати је било да Министарство правде, на пример, дефинише подзаконским актом минимум компетенција стечених на факултету које су неопходне за обављање одговорних правосудних професије.

Када је реч о медицини, донет је посебан закон у правцу хармонизације домаћег законодавства са европским правом.²³ Конкретно, мисли се на Директиву 2005/36/ЕЗ Европског парламента и Савета од 7.9.2005. године о

²² Сл. гласник РС, бр. 73/2018.

²³ Закон о регулисаним професијама и признавању професионалних квалификација, Сл. гласник РС, бр. 66/2019.

признавању професионалних квалификација²⁴ и Директиву 2013/55/ЕУ Европског парламента и Савета од 20. 11. 2013. о измени Директиве 2005/36/ЕЗ о признавању професионалних квалификација и Уредбе ЕУ бр. 1024/2012 о административној сарадњи путем Информационог система унутрашњег тржишта.²⁵)

3. Закључна разматрања

Високо образовање се последњих деценија налази пред све већим изазовима. На неке изазове успешно одговара а неке изазове не успева да разреши. Питање приватизације и комерцијализације је, како смо видели, једно од питања које је најпроблематичније у овој области. Потребно је истаћи да сама глобализација захвата све сегменте друштва па самим тим утиче и на сектор високог образовања. Високо образовање никако не успева нити може да се укалупи у поменуте начине функционисања. Приметили смо да се принципи тржишта и тржишног пословања полако уводе и у сферу високог образовања. Бројни су негативни аспекти поистовећивања високог образовања са тржиштем. Најпре, циљ високог образовања се не може а и не сме поистоветити са тржишним циљевима. То конкретно значи да се на сам процес стицања дипломе не сме гледати као на робу коју треба продати. Друго, разлика произлази и из самог начина на који високошколска установа остварује своју делатност у односу на делатност неких других субјеката на које се могу применити правила тржишног пословања. То конкретно значи да би квалитет, као компонента, требао бити најважнији сегмент на које треба да се ослони високо образовање. Конкуренција која у том случају постоји између високошколских институција је такође последица увођења тржишних механизма у високо образовање. У том смислу, постоје и велики и значајни проблеми са којима се високошколске установе у том систему суочавају. Потребно је истаћи да је агресивна кампања главни начин привлачења будућих корисника услуга а што је све последица тежње да се образовање уподоби тржишним схватањима. Због тога ће неке високошколске установе, мада доста квалитетније од оних које имају агресивну медијску кампању, бити у знатном заостатку у односу на њих. Квалитет се као својство високошколске институције у потпуности изгубио због трке за профитом. Стицање брзог профита је због тога само себи постало циљ те се због тога бројне високошколске институције труде да што пре до профита и дођу. Све ове конкретне чињенице доводе до тога да се квалитет високог образовања у Републици Србији константно урушава те да је потребно предузети низ важних мера и корака како би се, колико могу, санирале све штетне последице оваквог

²⁴ Службени лист ЕУ, Л 255, од 30.9.2005.

²⁵ Службени лист ЕУ, Л 354 од 28.12.2013.

третирања образовања у целини па тако и високог образовања као једног њеног саставног односно градивног сегмента.

*Srdan Đorđević, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

PRIVATIZATION OF HIGHER EDUCATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

The social changes that characterize the current period have their consequences in the field of higher education. A new practice is emerging that higher education is viewed through market mechanisms and that it is equated with goods. The state is changing its approach in relation to important social phenomena and thus in relation to education. As a consequence, there is a specific position of higher education institutions founded by the Republic of Serbia. The state in no way undertakes mechanisms so that the institutions of which it is the founder have a better position in relation to the higher education institutions whose founder is a private entity. The state even encourages investments of the capital of private founders in higher education, and interprets this, quite wrongly, as significant investments that have been made in the field of higher education.

Key words: *education, commercialization, privatization, market, product.*