



# DECENTRALIZACIJA I FINANCIRANJE STRUKOVNOG OBRAZOVANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

# Decentralizacija i financiranje strukovnog obrazovanja u Republici Hrvatskoj

---

istraživački projekt

Istraživački projekt: Decentralizacija i financiranje strukovnog obrazovanja u Republici Hrvatskoj

Urednica/voditeljica radne skupine istraživačkog projekta: Milvija Marković

Članovi radne skupine istraživačkog projekta:

Majda Fajdetić

Nives Kopajtich-Škrlec

Gordana Koludrović

Nada Prlić

Marija Rašan-Križanac

Silva Rebić-Jovičić

Dora Ulaga

Nakladnik: Nacionalni opservatorij za strukovno obrazovanje i osposobljavanje

Za nakladnika: Gordana Forčić, Voditeljica tima

Nenad Vakanjac, Stručni suradnik

Lektura: Đurđa Sušec

Tisak: Kika-graf d.o.o.

Naklada: 800 primjeraka

Istraživački projekt (uključujući tiskanje ove publikacije) je pokrenut i financiran od *European Training Foundation*, agencije Europske unije.

# Sadržaj

---

	Predgovor	5
	Sažetak projekta	15
1.	Opis projekta, Milvija Marković	23
2.	Decentralizacija i financiranje strukovnog obrazovanja u svijetu, Milvija Marković	27
3.	Ustrojstvo državne i lokalne vlasti u Republici Hrvatskoj i pravno utemeljenje decentralizacije, Nives Kopajtich - Škrlec	39
4.	Sudionici u obrazovanju: državna i lokalna vlast - nastavnici - ravnatelji - suradnici - odgajatelji, Marija Rašan-Križanac	47
5.	Kurikulum - udžbenici - nastavna oprema, Nada Prlić	55
6.	Upisi u srednju školu, Gordana Koludrović	63
7.	Školska infrastruktura i financiranje strukovnog obrazovanja, Silva Rebić - Jovičić	68
8.	Pojam i vrednovanje kvalitete, Dora Ulaga, Majda Fajdetić, Milvija Marković	79
9.	Zaključci	91
	O autorima	99



# Predgovor

---

Hrvatska je suočena s izazovom prilagodbe svog obrazovnog sustava promijenjenim gospodarskim i društvenim potrebama. Međunarodno iskustvo pokazuje da je gospodarstvo, osobito u zemljama gdje se znatna sredstva ulažu u razvoj ljudskih potencijala, naročito kompetitivno. Obrazovni je sustav kadar suočiti se s izazovom razvoja visokokvalificiranog rada za danas i sutra, samo ako je usko povezan s tržištem rada, te ako pruža mogućnosti cjeloživotnog učenja. Povećavanje kompetitivnosti zemlje i veća sposobnost zapošljavanja pojedinaca, također su motivi zbog kojih je strukovno obrazovanje i osposobljavanje dobilo središnje mjesto u europskoj politici i programima.

Nacrt nacionalne strategije, kojeg su 2001. zajednički sastavile Europska komisija i Vlada Republike Hrvatske, između ostalog kaže da je "opasnost od nezaposlenosti usko vezana uz pomanjkanje obrazovanja i osposobljavanja, kao i uz preustroj gospodarstva". Jedan od elemenata strategije Europske zajednice koji se bavi odgovaranjem na ove probleme i razvijanjem društvene kohezije u Hrvatskoj, jest strukovno obrazovanje i osposobljavanje: "Preispitivanje sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja, te usavršavanja vještina radne snage, stoga bi trebalo postati dijelom strategije reagiranja. Cilj je pomoći razvoj obučene i fleksibilne radne snage u Hrvatskoj."

---

Kao agencija Europske unije, *European Training Foundation* dobila je poseban mandat potpomoći reforme strukovnog obrazovanja i osposobljavanja u zemljama koje nisu članice EU.

---

Ova je publikacija ishod široke inicijative koju je financirala *European Training Foundation*, a kojom rukovodi Hrvatski nacionalni opservatorij. Posao kojeg su obavile tri skupine hrvatskih stručnjaka usredotočen je na pitanja (1) decentralizacije / financiranja, (2) osposobljavanja nastavnika i stručnih nastavnika za strukovno obrazovanje i osposobljavanje i (3) reforme nastavnog programa za strukovno obrazovanje i osposobljavanje u kontekstu cjeloživotnog učenja.

Odvojeno od ove inicijative, *European Training Foundation* je tijekom 2000. i 2001. godine obavila vlastitu procjenu sustava SOO (sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja) u Hrvatskoj. U ovom su tekstu izloženi nalazi i preporuke vezane za pitanje upravljanja i promjene sustava.

## 1. Strategija i politika vlade

Usprkos dosad ostvarenom napretku, u Vladi nije uočen jedan sveobuhvatnan pristup sustavu obrazovanja. **Mnogo je igrača:** Ministarstvo prosvjete i športa bavi se školama, Ministarstvo znanosti i tehnologije višim obrazovanjem, Ministarstvo rada i socijalne skrbi pitanjima zapošljavanja, osposobljavanje je vodoravno pitanje, Ministarstvo obrta i malog i srednjeg poduzetništva je dijelom odgovorno za strukovno osposobljavanje, te Hrvatska burza za zapošljavanje. Potonja je financirana doprinosima poslodavaca i zaposlenika, pa je stoga relativno neovisna. Nezaposlenost rješava isplatom pomoći i organizacijom programa za tržište rada uključujući i osposobljavanje nezaposlenih, ovisno o mogućnostima.

Većina je zemalja razdvojila odgovornosti za obrazovanje i osposobljavanje, međutim, u Hrvatskoj je problem što ne postoji mehanizam koji bi obuhvatio sveukupno viđenje sustava, njegova razvoja i reforme. Čini se da su kontakti među odjelima ograničeni. Ovo je osobito očito kod Ministarstva prosvjete i športa i Ministarstva znanosti i tehnologije. Premda je ustrojena radna skupina, postoji malo, ili nimalo kontakata glede strategije ili politike. U obrazovnom sustavu koji ispravno djeluje, škole i viša učilišta moraju usko surađivati, kao i strukovno obrazovanje i osposobljavanje, što se toga tiče. Uz sve to, teško je steći uvid o mjestu u Vladi, gdje se ozbiljno razmatraju pitanja kao što su neformalno obrazovanje, trajno obrazovanje, obrazovanje poslije srednje škole izvan ustanova višeg obrazovanja, te cjeloživotno obrazovanje.

Osnovni je problem što u cijeloj Vladi ne postoji dosljedan i suvisao pogled na budućnost obrazovnog sustava u Hrvatskoj, te na njegov odnos prema željenom ili predviđenom razvoju gospodarstva i društva. Potrebna je **zajednička vizija** iza koje će stati svi dijelovi Vlade, strategija temeljena na toj viziji, te nekoliko viđenja djelovanja koje će uslijediti, uključujući i odgovornost za to djelovanje. Bez ovoga, Hrvatska se neće moći uspješno suočiti s budućim izazovima. Dakako, glavni izazov je trajna modernizacija gospodarstva i pružanje odgovarajućih prilika za obrazovanje sveukupnom stanovništvu. Napredovanje prema pristupanju Europskoj uniji u ovom kontekstu, zahtijevat će mnogo **artikuliraniji sustav strategije i djelovanja** u području socijalne politike i, naročito, u strukovnom obrazovanju i obuci.

Jednako će pod znak pitanja biti dovedena vrlo ograničena uloga, kakvu trenutačno imaju **socijalni partneri**. Obrtnička komora sudjeluje u programima naukovanja i profesionalnih kvalifikacija, ali niti ona, kao ni Gospodarska komora, a ni sindikati, nisu uključeni u rad Vlade na bilo kakvom viđenju budućeg razvoja hrvatskog gospodarstva i tržišta rada ili, općenitije, društvene politike. To će se u budućnosti morati mijenjati, kako bi se uskladilo s pristupom Europske unije ovim područjima.

Činjenica da se u Vladi nigdje ne sagledava obrazovni sustav u njegovoj cjelini, stvara znatne teškoće u donošenju odluka. Nema učinkovite rasprave o ravnoteži sustava i njegovih pojedinih dijelova, o odlučivanju o prioritetima za javno financiranje, te o procjenama financiranja i operativnih posljedica. Očito je da su konačne odluke o takvim pitanjima na kraju pitanja političke odluke, ali **strukture za donošenje odluka** su u ovom trenutku neprimjerene. Stoga bi unutar Vlade trebalo ustrojiti formalne strukture

i mehanizme, kako bi se stekao integrirani pogled na sustav obrazovanja, umjesto trenutačno postojećeg sustava rada po odjelima. Ovo bi uključivalo sva relevantna ministarstva uključena u procesu obrazovanja i osposobljavanja na svim razinama, kao i Ministarstvo gospodarstva koje ima široko viđenje gospodarske budućnosti. Jedan od njihovih uradaka bio bi Vladina vizija budućnosti obrazovanja i strategija koja iz nje proizlazi. Također bi trebale postojati **operativne veze** između odjela, tako da sustav planiranja bude što uspješnije ostvaren.

## 2. Fleksibilnost i decentralizacija

Ministarstvo prosvjete i športa priznaje da je školski sustav pretjerano centraliziran. Ministarstvo je odgovorno za nacрте zakona, ali također određuje nastavni program kojeg moraju pratiti sve škole, odobrava udžbenike, imenuje ravnatelje škola, odobrava broj upisanih učenika, školski proračun, te namiruje sva plaćanja, plaće, materijalne troškove i investicije. Ministarstvo namjerava decentralizirati upravljanje, te u izvjesnoj mjeri, financiranje škola. Imenovanje ravnatelja škola i troškovi, osim plaća, prijeći će u obveze lokalnih vlasti. Planira se da će Ministarstvo nastaviti isplaćivati plaće izravno nastavnicima.

Decentralizaciju treba pozdraviti, ali mnoge **podrobnosti o tomu kako bi decentralizacija trebala djelovati** tek moraju dobiti konačan oblik, također u cilju osiguranja veće fleksibilnosti unutar sustava školstva.

Većina strana u regijama nije dobro pripremljena za promjene. Na primjer, županije i općine nemaju saznanja o tomu koliko Ministarstvo troši na obrazovanje pod njihovom jurisdikcijom. Nema dvojbe, oni će s Ministarstvom pregovarati o visini njihova priloga nakon decentralizacije, u smislu troškova osim plaća, troškova održavanja, potrošnog materijala, investicija, itd. Nije potpuno jasno kako će se o tome odlučivati.

Potrebno je naglasiti da će neke općine i gradske uprave biti sposobnije *nositi* se s financijskim promjenama nego neke druge, posebno one koje su nastradale u nedavnim sukobima, ili zbog propadanja njihove industrijske baze. Ovo će nedvojbeno biti uzeto u obzir, a stanje će se nadzirati kako bi se osigurala **jednakost**, te uvjerilo da decentralizacija ne poluči suprotan učinak na kvalitetu školskog obrazovanja. Još je jedno otvoreno pitanje, hoće li **vlasništvo nad školskim zgradama** i terenima prijeći s Ministarstva na lokalne vlasti. Ovo bi bilo logično, s obzirom da će održavanje i investicije biti decentralizirani.

Veći je problem od ovih neposrednih praktičnih pitanja, srednjo - do dugoročna strategija decentralizacije. Ona uključuje pitanje koje bi druge odgovornosti mogle biti prenesene, u svrhu veće učinkovitosti u školskom sustavu. Koliko brzo bi se decentralizacija trebala odvijati i do koje mjere? Na primjer, ravnatelji škola trebali bi imati veće diskrecijsko pravo nad **plaćama svog osoblja**, kako bi mogli dati poticaje i nagrade za uspješan rad, radije nego da, kao sada, plaća pojedinog nastavnika pretežito ovisi o godinama staža.

Postoji određeni broj prepreka učinkovitoj decentralizaciji škola, s kojima će se morati pozabaviti ako se želi uspjeti u postizanju stvarnog napretka u obrazovnom smislu, a ne

jednostavno prenijeti potrošnju s Ministarstva na lokalne vlasti. Jedna od važnih je **sposobnost školskih ravnatelja** da uspješno upravljaju proračunom. Kao i u mnogim zemljama, i u Hrvatskoj školski ravnatelji svoj položaj duguju svojim osobinama edukatora: upravljačka stručnost nije bila dio njihova posla. Prema Izvještaju o obrazovanju iz 2000.<sup>1</sup> "svrha (školske) administracije u obrazovanju je osiguravanje provedbe vladinih odluka". Ako se hoće uspješno početi decentralizaciju, ravnateljima škola bit će potrebno osposobljavanje za novu stručnu sposobnost, koja se od njih očekuju. I lokalne bi vlasti mogle iskusiti slične probleme.

Pitanje centralizacije također je važno i za područje **višeg obrazovanja**. Ono se tiče strukovnog obrazovanja i osposobljavanja u onoj mjeri u kojoj je Ministarstvo znanosti i tehnologije zaduženo za sva *pre-service* osposobljavanja nastavnika. Premda su ustanove nominalno autonomne, nadzor je u velikoj mjeri stvar Ministarstva. Ono imenuje osoblje i odobrava financije pojedinim fakultetima, radije nego samom sveučilištu. Stoga sveučilište ima teškoća u vođenju suvisle institucijske politike. Predloženi su zakoni koji mogu olakšati ove teškoće, osobito pitanje financiranja, kao i pružiti poboljšani sustav osiguranja kvalitete.

Drugo je područje samog **strukovnog obrazovanja i osposobljavanja**. Strukovne škole moraju, više nego druge obrazovne ustanove, biti usko povezane sa svojim lokalnim područjem. Brzo preustrojavanje hrvatskog gospodarstva, uz propast velikih državnih poduzeća nakon privatizacije, te zbog posljedica sukoba, ostavilo je znatne nepovoljne učinke na veze između industrije i strukovnih škola. Izgleda da se strukovne škole nisu dovoljno brzo prilagodile promjenama i potrebama malih i srednjih poduzeća.

Mora se učiniti odlučan pokušaj preustroja strukovnih škola, koncentrirajući se na kvalitetu (a možda i smanjiti broj škola) uz decentralizirani pristup nastavnom programu i osiguranje maksimalnog uključivanja industrije i poslovnih čimbenika u lokalnom području.

### 3. Sposobnost i upućenost za reformu

Kako bi se promjena dogodila, razni činitelji u sustavu moraju biti sposobni upravljati promjenama i držati se različitih tijekova djelovanja. I ne samo to, nego u sustavu mora postojati dovoljno obavijesti kako bi se omogućilo planiranje promjena i procijenilo ishode. U pogledu i jednog i drugog, u Hrvatskoj su potrebna poboljšanja. Kao što je već spomenuto, ravnatelji škola trenutačno možda ne posjeduju sposobnosti potrebne za upravljačke zadaće, kakve decentralizacija podrazumijeva. Ipak, problem neodgovarajuće osposobljenosti za reformu je širi. U Hrvatskoj je proces reforme kompleksan na svim razinama - razvoj politike, promjena nastavnog programa, financijski preustroj, prekvalifikaciju nastavnika i stručnih učitelja, regionalna / lokalna decentralizacija, itd.

Ministarstvo prosvjete i športa krenulo je dobrim putem, proizvevši "temeljni" dokument za raspravu, a postoji i određeni broj komisija zaduženih za pregled raznih aspekata školskog sustava. Postoji i Zavod za školstvo čiji je zadatak nadzor, inspekcija i razvoj

---

<sup>1</sup> Ministarstvo prosvjete i športa / Zavod za školstvo: Hrvatski obrazovni sustav - Privremeno izvješće, engleski prijevod, Zagreb, lipanj 2000, str. 73.

obrazovnog sustava unutar djelokruga Ministarstva. Međutim, mora se postaviti pitanje je li to dovoljno. Ministarstvo ima vrlo ograničene mogućnosti razvoja i provedbe politike, dok je u Zavodu za školstvo, sada unutar Ministarstva, znatno smanjen broj osoblja, a njegova je djelatnost drastično sužena. Djelovanje je poglavito široko usmjereno na školski sustav, a ne na obrazovni sustav u cjelini. To nije samo problem Ministarstva. Socijalni partneri trenutačno nisu u stanju igrati uloge kakve bi mogli imati na nacionalnoj razini, da i ne govorimo o regionalnoj, ili lokalnoj.

Rješenje ovih problema dijelom leži u stručnosti, dijelom u ustroju. Hrvatska će se morati *nositi* s novim administracijskim zadaćama, odgovornosti za planiranje i novim načinima rada u partnerstvu. Ovo zahtijeva niz **novih stručnih sposobnosti**, koje uključuju financijsko planiranje, kreiranje politike, djelotvornu komunikaciju, praćenje i procjenu kako financija, tako i izvršenja, ugovaranje, itd. Ovo je golema zadaća i vrlo je teško postići potrebnu promjenu upravljanja u kratkom razdoblju.

Mnoge su europske zemlje zatražile vanjsku pomoć, kad su se suočile s procesima reforme. Znatne prednosti donijelo bi ustanovljavanje jednog posredničkog tijela koje bi osim vlade radilo na cjelokupnoj strategiji i upravljanju promjenom, sukladno vladinim namjerama, a uključivalo bi hrvatske i inozemne stručnjake. Ovo bi mogla primjereno financirati Europska unija, ili neki drugi donator. Pored toga, moguće je da ima još prostora za druga posrednička tijela koja bi radila uz Ministarstvo i njegove komisije na posebnim aspektima promjena u školskom sustavu i šire.

Što se **ustroja** tiče, potrebe uspješne decentralizacije podrazumijevaju stvaranje novih veza između centra i regija, te lokaliteta, kao i podizanje stručne sposobnosti prihvaćanja novih odgovornosti u regijama. Ovo će se ticati lokalne uprave i socijalnih partnera, koji se moraju uključiti u planiranje obrazovanja i osposobljavanja, u početku možda na savjetodavnom utemeljenju, kao i u učinkovito pružanje usluge. U ovom je području moguće mnogo naučiti od međunarodnih organizacija i iz iskustava drugih zemalja.

Još jedan važan aspekt ustroja uspješnog i djelotvornog sustava obrazovanja je stvaranje **informacije za planiranje sustava i praćenje njegove uspješnosti**. Nekih važnih obavijesti uopće nema, a druge se ne šire u sustavu u svrhu postizanja veće učinkovitosti. Većina se obavijesti odnosi na unos, što je i važno i potrebno, ali premalo ih ima o rezultatima, te o tomu što sustav postiže. Bolja i pouzdanija upućenost o tržištu rada pomoći će u planiranju obrazovanja i osposobljavanja u svjetlu nacionalnih potreba, a u sustavu obrazovanja pomak prema mjeranju rezultata, prije nego unosa u sustav.

Utemeljenje nacionalnog maturalnog ispita, dobar je prvi korak. Revizija nacionalnog sustava strukovnih kvalifikacija bila bi još jedna važna mjera, koja će, međutim, zahtijevati velike resurse i dugo će trajati. Trebalo bi, također, usmjeriti energiju na prepoznavanje napredovanja učenika ili naučnika kroz sustav i na uspješnost metoda nastave. Mora postojati svjesni pokušaj građenja informativnog okvira koji će prepoznavati ključne potrebe upućenosti, odgovornosti za prikupljanje podataka, te sredstva kojima će se obavijesti dostavljati onima kojima su potrebne.

## 4. Preporuke

1. Potrebno je napraviti **integrirani pristup planiranju** na svim upravnim razinama u svrhu prevladavanja podjela između obrazovanja i zapošljavanja. Na razini nacionalne vlade to znači pomak od rada po odjelima na integrirani rad, u smislu definiranja i provedbe politike cjeloživotnog učenja. Po vladinim odjelima potiče se dosljedan pristup reformi obrazovnog sustava, koji pokriva ne samo škole, nego i više obrazovanje, poslijesrednjoškolsko obrazovanje, trajno obrazovanje i cjeloživotno učenje.

2. Drugim riječima, ovo od vlade zahtijeva posjedovanje sveukupne vizije koja povezuje različite sektore odgovornosti ministarstava. Preporuča se da vlada proizvede dokument, gradeći ga na onom čime već raspolaže, kojim će izložiti **viziju budućnosti obrazovanja** u Hrvatskoj, te odrediti njezin odnos prema budućnosti gospodarstva i društva, a iz čega će proizaći **"popis aktivnosti"** za kratkoročne i dugoročne korake. Ovaj dokument može uslijediti nakon širokog savjetovanja i javne rasprave, kakvo se vodilo u vezi s reformom školskog sustava.

3. Proces **decentraliziranja** odgovornosti za pružanje obrazovnih usluga, na niže razine vlade i druge zainteresirane u procesu, podrazumijeva više od pukih formalnosti; one uključuju duboke promjene u pravilima igre i utječu na uvjete pod kojima će se obrazovati novi naraštaji građana. Drugim riječima, morat će se stvoriti nova pravila koja određuju kako činitelji obavljaju usluge obrazovanja, što će imati dugotrajan učinak na razvojne izgledе zemlje. Hrvatska se mora usredotočiti ne samo na zakone i propise (formalna pravila), nego i na (neformalne) strukture, mehanizme, stručnost i shvaćanje. Redefinicija skupine pravila sukladnih ciljevima kojima se teži, a koji obično uključuje djelotvornost, jednakost i kvalitetu obrazovanja, podrazumijevala bi:

- (i) preispitivanje formalnih pravila i razumijevanje načina na koji se funkcije ostvaruju u stvarnosti;
- (ii) procjenu primjerenosti (uključujući moguća preklapanja, nejasnoće) podjele odgovornosti (odnosno odrediti tko bi trebao odlučivati i koje bi korake trebalo poduzeti, itd.);
- (iii) procjenu sposobnosti preuzimanja odgovornosti, ovlasti i resursa za njihovo ostvarivanje (odnosno moć provedbe, resurse za implementaciju ili obavijesti potrebne za donošenje odluka);
- (iv) procjenu usklađenosti između ovlasti i odgovornosti (odnosno prepoznati poticaje za one koji su zaduženi voditi igru, na način koji će donijeti uspješne rezultate).

Promjene u raspodjeli zaduženja morat će biti vezane uz izvore financiranja i oblike potrošnje.

4. **Zakonodavstvo o strukovnom obrazovanju** moglo bi prije postaviti zakonski okvir, nego dati čvrstu zbirku propisa. To bi bilo u skladu s načelima cjeloživotnog učenja, a ohrabrilo bi ulaganja regionalnih i lokalnih igrača u osposobljavanje i osiguralo isporuku radne snage prema potrebama tržišta rada. Bitni elementi takvog zakonskog okvira mogli bi:

- (i) definirati uloge različitih zainteresiranih strana (nacionalnih vlasti i drugih tijela, socijalnih partnera, regionalnih i lokalnih vlasti, ustanova, učenika, itd.);
- (ii) osigurati jednako pravo pristupa obrazovanju i osposobljavanju, te potporu socijalno zapostavljenima;
- (iii) jamčiti primjenljivost i kvalitetu pruženog znanja postavljanjem i redovitim preispitivanjem kvalifikacijskih standarda, kao i njihovim neovisnim ocjenjivanjem, te priznavanje stečenih (ne samo kroz formalni sustav) kvalifikacija;
- (iv) ohrabriti ulaganja poslodavaca, ustanova i pojedinaca u obrazovanje i osposobljavanje i
- (v) promicati trajno prikupljanje povratnih obavijesti s tržišta rada, i inovacije u sustavu putem primijenjenog istraživanja.

5. Preporuča se uspostava **regionalnih ustroja i mehanizama** kako bi, na regionalnoj i lokalnoj razini, zajedno ostvarili različite inicijative u područjima osposobljavanja i tržišta rada i u planiranju, vođenju i provedbi politike. Proces donošenja odluka uključivao bi opetovani postupak prikupljanja i korištenja podataka, postupke kolektivnog donošenja odluka, provedbu, nadzor, kao i trajno ocjenjivanje i prilagođavanje politike.

6. Uputno je uključiti **socijalne partnere** putem ustrojenih mehanizama, kao što su tripartitna vijeća, na nacionalnoj i regionalnoj, institucijskoj i radnoj razini. Istodobno, potrebno je kod različitih partnera prepoznati mogućnost izgrađivanja sposobnosti prema potrebama, te naći načine poboljšanja sposobnosti onih u središtu i u regijama, koji će preuzeti odgovornosti. U ovom je području moguće zaposliti međunarodne stručnjake i koristiti donatorsko financiranje.

7. Redovito **komuniciranje i obavješćivanje** učvršćuju ukupnu decentralizaciju. Preporuča se jačanje vodoravne komunikacije, kako na nacionalnoj razini između različitih vladinih odjela, tako i na lokalnim razinama, kao i jačanje okomite komunikacije između nacionalnih i regionalnih vlasti i drugih činitelja.

8. **Vođenje sustava obavješćivanja** u obrazovanju je potrebno zbog upućenosti razvoja politike. Preporuča se pojačavanje kapaciteta za istraživanje, strategiju i analizu politike i razvoja sektora strukovnog obrazovanja i osposobljavanja, stvaranje uvjeta za opetovanu analizu i prilagodbe politike. Jedno od sredstava koje će jamčiti da nova politika odražava stvarne sadašnje i buduće potrebe poslodavaca je uspostava učinkovitog sustava **mreže prikupljanja podataka lokalnog tržišta rada**. U tom cilju, u potpunosti mogu biti iskorišteni prilozi postojećih struktura.

9. Potrebno je preispitati **mehanizme inspekcije i financiranja** s ciljem poboljšanja kvalitete obrazovnih procesa i rezultata, postižući na taj način višu učinkovitost i djelotvornost rada sustava. Revidirani mehanizmi financiranja mogu, također, uključiti jedan fond za promicanje inovacija u sustavu.

Evelyn Viertel



# Uvodna riječ

---

Studija "Decentralizacija i financiranje strukovnog obrazovanja u Republici Hrvatskoj" dio je šireg projekta istraživanja kojeg, u okviru tehničke pomoći Republici Hrvatskoj podupire Europska unija, a u izvedbi koordinira Hrvatski nacionalni opservatorij za strukovno obrazovanje i osposobljavanje i ETF-*European training Foundation* - službena agencija za strukovno obrazovanje Europske unije.

Cilj ovog projekta je analiza stanja radi boljeg razumijevanja nadležnosti i ovlasti u procesu decentralizacije i demokratizacije odnosa u redovnom srednjoškolskom strukovnom obrazovanju.

S jedne strane, ovo istraživanje je značajno za razumijevanje načina provedbe decentralizacije i financiranje srednjeg strukovnog školstva u smislu odgovornosti na svim razinama sustava te obrazloženja uzroka mogućeg nesklada između prijenosa odgovornosti i ovlasti.

S druge strane, njegova se uloga ogleda u pripremi za osposobljavanje i usavršavanje svih sudionika u procesu odlučivanja i provođenja promjena u obrazovanju, od državne razine, županijske i lokalne uprave do ravnatelja škola i nastavnika, koje proizlaze iz trenutačnih zakonskih obveza koje decentralizacijom u Republici Hrvatskoj zahvaćaju i druge djelatnosti javnog interesa osim, obrazovanja.

Smatramo da će najveća vrijednost ovog istraživanja biti u stupnju njegova utjecaja na promjenu postojećih stavova svih sudionika u procesu odlučivanja. Također se može očekivati da će ono potaknuti uspostavu novih parametara s ciljem redefiniranja razina odgovornosti i ovlasti te upozoriti na potrebu primjene novih znanja, vještina i navika, kao i na nužnost da do donošenja odluka bude zajamčena javnost, transparentnost i odgovornost, da se uspostave odgovarajući standardi i kriteriji kako u evaluaciji i vrednovanju znanja učenika, jednako tako i nastavnih sadržaja, nastavnika i škole, a sve zbog podizanja kvalitete obrazovnog procesa.

Dugoročni utjecaj ovog materijala trebao bi se ogledati u kritičkom promišljanju sustava obrazovanja, osobito glede kriterija za kvalitetne promjene strukovnog obrazovanja, od *curriculuma* do uvođenja europskih standarda u vrednovanju znanja i rada pojedinca, osiguranja uvjeta za licenciranje zanimanja budućih naraštaja i uspostavi novih odnosa između teorijskog i praktičnog obrazovanja u struci, odnosno cjeloživotnog učenja u funkciji samoostvarenja pojedinca i borbe protiv društvene isključenosti i zadovoljavanja potreba sve zahtjevnijeg tržišta rada koje se globalizira.



# Sažetak

---

## 1. UVOD

Studija *"Decentralizacija i financiranje strukovnog obrazovanja u Republici Hrvatskoj"* dio je šireg projekta istraživanja kojeg, u okviru tehničke pomoći Republici Hrvatskoj kroz CARDS program, podupire Europska Komisija, a u izvedbi koordinira Hrvatski nacionalni opservatorij za strukovno obrazovanje i osposobljavanje i ETF -*European Training Foundation* - službena agencija za strukovno obrazovanje Europske Unije.

U prijedlogu odluke Upravnog odbora hrvatskog Nacionalnog opservatorija od 17. siječnja 2001., utemeljena je Radna skupina za izradu projekta o temi "Decentralizacija i financiranje obrazovanja", u sastavu: Milvija Marković, voditeljica projekta, i suradnice: Nives Kopajtich-Škrlec, Marija Rašan Križanac, Nada Prlić, Gordana Koludrović, Silvana Rebić-Jovičić, Dora Ulaga, Majda Fajdetić.

## 2. CILJEVI I ZADACI

Glavni cilj ovog Projekta je analiza stanja radi boljeg razumijevanja nadležnosti i ovlasti u procesu decentralizacije i financiranja, odnosno demokratizacije odnosa u redovnom srednjoškolskom strukovnom obrazovanju.

Pred Radnu skupinu postavljeni su sljedeći ciljevi i zadaci :

- preispitati formalna pravila i utvrditi stvarno funkcioniranje sustava;
- pokušati vrednovati primjerenost nositelja odgovornosti i dati prijedloge iz područja odlučivanja;
- vrednovati odnos odgovornosti i vlasti te raspoloživih resursa za donošenje odluka i primjenu dogovorenog;
- vrednovati odnos između vlasti i vjerodostojnosti odnosno stvarne moći kod uvođenja promjena.

### 3. TIJEK RADA I SUDIONICI RADNE SKUPINE

Radnu skupinu čini tim stručnjaka s višegodišnjim iskustvom u obrazovnom istraživanju, upravljanju i rukovođenju školskim ustanovama, iz različitih područja Hrvatske, različitih strukovnih profila, državnog i privatnih osnivača, potpomognut pravnom ekspertizom stručnjaka za lokalnu upravu i samoupravu i probleme decentralizacije u državnoj upravi RH.

Temeljni je cilj od radne skupine zahtijevao da u svjetlu sadašnjih promjena u državnoj upravi, iniciranih od Vlade i Sabora RH, s naglaskom na decentralizaciju u obrazovanju, kao i započetim procesima restrukturiranja strukovnog obrazovanja kroz rad u Nacionalnom opservatoriju, na postavljene ciljeve i zadatke organiziraju rad na istraživanju i to:

- definiraju pristup problematici na način da odrede načela rada, ideje vodilje, kratkoročne i dugoročne ciljeve rezultata istraživanja, metodološki pristup istraživanju te način i oblik prezentacije rezultata;
- prihvate platformu za pristup problematici sukladno svjetski priznatim modelima vrednovanja obrazovnih sustava glede centraliziranosti/decentraliziranosti i autonomije obrazovnih ustanova uz istodobno prihvaćanje definicije pojmova *decentralizacije i financiranja* kao i najčešćih *razloga* za provođenje decentralizacije te *kriterije* za procjenu stupnja centraliziranost/decentraliziranosti nekog sustava;
- prikupe i obrade bibliografske izvore te dogovore oblike i način komunikacije u individualnom i timskom radu uz poštivanje zadanih vremenskih rokova;
- prikupe, usporede i srede relevantne postojeće informacije iz ovog područja u okviru zadane teme i dogovoreni parametara istraživanja;
- procijene trenutačno stanje u strukovnom školstvu u RH, osobito u redovnom sustavu obrazovanja prema dogovorenim parametrima;
- razjasne i utvrde stupanj centraliziranosti, odnosno decentraliziranosti strukovnog obrazovanja glede upravljanja i financiranja u odnosu na svaki zadani parametar;
- svojim istraživanjem pruže analitičko utemeljenje za razumijevanje postojećih odnosa između države i institucija koje pružaju obrazovne usluge u strukovnom obrazovanju u smislu nadležnosti, zakonodavstva, mehanizama i postupaka te stavova u donošenju odluka i dr.;
- rasvijetle primjerenost, odnosno neprimjerenost u poimanju *odgovornosti, vlasti i pouzdanosti sudionika i proizvoda* u obrazovnom lancu;
- usmjere pozornost i povećaju interes šire zajednice i izdvoje socijalne partnere odgovorne za strukovno obrazovanje i osposobljavanje u redovnom sustavu i obrazovanju odraslih, koji još uvijek nisu postali nacionalni prioritet te je stoga izostala odgovarajuća društvena potpora, odnosno poticaj da bi proces restrukturiranja strukovnog obrazovanja uopće započeo;

- utvrde stupanj utjecaja postojećeg načina upravljanja na sustav financiranja i obrnuto;
- da se primjerima nekih rješenja u strukovnom obrazovanju u zemljama EU pokuša posredno ubrzati sređivanje stanja i stvaranje uvjeta za brže i lakše donošenje odluka na ovom području u Republici Hrvatskoj;
- formuliraju prijedloge poboljšanja sustava u području istraživanja strukovnog obrazovanja, npr. nepostojanja odgovarajuće infrastrukture na državnoj/ regionalnoj razini, upravljačkih vještina u ljudskim resursima, odgovarajućeg zakonodavstva, institucija i sl.;
- ubrzaju poimanje važnosti strukovnog obrazovanja u udjelu stvaranja brutto nacionalnog dohotka u Republici Hrvatskoj, uz zahtjev za njegovim izdvajanjem iz općeg srednjoškolskog obrazovanja, i povećavanjem izdvajanja iz državnog proračuna za tu namjenu, kao i poticanje uključivanja svih državnih čimbenika i socijalnih partnera koji skrbe za gospodarski napredak, stabilizaciju i pridruživanje Hrvatske eurointegracijama.

## 4. SADRŽAJ PROJEKTA

Projektom su obuhvaćeni sljedeći sadržaji:

1. Opis projekta - Milvija Marković
  2. Decentralizacija i financiranje strukovnog obrazovanja u svijetu - Milvija Marković
  3. Ustrojstvo državne i lokalne vlasti u Republici Hrvatskoj i pravno utemeljenje decentralizacije - Nives Kopajtich Škrlec
  4. Sudionici u obrazovanju: državna i lokalna vlast - nastavnici- ravnatelji - suradnici - odgajatelji, Marija Rašan Križanac
  5. Kurikulum - udžbenici - nastavna oprema, Nada Prlić
  6. Upisi u srednju školu - Gordana Koludrović
  7. Školska infrastruktura i financiranje strukovnog obrazovanja - Silva Rebić Jovičić,
  8. Pojam i vrednovanje kvalitete - Dora Ulaga, Majda Fajdetić, Milvija Marković
  9. Zaključci s prijedlozima o decentralizaciji i financiranju u Republici Hrvatskoj
- O autorima
- Bibliografija

## 5. OCJENA STANJA

**Poglavlje 2** obuhvaća dva temeljna pojma – **decentralizaciju i financiranje** te njihovo razumijevanje u svijetu glede kriterija za procjenu decentraliziranosti/ centraliziranosti, autonomije škole, tipove prijenosa ovlasti, kriterije za pokretanje promjena u upravljanju i financiranju, te nekoliko primjera financiranja u strukovnom obrazovanju iz europske prakse za koje se pretpostavlja da mogu biti od interesa za hrvatske čitatelje s obzirom na model upravljanja u financiranju.

### **Poglavlje 3**

Ovaj dio sadrži ustavne odrednice RH, ustrojstvo i ovlasti državne i lokalne samouprave s posebnim osvrtom na trenutačne nedostatke u teritorijalnom organiziranju i nedorečenostima djelokruga rada te nejasnoćama u delegiranju nadležnosti s državne na lokalnu razinu. Pozdravlja se decentralizacija i upozorava na ograničenu financijsku snagu lokalne samouprave i njenu fiskalnu ovisnost o državnom proračunu te sugerira njen društveni smisao kojim je **prijenos u odlučivanju i podjeli ovlasti smisao i cilj svake decentralizacije**.

### **Poglavlje 4**

Sudionici u obrazovanju razmatraju se s obzirom na različite razine, državne, lokalne, institucijske i pojedinačno. Upravljanje ljudskim resursima u školi je centralizirano kao što su centralizirana i sredstva za njihov rad. Najveći nedostatak je odsustvo sustava nagrađivanja ili sankcioniranja propusta na razini odlučivanja u školi, kao i nejasna uloga ravnatelja u upravljanju i rukovođenju.

### **Poglavlje 5**

Nedostaju elementi kurikularnog planiranja, a postojeći nastavni planovi i programi donose se u centraliziranom postupku, premda je njihova izrada i provedba već dulje vremena decentralizirana. Obrazovanje za struku i zanimanje zahtijeva drugačiji pristup i uvođenje što hitnijeg standarda znanja, vještina i kompetencija uz paralelnu razradu standarda praćenja i vrednovanja učenika. Nesklad u nastavnim sadržajima utječe na vodoravnu i okomitu prohodnost kroz sustav i prisutnost velikog broja "obrazovnih odmetnika", odnosno pojavu isključenosti iz obrazovanja. Nedostaje pristup cjeloživotnog obrazovanja.

Sustav odobravanja udžbenika je centraliziran i administracijski kompliciran u provedbi. Udžbenici u strukovnom obrazovanju predstavljaju problem. Postoji prijedlog za promjene njihova zakonodavnog i sadržajnog okvira.

Problem nedostatne i neodgovarajuće opreme rješavat će se ubuduće na državnoj i županijskoj razini. Mišljenje je da bi novi prijedlog o decentralizaciji financiranja za ove namjene mogao unaprijediti nastavni proces u strukovnim školama.

## **Poglavlje 6**

Postojeći sustav upisa u srednju školu kombinacija je centraliziranog odlučivanja i decentraliziranog predlaganja. Zbog nedostatka standarda znanja, nedostaju objektivni kriteriji njegove provedbe što dovodi do isključivanja učenika. Predlažu se promjene u svjetlu zakonskih promjena donošenja nove mreže srednjih škola i delegiranja nadležnosti u ovoj problematici na županijsku razinu.

## **Poglavlje 7**

Ovo poglavlje razmatra postojeću strukturu srednjeg školstva uz naglasak na preustroj sustava u dijelovima koji se odnose na obrazovanje odraslih, dvojni sustav u obrtničkim zanimanjima, mrežu škola, privatno školstvo, financijsko upravljanje i stanje u raspodjeli proračunskih sredstava u odnosu na promjene nastale primjenom decentralizacije u financiranju temeljem Plana rada Vlade RH od 2000–2004. te Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu prema novim nositeljima financiranja (država/ lokalna samouprava/županije). Predlažu se rješenja.

## **Poglavlje 8**

Daje se definicija kvalitete promatrane kao prvorazredni gospodarski parametar u obrazovanju koje u cjeloživotnom pristupu učenju ostaje nezaobilazan čimbenik kvalitete života.

S aspekta procjene kvalitete prema europskim standardima, u RH se kvaliteta strukovnog obrazovanja ne vrednuje. Trenutačno školsko zakonodavstvo predviđa različite tipove procjene kvalitete, npr. praćenje i vrednovanje rada učenika, napredovanje nastavnika, stručno usavršavanje i osposobljavanje nastavnika, sustav učeničkih natjecanja. Zahtijeva se utemeljenje nacionalnih indikatora kvalitete.

## **Poglavlje 9 – Zaključci**

Sadrže Prijedlog za decentralizaciju u upravljanju i financiranju strukovnog obrazovanja u RH sukladno procesu uvođenja decentralizacije od strane Vlade i Sabora RH, financijskih parametara za obrazovanje iz Državnog proračuna za 2001., te recentnim zakonskim izmjenama školskog zakonodavstva.

Ukazuje se na nedostatke sustava provođenja decentralizacije od nedefiniranog teritorijalnog ustrojstva, nedostatka popisa poslova koji se prenose s državne razine na niže razine upravljanja, do nepripremljenosti i obučenosti ljudskih resursa uključenih u provedbu procesa decentralizacije.

Slijedi prijedlog decentraliziranih poslova i nadležnosti (do sada centralizirani i regulirani zakonom) koje bi bilo moguće razmotriti u provedbi decentralizacije, te prijedlozi u svezi s poslovima iz sadržaja pojedinih poglavlja.

## 6. OČEKIVANI REZULTATI

1. Proizvesti kritički osvrt na trenutačno stanje u strukovnom obrazovanju;
2. rasvijetliti način provede decentralizacije u smislu odgovornosti na svim razinama uz uključivanje svih sudionika i parametara strukovnog obrazovanja;
3. ukazati na mogući nesklad između prijenosa odgovornosti i ovlasti;
4. doprinijeti osposobljavanju i usavršavanju svih sudionika u procesu odlučivanja i provođenja promjena u obrazovanju;
5. prihvaćati određene prijedloge iz popisa poslova koje je moguće decentralizacijom delegirati /devoluirati na niže razine;
6. mijenjati stavove sudionika u procesu odlučivanja;
7. osvijestiti potrebu postupnog uvođenja promjena uz primjereno obrazovno istraživanje i uvođenje međunarodnih standarda u ovom području;
8. potaknuti reformu strukovnog školstva u kontekstu uvođenja cjeloživotnog učenja;
9. standardizirati znanja, vještine i kompetencije i učiniti ih kompatibilnima zahtjevima tržišta rada s ciljem sprječavanja nezaposlenosti i svake druge socijalne isključenosti;
10. povećati nacionalni interes i okupiti društvene partnere oko teme strukovnog obrazovanja.

## 7. ZAKLJUČAK

Prijedlozi formulirani u zaključcima dokumenta dio su zajedničkog promišljanja radne skupine, a temelje se na domaćim procjenama i inozemnim iskustvima koja se čine primjenjivima na domaće okolnosti.

Radna skupina se slaže da, kada se govori o potrebama, onda se misli na *lokalno percipiranje potreba* što se treba odraziti i na državnu organizaciju i *prijenos ovlasti* s državne na lokalnu razinu. Ovo može i ne mora uključiti potpunu decentralizaciju u upravljanju, ali svakako treba isključiti centralizirano i isključivo proračunsko financiranje strukovnog obrazovanja.

U svom radu, tim stručnjaka je imao u vidu da je strukovno školstvo u Hrvatskoj, premda prividno dio zajedničke obrazovne strukture u bivšoj Jugoslaviji, bilo i ostalo kvalitetno te i danas pokazuje razlike i vitalitet u odnosu na ostale sljednice ili druge zemlje u tranziciji u pogledu nastavnih sadržaja, metodologije poučavanja i obrazovnih resursa.

Stjecajem povijesnih okolnosti, obrazovne promjene koje su zahvatile zemlje zapadne Europe nakon 1989., nisu se bitnije odrazile na obrazovni sustav u Hrvatskoj, u smislu redistribucije vlasti, kontrole i administracijske odgovornosti.

Hrvatska tek 2001. započinje proces demokratizacije odnosa u obrazovanju na razini države s ciljem redistribucije vlasti i obveza, što predstavlja dugo očekivani obrat ali i osjetno zakašnjenje koje se samo djelomično može opravdati Domovinskim ratom i tranzicijskim teškoćama. Zakašnjenje je, također moguće pripisati isključenosti Republike Hrvatske iz međunarodnih programa financijske potpore za ove obrazovne namjene.

Hrvatskom strukovnom obrazovanju predstoji prestrukturiranje s kratkoročnim ciljevima koji se svode na: **osuvremenjivanje nastavnih sadržaja, uvođenje modernih tehnologija, standardizaciju znanja, harmonizaciju postupaka i procedura praćenja i vrednovanja te osiguranje kvalitete za potrebe tržišta rada**. Svaki od ovih parametara zahtijeva drukčiji stav i promišljanje u odnosu na centraliziranost / decentraliziranost kod donošenja odluka.

Kao dugoročni cilj i istinski rezultat decentralizacije u obrazovanju ostaje *izgradnja sposobnosti lokalne škole* kao ustanove da se u decentraliziranom sustavu *nosi* s potrebama lokalne sredine, ali i da kroz dodanu vrijednost koju stvara u toj istoj sredini, kroz **odgovarajuće financijsko praćenje i potporu društva**, osigura povrat uloženi sredstava u reprodukciju novog ciklusa znanja i osposobljavanja u cjeloživotnom pristupu učenju za potrebe tržišta rada.

Smatramo da će najveća vrijednost ovog istraživanja biti u stupnju njegova **utjecaja na promjene postojećih stavova svih sudionika u procesu odlučivanja**.

Također se može očekivati da će ono potaknuti uspostavu novih parametara s ciljem redefiniranja razina odgovornosti i ovlasti te upozoriti na potrebu primjene novih znanja, vještina i navika, kao i na nužnost da kod donošenja odluka bude zajamčena javnost, transparentnost i odgovornost, da se uspostave odgovarajući standardi i kriteriji kako u evaluaciji i vrednovanju znanja učenika tako i nastavnih sadržaja, nastavnika i škole, a sve zbog podizanja kvalitete obrazovnog procesa koji bi trebao uključiti i nadzor svih sudionika u procesu.

Dugoročni utjecaj ovog materijala trebao bi se ogledati u **kritičkom promišljanju sustava obrazovanja, osobito glede kriterija za kvalitetne promjene strukovnog obrazovanja, od *curriculum* do uvođenja europskih standarda u vrednovanju znanja i rada pojedinca, osiguranja uvjeta za licenciranje zanimanja budućih naraštaja** i uspostavi novih odnosa između teorijskog i praktičnog obrazovanja u struci. Odnosno, uvođenja pristupa **cjeloživotnog obrazovanja** u funkciji smooštvarjenja pojedinca i borbe protiv društvene isključenosti, ali jednako tako i sve zahtjevnijeg tržišta rada koje se nezaustavljivo globalizira i kojeg je Republika Hrvatska sastavni dio.





## 1. OPIS ISTRAŽIVANJA

Milvija Marković

**S**tudija *"Decentralizacija i financiranje strukovnog obrazovanja u Republici Hrvatskoj"* dio je šireg projekta istraživanja kojeg, u okviru tehničke pomoći Republici Hrvatskoj kroz CARDS program, podupire Europska Komisija, a u izvedbi koordinira Hrvatski nacionalni opservatorij za strukovno obrazovanje i osposobljavanje i ETF -*European Training Foundation* - službena agencija za strukovno obrazovanje Europske Unije.

U prijedlogu odluke Upravnog odbora hrvatskog Nacionalnog opservatorija od 17. siječnja 2001.godine, utemeljena je Radna skupina za izradu projekta o temi

"Decentralizacija i financiranje obrazovanja", u sastavu: Milvija Marković, voditeljica projekta i suradnice - Nives Kopajtich-Škrlec, Marija Rašan Križanac, Nada Prlić, Gordana Koludrović, Silvana Rebić-Jovičić, Dora Ulaga i Majda Fajdetić.

Cilj ovog Projekta je analiza stanja radi boljeg razumijevanja nadležnosti i ovlasti u procesu decentralizacije i demokratizacije odnosa u redovnom srednjoškolskom strukovnom obrazovanju.

Postavljeni ciljevi i zadaci Radne skupine su bili:

- preispitati formalna pravila i utvrditi stvarno funkcioniranje sustava;
- pokušati vrednovati primjerenost nositelja odgovornosti i definirati prijedloge iz područja odlučivanja;
- vrednovati odnos odgovornosti i vlasti, te raspoloživih resursa za donošenje odluka i primjenu dogovorenog;
- vrednovati odnos između vlasti i vjerodostojnosti, odnosno stvarne moći pri uvođenju promjena.

Pod "preuzimanjem odgovornosti" misli se na preuzimanje ovlasti u upravljanju i financiranju.

## Tijek rada i sudionici Radne skupine

Radnu skupinu čini tim stručnjaka s višegodišnjim iskustvom u obrazovnom istraživanju, upravljanju i rukovođenju školskim ustanovama iz različitih područja Hrvatske, različitih strukovnih profila, državnog i privatnih osnivača - potpomognut pravnom ekspertizom stručnjaka za lokalnu upravu i samoupravu i probleme decentralizacije u državnoj upravi Republike Hrvatske.

Od njih se tražilo da u ozračju sadašnjih promjena u državnoj upravi, s naglaskom na decentralizaciju u obrazovanju, koje su inicirali Vlada i Sabor Republike Hrvatske, kao i započetih procesa restrukturiranja strukovnog obrazovanja kroz rad u Nacionalnom opservatoriju, organiziraju rad na istraživanju o postavljenim ciljevima i zadacima i to:

- definiraju pristup problematici tako da odrede načela rada, ideje vodilje, kratkoročne i dugoročne ciljeve rezultata istraživanja, metodološki pristup istraživanju, te način i oblik prezentacije rezultata;
- prihvate platformu za pristup problematici sukladno svjetski priznatim modelima vrednovanja obrazovnih sustava glede centraliziranosti / decentraliziranosti i autonomije obrazovnih ustanova, uz istodobno prihvaćanje definicije pojmova *decentralizacije i financiranja*, kao i najčešćih razloga za provođenje decentralizacije, te *kriterije* za procjenu stupnja centraliziranosti / decentraliziranosti nekog sustava;
- prikupe i obrade bibliografske izvore, te dogovore oblike i način komunikacije u individualnom i timskom radu, uz poštivanje zadanih vremenskih rokova;
- prikupe, usporede i uredi sve relevantne postojeće informacije iz ovog područja u okviru zadane teme i dogovoreni parametara istraživanja;
- procijene trenutačno stanje u strukovnom školstvu u Republici Hrvatskoj, osobito u redovnom sustavu obrazovanja prema dogovorenim parametrima;
- razjasne i utvrde stupanj centraliziranosti, odnosno decentraliziranosti strukovnog obrazovanja što se tiče upravljanja i financiranja u odnosu na svaki zadani parametar;
- svojim istraživanjem ostvare analitičko utemeljenje za razumijevanje postojećih odnosa između države i institucija koje pružaju obrazovne usluge u strukovnom obrazovanju u smislu nadležnosti, zakonodavstva, mehanizama i postupaka, te stavova u donošenju odluka i drugo;
- rasvijetle primjerenost, odnosno neprimjerenost u poimanju *odgovornosti, vlasti i pouzdanosti sudionika i obrazovnog proizvoda* u obrazovnom procesu;
- usmjere pozornost i povećaju interes šire zajednice i izdvoje socijalne partnere odgovorne za strukovno obrazovanje i osposobljavanje u redovnom sustavu i obrazovanju odraslih, koje još uvijek nije postalo nacionalni prioritet, te je stoga izostala odgovarajuća društvena potpora, odnosno poticaj da bi proces njegova restrukturiranja uopće započeo;
- utvrde stupanj utjecaja postojećeg načina upravljanja na sustav financiranja i obrnuto;

- da se ugledanjem na primjere nekih rješenja u strukovnom obrazovanju u zemljama Europske unije pokuša posredno ubrzati uređivanje stanja i stvaranje uvjeta za brže i lakše donošenje odluka u ovom području u Republici Hrvatskoj;
- formuliraju prijedloge poboljšanja sustava u području istraživanja strukovnog obrazovanja, primjerice nepostojanja odgovarajuće infrastrukture na državnoj / regionalnoj razini, upravljačkih vještina u ljudskim resursima, odgovarajućeg zakonodavstva, institucija i sličnog;
- ubrzaju poimanje važnosti strukovnog obrazovanja u udjelu stvaranja brutto nacionalnog dohotka u Republici Hrvatskoj, uz zahtjev za njegovim izdvajanjem iz općeg srednjoškolskog obrazovanja i povećavanjem izdvajanja iz državnog proračuna za tu namjenu, kao i poticanje uključivanja svih državnih čimbenika i socijalnih partnera, koji skrbe za gospodarski napredak, stabilizaciju i pridruživanje Hrvatske eurointegracijama.

## Zaključak

Naše je mišljenje da prikupljeni materijal omogućuje kritički osvrt na dostupnu službenu i drugu dokumentaciju iz različitih izvora. On daje uvid u sadržaje, aktivnosti i potrebe u ovom dijelu obrazovanja.

S jedne strane, ovo istraživanje je značajno za razumijevanje načina provedbe decentralizacije i financiranja srednjeg strukovnog školstva u smislu odgovornosti na svim razinama sustava, te obrazloženja uzroka mogućeg nesklada između prijenosa odgovornosti i ovlasti.

S druge pak strane, uloga istraživanja ogleda se u pripremi za osposobljavanje i usavršavanje svih sudionika u procesu odlučivanja i provođenja promjena u obrazovanju - od državne razine, županijske i lokalne uprave do ravnatelja škola i nastavnika. Promjene proizlaze iz trenutačnih zakonskih obveza koje, decentralizacijom u Republici Hrvatskoj, osim obrazovanja - zahvaćaju i druge djelatnosti javnog interesa.

Prijedlozi formulirani u zaključcima dokumenta dio su zajedničkog promišljanja Radne skupine, a temelje se na domaćim procjenama i inozemnim iskustvima koja se čine primjenjivima na domaće okolnosti.

Važno je naglasiti da se svi uključeni u istraživanje slažu da se, kada se govori o potrebama, misli na *lokalno percipiranje potreba* što se potom treba odraziti i na državnu organizaciju i *prijenos ovlasti s državne na lokalnu razinu*. Ovo može i ne mora uključiti potpunu decentralizaciju u upravljanju, ali svakako treba isključiti centralizirano i isključivo proračunsko financiranje strukovnog obrazovanja.

U svom radu, tim stručnjaka je imao u vidu da je strukovno školstvu u Hrvatskoj, premda prividno dio zajedničke obrazovne povijesti u bivšoj Jugoslaviji, bilo i ostalo kvalitetno tako da i danas pokazuje razlike i vitalitet u pogledu nastavnih sadržaja, metodologije poučavanja i obrazovnih resursa, u odnosu na ostale sljednice ili druge zemlje u tranziciji.

Stjecajem povijesnih okolnosti, obrazovne promjene koje su zahvatile zemlje zapadne Europe nakon 1989. godine, nisu se bitnije odrazile na obrazovni sustav u Hrvatskoj.

U Europi je tih godina usredotočenost na promjene kurikuluma, u najširem smislu riječi, zahvatila sve segmente obrazovanja - od obrazovne ponude, nastavnih metoda i sadržaja, vrednovanja i evaluacije postignuća učenika, do usavršavanja nastavnika, uspješnosti škola i funkcioniranja sustava na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnih razini, a sve u funkciji redistribucije vlasti, nadzora i administracijske odgovornosti (Kallen.D.,1994.) .

Hrvatska tek 2001. godine započinje stvarnu demokratizaciju odnosa u obrazovanju na razini države, s ciljem redistribucije vlasti i obveza što predstavlja dugo očekivani obrat, ali i osjetno zakašnjenje koje se samo djelomično može opravdati Domovinskim ratom i tranzicijskim teškoćama.

Zaostajanje na ovom području moguće je, međutim, pripisati činjenici da je izostala uključenost Republike Hrvatske, odnosno odgovarajuća financijska potpora međunarodne zajednice u sada već desetogodišnjem trajanju. Hrvatska, naime, nije bila u PHARE programu, koji je bio namijenjen isključivo strukovnom obrazovanju i tijekom kojeg su ostale zemlje u tranziciji pristupile transformaciji cjelokupnog sustava strukovnog obrazovanja ili bar rekonstrukciji nekih njegovih dijelova.

Hrvatskom strukovnom obrazovanju predstoji restrukturiranje s kratkoročnim ciljevima koji se svode na: osuvremenjivanje nastavnih sadržaja, uvođenje suvremenih tehnologija, standardizaciju znanja, harmonizaciju postupaka praćenja i vrednovanja, te osiguranje kvalitete za potrebe tržišta rada. Svaki od ovih parametara zahtijeva drukčiji stav i promišljanje u odnosu na centraliziranost, odnosno decentraliziranost kod donošenja odluka.

Kao dugoročni cilj i istinski rezultat decentralizacije u obrazovanju ostaje *izgradnja sposobnosti lokalne škole* kao ustanove da se u decentraliziranom sustavu *nosi* s potrebama lokalne sredine. Ali, i da kroz dodanu vrijednost koju stvara u toj istoj sredini, kroz odgovarajuće financijsko praćenje i potporu društva - osigura povrat uloženi sredstava u reprodukciju novog ciklusa znanja i osposobljavanja u cjeloživotnom pristupu učenju za potrebe tržišta rada.

Držimo da će najveća vrijednost ovog istraživanja biti u stupnju njegova utjecaja na promjenu postojećih stavova svih sudionika u procesu odlučivanja.

Također, može se očekivati da će ono potaknuti uspostavu novih parametara s ciljem redefiniranja razina odgovornosti i ovlasti, te upozoriti na potrebu primjene novih znanja, vještina i navika. Ukazat će i na nužnost da kod donošenja odluka bude zajamčena javnost, transparentnost i odgovornost, da se uspostave odgovarajući standardi i kriteriji kako u evaluaciji i vrednovanju znanja učenika, jednako tako i nastavnih sadržaja, nastavnika i škole - sve zbog povećanja kvalitete obrazovnog procesa koji bi trebao uključiti i nadzor svih sudionika u procesu.

Dugoročni utjecaj ovog istraživanja trebao bi se ogledati u kritičkom promišljanju sustava obrazovanja, osobito glede kriterija za kvalitetnu promjenu strukovnog obrazovanja, od kurikuluma do uvođenja europskih standarda u vrednovanju znanja i rada pojedinca, osiguranja uvjeta za licenciranje zanimanja budućih naraštaja i

uspostavi novih odnosa između teorijskog i praktičnog obrazovanja u struci, odnosno uvođenja pristupa cjeloživotnog obrazovanja u funkciji smoostvarenja pojedinca i borbe protiv društvene isključenosti, ali jednako tako i sve zahtjevnijeg tržišta rada koje se nezaustavljivo globalizira.

## 2. DECENTRALIZACIJA I FINANCIRANJE STRUKOVNOG OBRAZOVANJA U SVIJETU

Milvija Marković

### 2.1. Decentralizacija

**U** zemljama zapadne Europe – država, odnosno centralna vlada, ima ključnu ulogu u osiguranju obrazovanja i obrazovnih ponuda putem nacionalnog sustava obrazovanja. Ipak, u mnogim slučajevima moguće je registrirati autonomiju obrazovnog sustava koja se ostvaruje prema modelima kako slijedi (Reguzzoni u Van Haecht, A., 1996.).

#### – Autonomija prema teritorijalnom modelu

Država skrbi nad pravom na obrazovanje. Upravljanje i organizaciju obrazovnih ustanova **dekoncentrira**, odnosno administracijski prenosi u obliku funkcionalne ali ne i stvarne decentralizacije unutar istog centralnog sustava dislociranog na teritorijalne vlasti u regijama, županijama i općinama. Ili primjenjuje drugi tip decentraliziranog sustava, gdje se određene obveze **delegiraju** iz centra na tijela lokalne uprave i samouprave kojima upravljaju od birača izabrane skupštine, a to predstavlja stvarnu decentralizaciju u odnosu na centralne prosvjetne vlasti. Ovaj tip decentralizacije najviše pogoduje strukovnom obrazovanju, jer predstavlja transfer zadaća ili funkcija – od odlučivanja do financiranja – na neovisne organizacije ili regionalne razvojne agencije koje su izravno odgovorne centralnoj vlasti.

#### – Autonomija prema interesima osnivača

Ovdje je prvenstveno riječ o privatnom školstvu, koje u svim zemljama zapadne Europe koegzistira s javnim školstvom i uživa državnu skrb. Zemlje poput Belgije, Nizozemske i Španjolske imaju najveći udjel privatnih institucija (od jedne do dvije trećine ukupnog broja škola), koje uživaju javnu državnu potporu putem izravne alokacije sredstava i/ili stipendiranja učenika.

Ovaj tip autonomije ili **devolucije** predstavlja najviši stupanj decentralizacije, budući da je došlo do transfera ovlasti nad financijskim, administracijskim i pedagoškim pitanjima.

- **Autonomija unutar participacijskog modela** koji, osim učitelja i učenika, uključuje roditelje, predstavnike zaposlenika, sindikate i izabrane vijećnike na različitim razinama upravljanja - od školskog odbora do regionalnih savjeta. Danas je ovaj pristup u središtu interesa, s obzirom na stupanj sloboda u obrazovnom i financijskom području s ciljem da se unaprijedi upravljanje i učinkovitost obrazovanja u odnosu na neposredno životno okruženje.

Važno je naglasiti da **decentralizacija i autonomija škole** nisu istoznačni pojmovi. Moguće je provesti decentralizaciju, a da se autonomija škole uopće ne ostvari.

Jednako je tako potrebno razlikovati razinu delegiranja ovlasti i narav lokalne vlasti. U mnogim primjerima, kada dolazi do delegiranja na lokalne ili regionalne razine, škole ostaju i dalje pod izravnim nadzorom države, tako da do stvarne decentralizacije ne dolazi. Narav lokalne vlasti, također, utječe na razvoj školske autonomije, odnosno procesa decentralizacije utoliko što i sama lokalna vlast mora iskazati sposobnosti da odlučuje o obrazovnim potrebama na svom području.

Svaki je nacionalni obrazovni sustav uvijek kombinacija centralizacije i različitih oblika autonomije škole, koja u sebi uključuje veliku mjeru decentralizacije, administracijske devolucije i stvarne autonomije koju mogu, ali ne moraju, podupirati odluke lokalne samouprave. Ovu tvrdnju je moguće prihvatiti u kontekstu postojanja neoliberalne škole, mišljenja koje se danas na *zapadu* razvija usporedo s razvojem demokratskog konsenzusa u politici, a koji proizlazi iz tržišnog gospodarstva i nastoji pomiriti ekonomsku efikasnost, demokratski pluralizam i socijalnu pravdu (Van Haecht, 1993.).

Kada se pokreće rasprava o decentralizaciji najčešće se odnosi na:

1. **preraspodjelu moći** između centralne vlasti i lokalne uprave i samouprave u cilju zaštite standarda obrazovanja i pravedne alokacije financijskih resursa od strane centra, odnosno potrebe smanjivanja prejake uloge države u razvijanju postojećih društvenih odnosa u obrazovnom sustavu kroz delegiranje istih ovlasti na niže razine. Čest eufemizam za ovaj pojam je demokratizacija obrazovanja;
2. **povećanje djelatnosti sustava** kroz uključenje lokalnih i privatnih resursa, koji su isključeni iz centraliziranog sustava kako bi se povećao stupanj odgovornosti i djelatnije upravljalo obrazovnim sustavom, premda to predstavlja opasnost od *neravnomjernog ulaganja u obrazovanje u ekonomski slabije razvijena područja*;
3. **financiranje obrazovanja** zbog promijenjene obrazovne strukture korisnika i odlučivanja u skladu s lokalnim potrebama;
4. **promicanje različitosti kulture učenja** koje je moguće samo uvažavajući lokalne kulturne i ekonomske potrebe kroz različitosti kurikulumu, odnosno nastavnih programa, što predstavlja decentralizaciju u znanju, premda se neki protive takovom pristupu (Weiler, 1990.) s obzirom na postojeće tendencije povezivanja univerzalnosti tehnologije i učenja, a ne više kulture i učenja;
5. **decentralizaciju** kao sredstvo *upravljanja socijalnim konfliktima* u slučaju da centralizirani sustav to više ne omogućava;

6. **suvremenu organizaciju države** koja samo prividno smanjuje centraliziranost vlasti kako bi se pružio legitimitet odluci o potrebi utjecaja neke druge razine upravljanja, dok se nadzor nad sustavom, ipak, zadržava.

Weiler (1990.) zaključuje kako su sve rasprave o decentralizaciji naspram centralizacije ustvari primjer fine retorike u odnosu na postojeće ponašanje, a vode se zato da bi se premostile teške društvene dvojbe u smislu: kako uskladiti istodoban nadzor i legitimitet u provođenju politike.

"Centralizacija" i "decentralizacija" su sami po sebi vrlo apstraktni pojmovi i kategorije, koji skoro više skrivaju nego što otkrivaju stvarno stanje stvari, te ih je nužno promatrati kroz sve relevantne dimenzije - od kurikuluma, izbora udžbenika, zapošljavanja nastavnika, planiranja školskog proračuna do imenovanja ravnatelja i drugog, što u potpunosti dokida administracijski pristup, te uvodi struku u pojmove s "prividno" političkim prizvukom (Hallasz,G., 1996.).

Pojam decentralizacije ima nekoliko definicija. Predlažemo definiciju Svjetske banke (Winkler,1989.) koja je prihvaćena u većini zemalja zapadnog svijeta i glasi: ***decentralizacija je ustupanje određenog stupnja moći odlučivanja na lokalnu upravu ili teritorijalnu zajednicu.***

Sukladno tomu, centraliziran sustav je onaj sustav u kojem se sve odluke donose u glavnom gradu jedne države, dok je decentraliziran sustav onaj gdje sve odluke donose pojedine organizacije i lokalne samouprave.

Međunarodne institucije pretežito podupiru ideju decentralizacije. Primjerice, USAID jako podupire lokalnu prisutnost u obrazovnom planiranju. UNESCO gleda na decentralizaciju kao na sredstvo uključivanja marginaliziranih društvenih skupina i ostvarivanje ideja *obrazovanja za sve*. Svjetska banka nema određeni stav, ali ipak podupire ideju decentralizacije. Znanstvena zajednica se bavi ovim problemom kako bi:

- a) osvijetlila političku pozadinu decentralizacije i
- b) objasnila svu kompleksnost ovog pojma i utvrdila njegove stvarne sastavnice, kao i njihove međusobne odnose u cilju lakšeg donošenja odluka o primjeni jednog ili drugog sustava (Winkler, 1989., Svjetska banka).

No, odluka kojoj se varijanti prikloniti ostaje i dalje izazov glede pitanja: "treba li školu promatrati kao javnu uslugu ili samo kao jedan od segmenata na tržištu društvenih dobara koji podliježu načelima već ustaljenog *managementa*?"

Decentralizacija će uvijek naglasiti problem ravnoteže između politike, odnosno struke nad obrazovanjem.

Decentralizacija će otvoriti i niz, čini se, poznatih pitanja kao primjerice ono o autonomiji nastavnika u školi, odnosno njegovoj pojačanoj odgovornosti u uvjetima decentraliziranog obrazovnog sustava. Ili, novu ulogu države u izgradnji mehanizama planiranja i nadzora, ne da bi se povratila decentralizacijom ustupljena vlast, već uveli, pratili i vrednovali nacionalni standardi kojima je potrebno naknaditi nedostatak centralnog propisivanja.

Za potrebe ocjenjivanja stupnja centralizacije ili decentralizacije u određenom obrazovnom sustavu, dogovorena tipologija za većinu zemalja Europske unije registrira šest kriterija (Van Haecht, Vijeće Europe, 1996.).

1. Zakonski odgovorna tijela za različite razine obrazovnog sustava;
2. Postojeće administracijske i financijske ovlasti;
3. Stipendiranje i financijska potpora sustavu obrazovanja;
4. Odlučivanje pri otvaranju i zatvaranju škola;
5. Zapošljavanje i plaće učitelja;
6. Obrazovni sadržaji: odgovornost za donošenje kurikuluma.

Prema gornjim kriterijima, u zemljama Europske unije moguće je razlikovati tri glavna tipa obrazovnog sustava:

- a) pretežito centralizirani sustavi
- b) centralizirani sustavi s tendencijom decentralizacije
- c) pretežito decentralizirani sustavi.

### **Pretežito centralizirani sustavi**

Centralna vlast odlučuje o većini pitanja u obrazovnoj sferi od alokacije sredstava i osoblja, zatvaranja i otvaranja državnih škola i odlučivanja o nastavnim planovima i programima. Cipar, Grčka, Irska, Malta, Nizozemska, Slovačka i Turska imaju visoko centralizirani sustav.

Češka i Portugal pokazuju tendencije prema administracijskoj devoluciji u smislu prijenosa upravljačkih ovlasti na obrazovne ispostave i inspektorate ili županijske urede.

### **Centralizirani sustavi s tendencijom decentralizacije**

Ova skupina, koju čine Austrija, Finska, Francuska, Poljska i Španjolska, dio ovlasti je transferirala na podređena tijela kojima upravljaju izabrane skupštine u provincijama i općinama, ili je načelom administracijske devolucije osnovala vlastita područna tijela (u Francuskoj inspektorati, u Finskoj županijski uredi, a u Španjolskoj regionalne uprave) sa zadaćom upravljanja i nadziranja.

### **Pretežito decentralizirani sustavi.**

Ovu skupinu čine Engleska i Wales, Belgija (francuska zajednica), Danska, Njemačka, Mađarska, Norveška, Škotska, Švedska i Švicarska. U svim ovim zemljama, centralne vlasti zadržavaju niz odgovornosti. Lokalne vlasti (pokrajine u Njemačkoj, grofovije u Engleskoj, općine u Belgiji, općine u Švedskoj, lokalne vlasti u Mađarskoj i kantoni u Švicarskoj) imaju administracijsku i financijsku odgovornost, investiraju u obrazovanje, odlučuju o mreži škola, zapošljavaju učitelje i preuzimaju stvarne obrazovne odgovornosti.

## 2.2. Financiranje

Skoro da nema zemlje u svijetu, odnosno međunarodne institucije ili znanstvene zajednice koje se nisu bavile decentralizacijom vlasti u funkciji promjena u financiranju obrazovanja.

Decentralizaciji u financiranju obrazovanja rijetko se prilazi zbog smanjivanja opterećenja državnog proračuna ili racionalizacije administracije. Decentralizaciji se prilazi kako bi se riješio problem povećanja troškova školovanja ili popravila učinkovitost postojećeg sustava.

Promjene u stavovima o novoj razvojnoj ulozi obrazovanja u društvu - zagovaranje trajnog, odnosno cjeloživotnog obrazovanja - također, osim države, zahtijevaju uključivanje i drugih sudionika u financijske obveze spram obrazovanja. (Winkler, 1989., Svjetska banka).

Decentralizaciju potiču i promjene u srednjoškolskom sustavu strukovnog obrazovanja zbog izmijenjenih uvjeta tržišta rada, koji zahtijevaju praćenje i nadzor, vrednovanje, osiguranje kvalitete, vjerodostojnost i javnu provjeru postignute razine obrazovanja.

Sve se više napušta uvjerenje da je centralizirano upravljanje i najdjelotvorniji način, osobito ako se to odnosi na upravljanje nekretninama (zgradama), propisanim standardima u kurikulumu i obrazovanjem nastavnika.

Uspješnost, koju je zagovaralo centralno planiranje šezdesetih godina prošlog stoljeća, nestala je u skupom sustavu u kojem se bilježi pad kvalitete koju je danas potrebno ponovno standardizirati i izmijeniti da bi se došlo do procjene odnosa sustava i zadovoljenja potreba društva.

Kako je obrazovni sustav samo dio općeg sustava, njegovo financiranje ide uz bok financiranja svih javnih potreba, koje se uvijek zadovoljavaju s državne razine, odnosno preko resornih ministarstava. Moguća je distribucija i putem lokalnih tijela koja, ako su bez vlastitih resursa, funkcioniraju kao produljena ruka centralne administracije, odnosno autonomno odlučuju o obrazovanju ukoliko samostalno odlučuju i o njegovu financiranju.

Primjerice, strukovnom će obrazovanju koje pokazuje neke specifičnosti u odnosu na izvore financiranja, osobito što se tiče mjesta i političkog donošenja odluka, stoga najbolje odgovarati autonomija prema teritorijalnom modelu uz načelo delegiranih ovlasti u financiranju.

Postoji nadaleko prihvaćena teza da *obrazovni sustav može opstati u decentraliziranom sustavu samo ako su mehanizmi njegova financiranja primjereni decentralizaciji u upravljanju i donošenju odluka.*

Ovu tvrdnju moguće je smatrati i službenim tumačenjem pojma financiranja u obrazovanju koje tretira ova studija.

Jednako je tako danas prihvaćeno uvjerenje da je mjere za smanjivanje nezaposlenosti najbolje donositi na lokalnoj razini. Kako je nezaposlenost usko povezana s ishodima strukovnog obrazovanja, ona automatski podrazumijeva lokalni nadzor obrazovnog

ciklusa, što podrazumijeva napuštanje ingerencija ministarstva obrazovanja koje administracijskim pristupom samo produbljuje separaciju rada i zapošljavanja.

Za potrebe ove studije navest ćemo nekoliko priznatih modela financiranja srednjoškolskog obrazovanja, odnosno upravljanja u odnosu na centralizaciju, odnosno decentralizaciju odgovornosti i ovlasti, s posebnim naglaskom na strukovno obrazovanje (Anne Van Haecht, 1996.), čiji će ishod u odnosu na procese centralizacije i decentralizacije, te novog prijedloga financiranja obrazovanja u Republici Hrvatskoj – biti predmet razmatranja u idućim poglavljima.

## **2.3. Pogled u svijet**

### **Kraljevina Nizozemska**

Od zemalja s visoko centraliziranim sustavom izdvajamo Nizozemsku koja promiče najviše standarde obrazovne slobode, ali sve vrlo iscrpno i formalno propisuje kada je riječ o financiranju za koje skrbi država prema načelu jednakosti za državne i privatne škole. Lokalna samouprava skrbi o održavanju zgradama i ostalom, ali vrlo malo ili nikako ne sudjeluje u izravnom financiranju. Strukovnim školama je država ustupila dotacije u vidu vlastitih proračuna. Troškovi školskih zgrada, administracijskog aparata, školskih kuhinja i nenastavnog osoblja u nadležnosti su države. Školovanje za učenike je besplatno za trajanja obveznog obrazovanja do 16 – 17 godina starosti. Nakon toga država učenicima nudi stipendije, koje oni samo djelomično vraćaju nakon završetka studija.

### **Republika Irska**

Irska iskazuje visoko centralizirani sustav u upravljanju, ali vrlo razrađen decentralizirani sustav strukovnog obrazovanja u financiranju.

Ministarstvo obrazovanja financira izgradnju novih osnovnih škola u visini 85 posto, u što se ubraja i opremanje škola. Ostatak financira lokalna zajednica. Troškove tekućeg održavanja podmiruje ministarstvo.

Izgradnju općih srednjih škola financira država u visini 90 posto, a ostatak lokalna zajednica. Troškove održavanja podmiruje ministarstvo.

Izgradnju srednjih strukovnih škola financiraju strukovni obrazovni komiteti, statutarna tijela županijskih (pokrajinskih) vijeća s uključenim predstavnicima svih socijalnih partnera i to u visini 100 posto. Oni, također, financiraju opremu i održavanje.

Osim komiteta postoje i druge državne agencije uključene u problematiku strukovnog obrazovanja, izvan nadležnosti ministarstva prosvjete, od kojih su najveće neke granske, primjerice u industriji, turizmu, te poljoprivredi, kao i posebna agencija za nacionalnu certifikaciju strukovnih programa utemeljena 1991. godine.

Sve ukazuje da Irska, kao jedna od tek pridruženih članica Europske unije, poklanja veliku pozornost strukovnom obrazovanju ne bi li naknadila tehnološko i drugo zaostajanje za ostalim članicama.

Lokalne vlasti, u pravilu, nemaju zakonsku snagu prikupljanja sredstava za obrazovanje na svojoj razini, dok je osiguravanje sredstava od strane roditelja za obrazovne potrebe njihove djece uobičajena praksa, koja proizlazi iz anglosaksonske tradicije.

Država financira 90 posto troškova prijevoza učenika. Država financira plaće nastavnika.

Nastavnici u strukovnim školama dobivaju plaće u razmjeru država/ vlasnik škole. Školovanje i stručno usavršavanje nastavnika osigurava država.

## **Češka Republika**

Pripada skupini zemalja s centraliziranim sustavom i tendencijom ka decentralizaciji.

Država financira plaće nastavnika, udžbenike i nastavnu opremu. Dio sredstava alocira na općine.

Školske zgrade u izgradnji i održavanju na brizi su lokalne zajednice ili pripadajuće regionalne organizacijske jedinice. Na državnoj razini moguće je obavljati rekonstrukcije zgrada, u čemu sudjeluje i lokalna zajednica. O održavanju u potpunosti skrbi vlasnik zgrade.

U cilju decentralizacije i unaprjeđivanja sustava, Ministarstvo obrazovanja alocira sredstva iz nacionalnog proračuna u obrazovne urede, utemeljene na teritorijalnom / regionalnom načelu, koji njima raspoložu prema zakonima o raspolaganju financijskim sredstvima važećim za cijelu zemlju.

Država sufinancira privatne škole, koje su dio obrazovnog sustava i vrtiće, kao i obrazovne ustanove vjerskih zajednica.

Prema postojećem zakonodavstvu i roditelji mogu sudjelovati u financiranju obrazovanja svoje djece.

Još uvijek ne postoje mehanizmi kojima bi lokalna zajednica skupljala sredstva od privatnog sektora za potrebe obrazovanja.

Osnovno i srednje obrazovanje je besplatno. Državni obrazovni proračun uključuje i stipendije učenika.

Troškove usavršavanja nastavnika podmiruje država.

Strukovno školstvo je u ingerenciji Ministarstva obrazovanja i Ministarstva gospodarstva. Izdvojeni podaci o njegovu financiranju nisu dostupni.

Češki sustav je pretežito centraliziran u odnosu na pedagoške sadržaje, a decentraliziran u području upravne administracije.

## **Kraljevina Danska**

Nalazi se u trećoj skupini zemalja s potpuno decentraliziranim sustavom i to kako u upravljanju tako i financiranju.

Administracijske i financijske odgovornosti - što se tiče zgrada, održavanja, učeničke prehrane, nenastavnog osoblja i prijevoza učenika - podijeljene su između države,

županija i općina, prema tipu škole. Tako primjerice, za osnovne škole skrbi općina, dok su tehničke i strukovne škole na skrbi države.

U pravilu, država izravno ne financira gore spomenute troškove, već to radi preko posrednika.

Država, također, skrbi za privatne škole uz sudjelovanje lokalnih vlasti koje privatnoj školi plaćaju fiksni iznos po učeniku na svom teritoriju.

Kako lokalna vlast ima pravo ubirati poreze za pokrivanje troškova obrazovanja, ona financira obrazovanje djece s posebnim potrebama, slobodno obrazovanje mladeži i neke druge aktivnosti.

Privatne škole su, također, u prednosti pred javnima utoliko što jedine mogu izravno primati financijsku potporu od strane privatnog sektora.

Mladež koja se upisuje u srednje strukovne škole za socijalna i zdravstvena zanimanja prima plaću tijekom školovanja.

Za nastavničke plaće skrbi ona razina koja ih zapošljava, promiče u zvanje ili otpušta. U slučaju strukovnih škola, država dijeli odgovornost sa školom.

Zanimljivo je da, premda općina postavlja, promiče i otpušta učitelje u osnovnoj školi - država pregovara i određuje njihove plaće i uvjete rada.

Država, također, isplaćuje mirovine nastavnicima u statusu javnog službenika.

Odluke o potrebnoj stručnoj spremi nastavnika i njihovom stručnom usavršavanju donose odgovarajuće prosvjetne vlasti prema svojim nadležnostima i razinama obrazovanja.

Za srednjoškolske nastavnike u strukovnom obrazovanju s različitim ulaznim kvalifikacijama, brine posebna državna institucija koja propisuje način i trajanje njihova osposobljavanja. Troškovi usavršavanja *idu* na teret države. Samo postojanje takve institucije ukazuje na decentralizaciju u području usavršavanja nastavnika i važnost koju ima strukovno školstvo u Danskoj.

## **Republika Mađarska**

Mađarska je primjer susjedne države koja je, u odnosu na sve tranzicijske zemlje, provela potpunu decentralizaciju svog obrazovnog sustava.

Počevši od vrtića pa do završetka srednje škole, ovlasti u upravljanju i financiranju zgrada, opreme, školske prehrane, nenastavnog osoblja i učeničkog prijevoza u nadležnosti su lokalnih vlasti. Država skrbi samo za visokoškolsko obrazovanje.

Centralna vlada pokriva od 65 - 80 posto ukupnih troškova obrazovanja prema vrsti ustanove, a ostatak lokalna zajednica. Država za ove namjene alokira fiksne iznose u vidu proračuna. Ona, također, alokira i posebne iznose namijenjene lokalnim vlastima koje, putem natječaja, međusobno konkuriraju sa što kvalitetnijim projektima.

Privatno školstvo prima državnu potporu od 65 do 80 posto sveukupnih troškova, dok se iznos po učeniku dogovara prema unaprijed utvrđenim kriterijima.

Proračun lokalne jedinice se formira iz dva izvora: prvi njegov dio se sastoji od alociranih sredstava od strane države, dok se njegov drugi dio alimentira od poreza na dobit lokalne razine. Lokalne vlasti imaju i mogućnost prikupljanja lokalnih poreza.

Dio koji alocira država se namjenski troši, a što se ukupnog trošenja proračuna tiče - lokalne su vlasti neovisne u odnosu na državni nadzor.

Škole koje osniva lokalna zajednica su besplatne do 16. godine života. Privatne škole mogu naplaćivati školarinu. Srednje strukovne škole mogu uživati sponzorstvo kompanija.

Dvojni sustav strukovnog obrazovanja, kojeg je Mađarska skoro u potpunosti preuzela prema njemačkom modelu, predviđa mjesečnu plaću za učenike (naučnike) od strane kompanija u kojima ostvaruju naukovanje.

Ostale strukovne škole mogu biti u ovlasti lokalnih ili regionalnih vlasti, privatnih kompanija, crkve ili privatnih zaklada koje ih onda i financiraju.

Plaće nastavnika osigurava lokalna vlast iz sredstava alociranih od strane centralne vlasti.

Plaće ravnatelja su jednake nastavničkim, osim što mogu uključivati i poseban dodatak što, međutim, nije pravilo.

Zanimljivo je da se iz sustava posebno izdvaja obrazovanje odraslih, kojeg financira centralna vlast putem Ministarstva rada.

Obrazovanje odraslih na srednjoškolskoj razini financiraju lokalne vlasti, koje i inače financiraju ovu razinu.

Kompanije mogu provoditi stručno usavršavanje odraslih prema tržišnim načelima.

Ustanove koje uključuju nacionalne manjine ili etničke zajednice imaju i do 40 posto veće fiksne iznose (*po glavi* učenika), koje osiguravaju centralne vlasti.

Iz svega ovoga proizlazi visoki stupanj decentralizacije u upravljanju i financiranju.

## **Republika Slovenija**

Sustav Republike Slovenije zaslužuje poseban prikaz utoliko što ta zemlja s Republikom Hrvatskom dijeli zajednička iskustva samoupravnog socijalizma, osobito u dijelu upravljanja i financiranja strukovnog obrazovanja kroz *samoupravne interesne zajednice*, kao oblika tadašnje društvene organizacije. One su ukinute nakon 1990. godine u obje zemlje, te zamijenjene novim oblicima organizacije, financiranja i upravljanja. Pritom su slovenska iskustva doista specifična.

Prije 1990. godine, slovenski obrazovni sustav bio je znatno centraliziran. Demokratskim promjenama i donošenjem niza novih zakonskih rješenja i akata slovenski je sustav, a osobito njegov strukovni segment, doživio bitne preobrazbe. Slovenske obrazovne institucije su danas javne ustanove s različitim stupnjevima autonomije u upravljanju, što je utemeljeno na potpuno novom zakonodavstvu i novim školskim i drugim društvenim institucijama.

Obrazovanje je poglavito odgovornost Ministarstva prosvjete i športa, osim u slučaju nekoliko obrazovnih ustanova gdje su zajednički odgovorna ostala ministarstva. Ministarstvo rada, obitelji i za socijalna pitanja skrbi, primjerice, za strukovno obrazovanje, dok je Centralna agencija za zapošljavanje odgovorna za profesionalnu orijentaciju i reguliranje stipendija učenika.

Školske zakone donosi Nacionalni parlament. Ostale propise u skladu sa zakonima donosi ministar prosvjete.

Osnivač obrazovnih ustanova može biti lokalna uprava / samouprava (vrtići, javne gimnazije, srednje škole za odrasle i drugo) ili država. Osnivač je i vlasnik i time je uključen u upravljanje.

Školska administracija predstavlja primjer decentralizirane državne uprave. Ustanove imaju školska vijeća sa svim ovlastima zapošljavanja ili razrješenja ravnatelja (kojeg potvrđuje ministar prosvjete), donošenja godišnjeg programa rada, rješavanja prigovora svih sudionika u procesu obrazovanja.

Ravnatelj ustanove je upravitelj i pedagoški rukovoditelj. Uz suglasnost Ministarstva prosvjete i športa, on odlučuje o sistematizaciji radnih mjesta, o novim radnim ugovorima i disciplinskim prekršajima zaposlenika.

O tehničkim problemima, kao i o strukovnim pitanjima i sadržajima odlučuju posebna vijeća eksperata na razini države. Primjerice, Vijeće za strukovno i tehničko obrazovanje Republike Slovenije odlučuje o strukovnom školstvu.

Financiranje se ostvaruje iz dva izvora: državnog proračuna i gradskih proračuna.

Državni proračun pokriva:

- visoko školstvo i viša učilišta,
- srednje školstvo i studentske domove u srednjem školstvu,
- ustanove i institucije za djecu s posebnim potrebama,
- plaće i djelomično troškove opremanja u obveznom obrazovanju, kao i one dijelove sustava kojima se unaprjeđuje sustav u cjelini.

Država, također, sufinancira obrazovanje odraslih koje je regulirano posebnim zakonom.

Lokalna samouprava sufinancira osnovno školstvo u dijelu investicija, održavanja, opreme, te posebnih umjetničkih programa.

Lokalna uprava i samouprava, također, osigurava financiranje iz svojih resursa putem poreza, prireza i drugog.

Roditelji, također, participiraju u troškovima školovanja

Gospodarski nerazvijeni krajevi dobivaju dodatna sredstva iz državnog proračuna.

Zakonom je propisana participacija učenika, naučnika i odraslih u pokrivanju troškova izbornih ili dodatnih sadržaja i tečajeva.

Visina sredstava alociranih na javne škole iz proračuna i sredstava lokalne zajednice utvrđuje se prema normama i standardima obrazovanja koje donosi ministar prosvjete.

Norme i standardi uključuju mjere koje treba poštovati u formiranju odjeljenja i skupina, broja zaposlenika i mjernih instrumenata za izračun materijalnih troškova po skupini.

Za svaku ustanovu (vrtić ili školu) utvrđuju se globalna sredstva prema individualnim sporazumima (plaće, materijalni troškovi, investicije i održavanje). Sva sredstva koja se doznaju konkretnoj instituciji izračunata su na temelju podataka koje ona dostavlja. Daljnja alokacija sredstava odvija se unutar same obrazovne ustanove, izravno i bez posrednika. Provode se mjere kako bi se osiguralo ispravno trošenje sredstava za što nadzor provodi onaj koji osigurava financiranje.

Kod upotrebe sredstava za održavanje ili renoviranje opreme i zgrada, ustanove moraju poštovati visinu odobrenih sredstava, ali su slobodne odlučiti kako ih koristiti. Prema načelu prioriteta u korištenju ovih sredstava, institucije su dužne poštovati pravila koja donosi ministarstvo prosvjete, a odnose se na opremu i prostor.

Škole s državnim financiranjem dužne su voditi knjigovodstvo.

Donošenje kurikuluma u nadležnosti je države, odnosno stručnih savjeta za pojedine dijelove sustava. Postupak donošenja i predlaganja, međutim, uključuje vrlo velik broj stručnjaka iz svih društvenih struktura, posebice iz nastavne prakse, što jamči transparentnost postupka i nacionalni konsenzus oko nastavnih sadržaja.

Privatno školstvo u svemu slijedi pravila organizacije i upravljanja u srodnim ustanovama javnog sustava. Slobodno je u definiranju filozofije i svjetonazora obrazovanja, organizacije i odabira nastavnih metoda i materijala. Osnivač osigurava poštivanje zakonskih i financijskih pretpostavki.

Dozvole rada dodjeljuje Ministarstvo prosvjete i športa. Državno priznate privatne škole podliježu državnom nadzoru.

Certifikacija učenika u privatnim školama u potpunosti je izjednačena s javnom školom.

Država financijski podupire privatne škole koncesijom. One u tranzicijskom razdoblju dobivaju potporu u visini 100 posto od iznosa za financiranje plaća i izravnih troškova po učeniku u javnoj školi.

Privatne škole, koje primjenjuju međunarodne nastavne programe ili međunarodno priznata obrazovna načela, imaju mogućnost pokretanja i privatne financijske inicijative.

Iz navedenoga proizlazi da se slovenski sustav može smatrati kombinacijom centraliziranog i decentraliziranog pristupa, pri čemu je centralizacija osjetnije zastupljena u odlučivanju i ovlastima, osobito glede nacionalnih pitanja poput kurikuluma, dok je decentralizacija više prisutna u upravljanju. Jednom rječju, moguće je govoriti o postupnoj demokratizaciji u obrazovanju, uz pojačano izgrađivanje institucija. To je osobito naglašeno u sferi strukovnog obrazovanja, te održava nacionalnu svijest o potrebi integriranja u europske tokove rada i učenja.

## 2.4. Zaključak

Kao što je već ranije spomenuto, autonomija škole unutar participacijskog modela upravljanja danas je, čini se, u središtu interesa, budući da nudi slobode – kako u odlučivanju tako i u obrazovnom području. Također, čini se da se sve više kristalizira obrazac podijeljene odgovornosti u području financiranja, odnosno da potporu ljudskim resursima daje država, dok se održavanje i ostalo delegira na lokalnu razinu, što je svakako opredjeljenje za dodatnu decentralizaciju sustava.

Strukovno školstvo zahtijeva nacionalni konsenzus oko utemeljenja institucija i definiranja nastavnih sadržaja, dok je za upravljanje njime najpogodniji oblik autonomije prema teritorijalnom modelu, što je slučaj – s većim ili manjim odklonom – skoro u svim zemljama.

U ozračju ovih teza, daljnja razmišljanja obuhvaćena ovom studijom svodit će se na iscrpno elaboriranje relevantnih čimbenika u obrazovnom sustavu Republike Hrvatske – od njena ustavnog i zakonskog određenja do njena političkog, društvenog, kulturnog, obrazovnog i ekonomskog okruženja. Također će se razmotriti uloga i utjecaj svake pojedine pedagoške ili obrazovne sastavnice, te pokušati odrediti odgovornost u odlučivanju i primjerenost financiranja kroz stupanj centraliziranosti, odnosno decentraliziranosti sustava.

Ovim pristupom moći će se utvrditi stvarno stanje obrazovnog sustava u području strukovnog školstva Republike Hrvatske, koje tek treba dobiti svoje pravo mjesto u razvoju društva, kako u odnosu na obrazovanje jednako tako i na tržište rada.

Samo novi smisleni strukovni sadržaji u pristupu cjeloživotnog učenja za potrebe integriranog tržišta rada i znanja jamčit će opstanak hrvatske nacije i njenu uspješnu integraciju u veliku europsku *obitelj*, koja nastoji promijeniti ovaj društveni segment kako bi pomirila sve proturječnosti na koje današnje društvo traži odgovore.

---

Teze za raspravu:

1. Odrediti tip autonomije u donošenju odluka.
  2. Preispitati i odrediti kratkoročne i dugoročne dosege predložene decentralizacije u obrazovanju – koliko?
  3. Odrediti ciljeve predložene decentralizacije – zašto?
  4. Prihvatiti europske standarde za mehanizme provođenja decentralizacije – kako?
  5. Odrediti odnos financiranja, upravljanja i donošenja odluka.
  6. Zakonski propisati način provedbe i izvršitelje.
  7. Osposobiti donositelje odluka u vrhu državnog i lokalnog *managementa* za razumijevanje problematike.
-

### 3. USTROJSTVO DRŽAVNE I LOKALNE VLASTI U REPUBLICI HRVATSKOJ I PRAVNA UTEMELJENJA DECENTRALIZACIJE

Nives Kopajtich Škrlec

#### 3.1. Uvod

**R**epublika Hrvatska parlamentarna je demokracija i jedna je od novoustanovljenih i novopriznatih država u Europi. Međunarodno priznanje Republike Hrvatske, te njeno uključivanje u međunarodne organizacije i asocijacije istodobno je označilo i početak dugotrajnog procesa izgradnje demokratskog društva na temeljima vladavine prava, jednakosti građana pred zakonom i poštivanja ljudskih prava.

Prvi demokratski, višestranački izbori održani su u svibnju 1990. godine. U prosincu 1990., Hrvatski sabor proglasio je Ustav Republike Hrvatske, kao prvi suvremeni dokument zemlje u kojega su inkorporirani demokratski standardi, prihvaćeni i dugotrajno primjenjivani u zemljama razvijene demokratske tradicije.

Suvremene se europske demokracije temelje na volji građana iskazanoj na izborima, te na razvijenom sustavu lokalne demokracije godinama građenom i dograđivanom na razini područnih jedinica ustanovljenih u državi.

Hrvatskim se Ustavom utvrđuju temeljne slobode i prava čovjeka i građanina, određuje i razrađuje ustrojstvo državne vlasti u Republici Hrvatskoj, te *ustrojstvo lokalne samouprave* u Hrvatskoj.

Državna je vlast u Republici Hrvatskoj ustrojena na načelu diobe vlasti i to na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast. Zemlja je unitarna i centralizirana. Nije podijeljena na posebne područne jedinice, koje bi imale samostalnosti i djelomice federalni značaj, već su na cjelokupnom državnom teritoriju ustrojene manje područne jedinice bez pravog regionalnog značaja, dijelom kao razine obavljanja poslova državne uprave, a dijelom kao samoupravne jedinice s vlastitim, izvornim samoupravnim djelokrugom, te predstavničkim, izvršnim i upravnim tijelima.

#### 3.2. Ustavna utemeljenja sustava lokalne samouprave

Ustav je, u glavi VI., pod nazivom "Ustrojstvo lokalne samouprave i uprave" utvrdio pravni i politički okvir lokalne samouprave, te definirao temelje ustrojstva područnih jedinica. Odredba članka 128. Ustava pruža utemeljenje za donošenje posebnog zakona koji je regulirao područje lokalne samouprave. Ali, jednako je tako predstavljala ogradu u smislu zakonskog pridržavanja reguliranja ove materije u isključivoj nadležnosti zakonodavca. Navedena odredba, uz to što jamči građanima pravo na lokalnu samoupravu koje osobito obuhvaća pravo odlučivanja o potrebama i interesima građana lokalnog, svakodnevnog i životnog značenja – predstavlja zapreku zadiranju u područje lokalne samouprave od strane izvršne vlasti. Na tragu tog rješenja, ustavni tekst

utvrđuje obvezu Parlamenta da zakone o lokalnoj samoupravi donosi posebnom, kvalificiranom većinom glasova svih zastupnika Zastupničkog doma Sabora.

Ustavom se općine i gradovi ustanovljavaju kao lokalne jedinice s obilježjem jedinica samouprave, te županije kao jedinice uprave i samouprave, odnosno jedinice područne (regionalne) samouprave. U skladu s europskim standardima uvodi se obveza prethodnog pribavljanja mišljenja stanovnika prije utvrđivanja područja lokalnih jedinica. Velika pozornost se pridaje lokalnim statutima, budući da im se prepušta reguliranje ustrojstva i djelokruga tijela lokalnih jedinica, te definiraju utemeljenja za daljnju razradu oblika mjesne samouprave koji se imaju ustanoviti na području lokalnih jedinica.

Ustav, nadalje, proklamira načelo samostalnosti i samoodlučivanja lokalnih jedinica koje su, sukladno zakonu i statutu, samostalne u obavljanju lokalnih poslova, te podliježu jedino i isključivo nadzoru zakonitosti ovlaštenih državnih tijela. Određivanje samostalnosti lokalnih jedinica u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga, te otklanjanje mogućnosti ispitivanja svrsishodnosti donesenih odluka od strane državnih tijela, već dopuštanje nadzora jedino nad zakonitošću rada i akata – predstavljaju inkorporiranje u domicilni pravni sustav standarda verificiranih u europskim zakonodavstvima i sadržanih u aktima međunarodnog značaja, kao što je primjerice Europska povelja o lokalnoj samoupravi, pretežitim dijelom ratificirana 1997.godine.

Ustav, nadalje, utvrđuje pravo građana na neposredno sudjelovanje u upravljanju lokalnim poslovima u skladu sa zakonom i statutom lokalnih jedinica, koje se preciznije razrađuje 1996.godine Zakonom o referendumu.

Uz navedene odredbe, bitno je spomenuti i odredbu članka 65. Ustava, kojom se utvrđuje da je osnovno školovanje obvezatno i besplatno, a svakomu se jamči dostupnost da uz jednake uvjete stekne srednjoškolsko i visokoškolsko obrazovanje u skladu s osobnim sposobnostima. Navedena je odredba, uz temeljnu odredbu članka 2. stavka 4., ustavno utemeljenje uređenju odnosa i nadležnosti iz područja obrazovanja.

Premda proklamira samostalnost u djelovanju lokalne samouprave, već sam Ustav ograničava definiranje samoupravnog djelokruga, te brojne resore pridržava reguliranju zakonodavca i time ih ostavlja u isključivo državnoj regulativi, čime stvara temelje čvrstoj centraliziranosti poslova i, u prvom redu, odlučivanja.

### **3.3. Zakon o lokalnoj samoupravi**

Na temelju Ustava Republike Hrvatske iz 1990.godine, prihvaćen je 1992. godine i Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi koji je utvrdio temelje sustava lokalne samouprave, nadležnost i ovlasti tijela lokalnih jedinica, njihove međusobne odnose i odgovornosti, temelje njihova financiranja i ostala temeljna pitanja od značaja za djelovanje lokalnih jedinica. Uz navedeno, Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi razradio je i mehanizme nadzora nad zakonitošću njihova rada, te ovlasti Vlade Republike Hrvatske u primjeni nadzornih mehanizama.

Bitno je naglasiti da već tada Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, u odredbi članka 13., odnosno 14., određuje da općina i grad – u okviru svog samoupravnog djelokruga –

između ostaloga, osiguravaju ostvarivanje lokalnih potreba stanovnika u području odgoja i obrazovanja, dok odredba članka 15. dopušta županijama usklađivanje razvitka i mreže odgojnih i prosvjetnih institucija.

Uz temeljni Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, krajem 1992. godine, te neposredno početkom 1993. godine, doneseni su i ostali propisi nužni za početak funkcioniranja, te oživotvorenje zamišljene koncepcije lokalne samouprave.

### **3.3.1. Područno ustrojstvo Republike Hrvatske**

Prije svega, valja spomenuti Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, kao temeljni i isključivo mjerodavni propis za uređenje područnog ustrojstva zemlje. Zakon na unitarnom i jedinstvenom državnom teritoriju ustanovljuje županije, gradove i općine. Zakon, uz određenje područne pripadnosti svakog pojedinog naselja, daje smjernice za određivanje granica i razrješavanje graničnih sporova.

Područno ustrojstvo ustanovljeno navedenim Zakonom u bitnom je izmijenjeno 1997. godine prihvaćanjem novog Zakona o područjima, koji je znatno redefinirao područja do tada postojećih županija, osnovao brojne nove općine, te dodijelio status gradova velikom broju dotadašnjih općina.

Postojanje brojnih općina, sukladno mišljenju domicilnih ali i inozemnih stručnjaka, prepreka je bilo kakvom ozbiljnijem promišljanju decentralizacije poslova i ovlasti u odlučivanju i njihovom diferenciranom prijenosu.

### **3.3.2. Izbor predstavnika lokalnih parlamenata**

U procesu prijelaza na sustav lokalne samouprave krajem 1992. godine, jedan je zakonski tekst iznimno značajan. Riječ je o Zakonu o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave. Ovaj Zakon uredio je postupak i provedbu izbora, te razradio pravne instrumente zaštite izbornog prava građana.

Prvi lokalni izbori za predstavnička tijela u Republici Hrvatskoj, općinska i gradska vijeća, te županijske skupštine i Gradsku skupštinu Grada Zagreba, provedeni su u veljači 1993. godine. Na tim su izborima birani članovi vijeća i skupština, tijela koja su na temelju članka 20. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi određena predstavničkim tijelima građana i time ovlaštena za donošenje svih pravnih akata u okviru prava i dužnosti lokalnih jedinica.

Izborni je zakon noveliran dva puta - 1995. i 1996. godine. Premda je pri oba noveliranja osnovnog zakonskog teksta došlo do određenog poboljšanja i preciziranja pojedinih zakonskih normi, ona ipak nisu predstavljala cjelovita i kvalitativno bitno drukčija rješenja. Zadržan je mješoviti(kombinirani) izborni sustav, no bio je uočljiv pomak u korist udjela proporcionalnog izbornog modela.

Prihvaćanjem novog izbornog Zakona u travnju 2001. godine, proporcionalni je izborni sustav uveden u cijelosti, te su primjenom ovog izbornog modela bili provedeni treći po redu redovni lokalni izbori za predstavnička tijela lokalnih jedinica u Hrvatskoj.

Sadašnji zakon ima definirane i oblikovane sve institute izbornog zakonodavstva. Međutim, predstoje mu značajni zahvati i poboljšanja u svezi s položajem, obvezama i odgovornostima lokalnih izabranih predstavnika, kao i njihova educiranja, s ciljem da se ova materija regulira i uskladi s daleko odmaklom praksom europskih zemalja.

### 3.3.3. Pravni položaj Grada Zagreba

Sljedeći je zakon iznimna značaja: Zakon o Gradu Zagrebu koji je, na tragu ustavne odredbe o Gradu Zagrebu kao posebnoj i jedinstvenoj, upravnoj i teritorijalnoj cjelini, uvažio specifičnosti glavnog grada kao urbanog i gravitacijskog, te političkog i gospodarskog središta zemlje. Naime, i zakonodavstva europskih zemalja uvažavaju specifičnosti i potencijale glavnih gradova, te je pretežita praksa europskih zemalja urediti položaj, prava, odgovornosti i obveze glavnih gradova na drukčiji i specifičan način.

Sukladno odredbi članka 7. Zakona o Gradu Zagrebu, Grad je - između ostalog - ovlašten i dužan osigurati zadovoljavanje potreba stanovnika koje se tiču odgoja i obrazovanja.

U bliskoj budućnosti predstoji redefiniranje, dakako u okvirima zacrtanim Ustavom, pravnog položaja, ovlasti i djelokruga, te unutrašnjeg ustrojstva i odnosa tijela Grada Zagreba, tako da se prije svega povede računa o daljnjoj dvojnosti obavljanja poslova lokalne i državne uprave od strane upravnih tijela ustrojenih na razini grada.

## 3.4. Financiranje lokalnih jedinica

Zakon o financiranju lokalnih jedinica, prihvaćen 1993. godine, sljedeći je značajan propis koji uređuje financiranje lokalnih jedinica. Zakonom o financiranju utvrđeno je da jedinice lokalne samouprave stječu prihode iz vlastitih izvora, od zajedničkih poreza i od dotacija.

Iz toga proizlazi da se prihodi jedinica lokalne samouprave u biti mogu podijeliti na porezne i neporezne prihode. Porezni se prihodi mogu dalje podijeliti na prihode od vlastitih poreza i prihode od zajedničkih poreza.

Proračuni lokalnih jedinica sudjeluju u BDP-u sa samo 4-6 posto, a njihov udjel u cjelokupnim proračunskim sredstvima posljednjih godina iznosi između 13-18 posto.

Otprilike tri četvrtine izdataka proračuna lokalnih jedinica usmjereno je na tekuće izdatke, a samo malo više od jedne petine izdataka na kapitalna ulaganja.

Većina prihoda lokalnih jedinica prikupi se iz zajedničkih poreza, dok se manji dio ostvaruje od lokalnih poreza i naknada. Glavnina poreznih prihoda dolazi iz poreza na dohodak i poreza na dobit (više od 80 posto), dok je sudjelovanje ostalih zajedničkih poreza i lokalnih poreza relativno nisko. Samo jedna trećina prihoda su neporezni prihodi koji se sastoje od različitih lokalnih pristojbi, doprinosa, renti i sličnih prihoda koje prikupljaju tijela lokalne samouprave.

Sve navedeno ukazuje na vrlo **ograničenu financijsku snagu** jedinica lokalne samouprave, a kao posljedica toga je značajna razina njihove *fiskalne ovisnosti* o državi.

Relativno je velik broj jedinica, osobito na područjima od posebne državne skrbi, koje su u stanju podmiriti samo osnovne izdatke za plaće zaposlenika, dok izvršavanje temeljnog djelokruga poslova dolazi u pitanje, ili je pak u potpunosti onemogućeno.

Radi prevladavanja opisanog stanja i jačanja financijskog kapaciteta jedinica lokalne samouprave, moguće je povećati udjel jedinica lokalne samouprave u zajedničkim porezima razmjerno poslovima kojima će se postupno proširivati njihov djelokrug, utvrditi dodatne vlastite izvore prihoda jedinica lokalne samouprave, proširiti pravo na propisivanje prireza na sve jedinice lokalne samouprave, omogućiti slobodnije zaduživanje jedinica lokalne samouprave za financiranje kapitalnih izdataka uz zakonom propisana ograničenja, urediti pitanje prava na dotacije iz državnog proračuna načinom koji će omogućiti njegovu provedbu uz strogo poštivanje pravila, te naposljetku razraditi model solidarnosti između jedinica lokalne samouprave radi izjednačavanja njihova razvitka.

### **3.5. Određenje samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica**

Pri davanju prikaza normativne koncepcije sustava lokalne samouprave, te pri pokušaju analize nedostataka i mogućih budućih rješenja, nezaobilazno je spomenuti i način na koji je, inicijalno, pri provedbi reforme 1992/1993. godine bio definiran samoupravni djelokrug.

Naime, da bi oživotvorenje normativno osmišljene i pretežito zaokružene koncepcije lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj moglo započeti, bilo je nužno već tada donijeti zakon koji će, na temelju ustavnih odredaba, preciznije razraditi izvorni samoupravni djelokrug lokalnih jedinica i odrediti koje će zapravo poslove one obavljati.

Godine 1993. prihvaćen je Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave koji je utvrdio i nabrojao poslove lokalnih jedinica definirajući, na taj način, njihov djelokrug. Zakon sadrži i bitnu premisu prema kojoj se svi poslovi, čije obavljanje nije povjereno u nadležnost lokalnim jedinicama, pridržavaju u nadležnosti tijela državne uprave. To je u suprotnosti s koncepcijom primarne nadležnosti lokalnih vlasti. Zakon o djelokrugu postupno je i parcijalno stavljan izvan snage donošenjem različitih posebnih propisa, koji su određenu materiju rješavali na drukčiji način.

### **3.6. Decentralizacija, pravne pretpostavke, dosezi i mogućnosti, posljedice i ograničenja**

Premda je Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi do danas noveliran tri puta i to 1993., 1994. i 1999. godine, sustav lokalne samouprave nije značajnije mijenjan u pravcu jačanja lokalne samouprave, niti decentraliziranja obavljanja poslova i odlučivanja.

Činjenica je da se često pri spomenu decentralizacije, u prvom redu, razmatra i podrazumijeva mogućnost prijenosa i povjeravanja obavljanja određenih poslova. No,

pritom se ne spominje **prijenos odlučivanja i podjela ovlasti u upravljanju**, koji su, ne samo jedan od preduvjeta provedbe decentralizacije, već i sam njezin **smisao i cilj**.

Određena negativna iskustva postojećeg sustava samouprave nameću i nadalje potrebu za bitnim promjenama. Naime, neracionalna brojnost lokalnih jedinica i zaposlenika u upravnim tijelima utječu na razinu javne potrošnje, dok centralizacija upravnih djelatnosti, uz neprimjerenost sustava financiranja, sprječava učinkovitost rada tijela lokalne samouprave.

Takvo stanje onemogućava razvitak učinkovite komunalne infrastrukture, što se odražava na osnovne potrebe građana na području zdravstvene zaštite, socijalne skrbi, zapošljavanja, obrazovanja, kulture i zaštite okoliša.

Program Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2000.-2004. godine, kao jednu od zadaća u području unutrašnje politike, predviđa jačanje lokalne i regionalne samouprave. Ta će se zadaća dugoročnije ostvarivati širenjem kruga poslova lokalnih jedinica, posebice većih gradova i osobito osiguranjem višeg stupnja samostalnosti u odlučivanju u odnosu na središnju vlast i upravu.

Prihvaćanjem ustavnih promjena, konkretno odredbama članka od 63. do 71. Promjena Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 113/00), omogućeno je značajnije mijenjanje ranije prihvaćene koncepcije lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj te, što je bitno, buduće formiranje regija kao širih jedinica većeg stupnja samostalnosti.

Ustavne promjene iz 2000. godine, između ostalog, imale su za cilj omogućiti decentraliziranje državnih poslova i odlučivanja danas u području tijela državne vlasti, te diferenciranje nadležnosti koje će obavljati pojedina kategorija lokalnih jedinica.

Osnovnu je zapreku već i samom započinjanju procesa decentralizacije i prijenosa ovlasti na lokalne jedinice predstavljala monotipska koncepcija, znači jednoobrazno i neselektivno utvrđivanje djelokruga lokalnih jedinica, kao i ustanovljavanje nekritički velikog broja lokalnih jedinica - nedovoljno kapacitiranih za izvršavanje makar i minimalnog kruga poslova iz izvornog samoupravnog djelokruga.

Reforma provedena prihvaćanjem novog Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", broj 33/01.) imala je za cilj stvoriti temelje i pravne pretpostavke za decentraliziranje nadležnosti i njihovo selektivno povjeravanje pojedinim jedinicama sa sposobnošću obavljanja povjerenih poslova i ovlasti.

Bitna je novina, znači, prihvaćanje nove koncepcije koja predstavlja napuštanje dosadašnjeg koncepta monotipskog određivanja nadležnosti i stvara pravne pretpostavke prijenosa širih ovlasti na veće lokalne jedinice, u prvom redu - na veće gradove, kao urbane i gravitacijske centre u zemlji.

Međutim, sljedeće temeljno pitanje koje se postavlja je pitanje usklađenosti opsega prijenosa ovlasti i poslova na lokalne jedinice, u prvom redu na jedinice područne (regionalne) samouprave i Grad Zagreb, s financijskim mogućnostima ostvarenja navedenog prijenosa.

Spomenuto posebno dolazi do izražaja kada se razmatraju pojedini resori i segmenti, te promjene koje bi u njima trebale uslijediti. Primjerice, u području obrazovanja se izmjenama zakonskih propisa, u prvom redu Zakona o srednjem školstvu, predviđa

decentralizacija putem postupnog prijenosa financiranja, ali i upravljanja i rukovođenja, sukladno Programu rada Vlade Republike Hrvatske.

Ono što je potrebno temeljno razriješiti i imati na umu pri promišljanju decentraliziranja bilo kojeg segmenta i resora, pa tako i obrazovanja, jest sustavno definiranje ciljeva reforme, ali i posljedica koje će uslijediti prihvaćanjem svakog pojedinog rješenja.

Prvenstvena pretpostavka uspješnosti i ostvarenja decentralizacije je prethodno postizanje konsenzusa eksperata o definiranju ciljeva decentralizacije na konkretnom području, ciljeva koji se imaju normativno uobličiti i konkretizirati tijekom zakonodavne reforme, bilo usvajanjem novih organskih i sustavnih zakona, bilo noveliranjem pojedinih zakonskih propisa i izmjenama u njima sadržanih rješenja i instituta.

Sljedeće je temeljno pitanje vremenska dinamika, koja je također bitna za uspješnost provedbe decentralizacije. Decentralizacija je **proces** kojeg je jedino moguće provoditi etapno i planski, pa je neutemeljeno svako prijevremeno postavljanje striktnih rokova i datuma bez izrade financijskih simulacija i osiguranja novčanih sredstava potrebnih za provedbu novih propisa i novih zakonskih rješenja.

Kao jedno od posljednjih pitanja je određivanje razine prijenosa poslova načinom definiranja kruga subjekata, kojima će se u obavljanje povjeriti određeni poslovi. Smatramo da selektivni prijenos većine nadležnosti treba, dakako, zadržati na razini Grada Zagreba, županija, te eventualno većih i gospodarski jačih gradova čiji je krug moguće odrediti prema financijskim pokazateljima naknadno.

Područje srednjoškolskog obrazovanja općenito, a strukovnog osobito, posebno je izloženo rezultatima uspješno/neuspješno provedene decentralizacije. Novelirani Zakon o srednjem školstvu ("Narodne novine", broj 59/01.) predviđa decentralizaciju financiranja, određeno jačanje ovlasti školskih odbora koju valja shvatiti kao prisutnost lokalne samouprave i to u pogledu imenovanja i razrješenja ravnatelja, te donošenju statuta ustanove. Sve je to do sada bilo u ingerenciji državne uprave, odnosno Ministarstva prosvjete. Zakon predviđa i promjenu osnivača, ali vrlo malo ili ništa ne govori o prijenosu pojedinih ovlasti u odlučivanju, kada je riječ o ključnim pitanjima za upravljanje sustavom.

Zakonom su propisani izdaci na teret države i lokalne samouprave na razini županija, odnosno Grada Zagreba. Još uvijek nije jasno hoće li prijenos poslova biti u suglasju s financijskim mogućnostima i izvedivosti financiranja. Lokalnu samoupravu treba financijski ojačati kako bi mogla preuzeti obveze, a to je moguće jedino drukčijom raspodjelom prihoda od poreza na dohodak ili uvođenjem novih poreza i mogućnosti uvođenja prireza, odnosno korekcijom poreznog sustava. To u današnjim društveno-ekonomskim uvjetima u zemlji daljnje usporava proces.

Svođenje cijelog procesa isključivo na financijsku dimenziju, nažalost, zamagljuje stvarne mogućnosti i dosege decentralizacije shvaćene kao društvene reforme.

U obrazovanju, primjerice, nije riječ samo o nadzoru namjenskog trošenja sredstva, već i o prijenosu osnivačkih prava, utvrđivanju ovlasti osnivača škole, pitanjima vlasništva, ali i osiguranju višeg standarda obrazovanja, te donošenju niza dokumenata kojima bi se regulirao život škole u društvenoj sredini.

### 3.5. Zaključak

Zaključno, držimo da decentralizacija u području srednjeg školstva, koju je tek potrebno posebno razraditi u odnosu na strukovno obrazovanje zbog njegove povezanosti s lokalnom sredinom, otvara brojna nova i značajna pitanja.

Već prije smo naznačili da su prijenos odlučivanja i podjela ovlasti u upravljanju smisao i cilj svake decentralizacije.

Jedan od ciljeva decentralizacije u državnoj upravi može biti postizanje uštede i transparentnosti trošenja sredstava. U obrazovanju to još može značiti i bolju dostupnost i iskoristivost uspostavljenog i već postojećeg sustava škola, prilagodbu školstva lokalnim potrebama i značajkama lokalnog tržišta rada, ili pak omogućavanje većeg utjecaja lokalnih jedinica na obrazovnu politiku u svim pitanjima lokalnog do nacionalnog značaja.

Iskustvo, osobito tranzicijskih zemalja, ukazuje kako je moguće priklanjanje bilo kojem od navedenih ciljeva decentralizacije. No, temeljne su značajke i ciljevi decentraliziranja – pretvaranje lokalnih jedinica u jedinice odlučivanja o lokalnim potrebama i interesima. Pri tomu je od temeljnog značaja postizanje optimalnog omjera jačanja lokalnih jedinica – s jedne strane, s mogućnošću kvalitetnog ostvarivanja povjerenih zadaća i poslova i posebno ovlasti u odlučivanju – s druge strane.

Decentralizirano strukovno školstvo nameće potrebu donošenja niza pratećih propisa i podzakonskih akata, kao i educiranje osoblja, ne samo nastavnika već u prvom redu lokalnih djelatnika, na čije će se jedinice prenijeti obavljanje određenih poslova iz tog resora. Postojeće strukture županijskih ureda ili područnih jedinica Ministarstva prosvjete trenutačno ne mogu udovoljiti ovim izazovima, te je osobito uputno otvoriti širu raspravu eksperata iz zemlje i inozemstva i u konačnici se opredijeliti za rješenja koja će ojačati položaj i značaj, kao i kvalitetu srednjeg strukovnog školstva u Republici Hrvatskoj.

---

Teze za raspravu:

1. Decentralizacija : ubrzanje ili usporavanje procesa lokalne demokracije?
2. Opseg usklađenosti prijenosa ovlasti i poslova lokalne jedinice (pravna regulativa).
3. Decentralizacija predviđa stupanj prijenosa financiranja, upravljanja i rukovođenja: koliko, kojim tempom ( postupno/potpuno)?
4. Odrediti ciljeve decentralizacije u obrazovanju: ušteta, transparentnost, lokalne potrebe, lokalno odlučivanje, socijalno partnerstvo, nešto drugo?
5. Osposobljavanje ljudskih resursa u obrazovanju i lokalnoj upravi za poslove odlučivanja i preuzimanja odgovornosti u procesu decentralizacije.
6. Odgovornost zakonodavca i uloga državne uprave u procesu decentralizacije.

## 4. SUDIONICI U OBRAZOVANJU: DRŽAVNA I LOKALNA VLAST – NASTAVNICI – RAVNATELJI – SURADNICI – ODGAJATELJI

Marija Rašan – Križanac

### 4.1. Analiza stanja

**S** obzirom na sudionike u obrazovanju, okviri svih zaposlenih definirani su na razini državnih akata, od Ustava Republike Hrvatske do zakona, pravilnika i naputaka. Financiranje i upravljanje uređeno je hijerarhijskom strukturom državnih tijela.

Na razini države određuje se i broj zaposlenika u srednjim strukovnim školama, njihova potrebna stručna sprema, plaća, okvirni nastavni plan i program rada, napredovanje za nastavno osoblje, status zaposlenika, učenika, škole kao ustanove, te način financiranja ovog segmenta obrazovanja.

Broj i struktura zaposlenih u školi određuje se na temelju broja učenika i razrednih odjela, te vrsti srednje strukovne škole, a plaća prema formalnoj strukturi radnog vremena, u okviru utvrđenog radnog tjedna uređuje se centralizirano.

Temeljni problemi koji se iz navedenog pristupa pojavljuju, a odnose se na ljudske resurse u strukovnom obrazovanju, su:

- jednake plaće za nejednaki rad,
- formalistički pristup nastavnom procesu,
- nezainteresiranost za inovacije i nedostatak angažmana u složenom komunikacijskom procesu odgojno – obrazovnog rada.

### 4.2. Zakonska podloga

Zakonskim i podzakonskim aktima definirani su uvjeti temeljem kojih funkcionira obrazovni sustav. Temeljni zakoni koji se odnose na ljudske resurse u srednjem školstvu su:

- Ustav Republike Hrvatske, Zakon o srednjem školstvu, Zakon o ustanovama, Zakon o stručno – pedagoškom – nadzoru, Zakon o prosvjetnoj inspekciji, Zakon o radu i drugi zakoni i pozitivni propisi,
- Kolektivni ugovor zaposlenih u srednjem školstvu, koji regulira sindikalna pitanja, te niz pravilnika kojima se pobliže određuju radni i drugi odnosi zaposlenih u sustavu obrazovanja, primjerice:
- Pravilnik o stručnoj spreml i pedagoško-psihološkom obrazovanju nastavnika u srednjem školstvu; Pravilnik o polaganju stručnog ispita učitelja i stručnih suradnika u osnovnom i srednjem školstvu; Pravilnik o napredovanju učitelja i nastavnika u osnovnom i srednjem školstvu;

- Uredba o utvrđivanju položaja zvanja radnih mjesta namještenika u osnovnim i srednjim školama i učeničkim domovima o razvrstavanju službenika i namještenika tih ustanova u platne razrede, čija je promjena u tijeku;
- Pravilnik o normi neposrednog odgojno-obrazovnog rada po nastavnim predmetima i načinu utvrđivanja broja izvršitelja na odgojno-obrazovnim i drugim poslovima u srednjoj školi;
- Naputak o obvezama, programu i normativu rada stručnog suradnika i knjižničara u osnovnoj i srednjoj školi;
- Pravilnik o načinu praćenja i ocjenjivanja učenika u osnovnoj i srednjoj školi.

Većina pravila koja se odnose na ljudske resurse, odnosno na ukupnu strukturu zaposlenih u školstvu, donesena je na razini države tako da područna (regionalna) samouprava za sada ne posjeduje zakonske mehanizme kojima bi bitnije intervenirala u ovo područje.

### **4.3. Prava i odgovornosti**

Temeljem navedene pravne regulative važno je razmotriti prava i odgovornosti svih u sustavu obrazovanja, od državne uprave do regionalne/lokalne samoupravne razine, te razine škole.

#### **4.3.1. Razina državne uprave**

Temeljem Ustava Republike Hrvatske i zakona, odgovornost za funkcioniranje obrazovnog sustava snosi Ministarstvo prosvjete i športa Republike Hrvatske, čiji temeljni djelokrug rada predstavljaju: kreiranje i provođenje obrazovne politike, donošenje odluka o ustroju školskog sustava, predlaganje zakonodavne i druge pravne regulative, ustroj službi za provedbu, nadzor, te financiranje školskog sustava u dijelu plaća zaposlenika i nekih posebnih stavki od nacionalnog interesa.

Ministar prosvjete, prema postojećem zakonodavstvu, ima iznimno velika ovlaštenja i odgovornosti za funkcioniranje obrazovnog sustava, dok mu istodobno sustav u sadašnjem obliku ne ostavlja mogućnost dosljedne regulacije zacrtane politikom strukturnih promjena.

Restrikcije proizlaze s temelja proračunskih sredstava, koja u ovom trenutku ne omogućavaju veće strukturalne zahvate u sustav, ali i funkcionalne neuređenosti sustava u smislu regulacije i nadzora ukupnih odnosa, kao i problema nedovoljne ekipiranosti stručnih službi Ministarstva. Nadalje, manjkaju samostalne istraživačke institucije iz djelatnosti obrazovanja na tržištu rada i usluga, koje bi omogućavale cjelovitu ekspertizu s ciljem predlaganja rješenja radi lakšeg donošenja odluka unutar resora.

Stručno osoblje Ministarstva čine državni službenici koji prvenstveno provode zacrtanu obrazovnu politiku, dok se od njih očekuje da istodobno odgovore svim izazovima suvremenih obrazovnih i civilizacijskih potreba. Njihova ovlaštenja za donošenje odluka

proizlaze iz djelokruga stručnih poslova i to resora za koji su zaduženi, a odgovornost za rad hijerarhijski je strukturirana.

#### **4.3.2. Županijska – gradska razina**

Temeljem Ustava i Zakona o lokalnoj upravi i samoupravi, na županijskoj razini djeluju županijski uredi za prosvjetu, kulturu, informiranje, šport i tehničku kulturu, dok za gradsko područje djeluju gradski uredi.

Potrebno je naglasiti da je navedeni Zakon određeniji što se tiče osnovnih, nego srednjih strukovnih škola.

Pročelnici županijskih /gradskih ureda za obrazovanje, za svoj su rad odgovorni županu/ gradonačelniku, a njihova je funkcija promjenjiva.

Komunikacija između Ministarstva prosvjete i športa i pročelnika županijskih ureda za prosvjetu nije zakonom jasno definirana, što za posljedicu ima povremena preklapanja nadležnosti i time umanjenu učinkovitost sustava.

Prosvjetne službe na županijskoj/gradskoj razini rade na konkretnoj provedbi odluka zacrtanih prosvjetnom politikom države, ali i obavljaju niz operativnih poslova koji se tiču organizacije rada škola, brinu za materijalno održavanje i drugo. Struktura stručnog osoblja županijskih / gradskih ureda pokriva resore tehničkog održavanja zgrada, provedbe zakonitosti, provedbe vlastitih odluka i politike Ministarstva, koordiniranja sustava prema razini, vrsti škola i ustanova (vrtići, osnove i srednje škole).

Ova razina osoblja ne podliježe reizboru, te je glede njihova stručnog djelovanja moguće provjeravati kvalitetu i učinkovitost njihova rada.

Nedavnim izmjenama Zakona o srednjem školstvu kojima se decentralizira vlast u obrazovanju na razinu lokalne samouprave, bit će potrebno razraditi nove mehanizme djelovanja na županijskoj/gradskoj razini, jer se sadašnji oslanjaju na dosadašnju praksu u komunikaciji sa školskim ustanovama, a upravo je nju bilo potrebno decentralizacijom izmijeniti.

#### **4.3.3. Srednjoškolska razina**

##### **Ravnatelji srednjih škola**

Zakonom o srednjem školstvu definirani su temeljni uvjeti za izbor ravnatelja u srednjim školama.

Ravnatelje je do sada imenovao i razrješavao ministar prosvjete. Izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu od 1. srpnja 2001.godine, izbor i imenovanje ravnatelja u ingerenciji je školskog odbora, kao novog upravljačkog tijela škole sa sposobnošću samostalnog odlučivanja.

Stručno usavršavanje ravnatelja zakonom nije posebno strukturirano, a provodi ga Ministarstvo prosvjete i športa – Zavod za unapređivanje školstva – organiziranjem seminara za ravnatelje iz različitih područja i djelokruga rada.

Ravnatelj napreduje prema Pravilniku o napredovanju učitelja i nastavnika u osnovnom i srednjem školstvu (NN, br. 89/95 i 148/99) u svom osnovnom zvanju, a ne glede upravljanja i rukovođenja ustanovom. Time se njegova uloga i status u sustavu još uvijek mogu smatrati podređenima u odnosu na procese koji naglašavaju kriterije stručnosti i uspješnosti rada ravnatelja, kao bitne pretpostavke za uspješno funkcioniranje odgojno - obrazovnog procesa i škole u cjelini.

Plaće ravnatelja na razini države određene su Pravilnikom o plaćama zaposlenih u srednjem školstvu, temeljem platnih razreda i važećih koeficijenata za sve zaposlenike u sustavu.

Vrednovanje rada ravnatelja nije posebno predviđeno, kao što nije precizirano tko nadzire kvalitetu rada ravnatelja, odnosno tko predlaže njegovo napredovanje. Istodobno je to definirano za nastavnika čiji rad, prema službenoj dužnosti, mora nadzirati i vrednovati ravnatelj.

Nepostojanje vrednovanja rada ravnatelja u svojstvu rukovoditelja i upravitelja sprječava profesionalizaciju funkcije i slabi njegov status i ekspertizu, te ga pretvara u javnog službenika, a ne osobu koja samostalno djeluje u sustavu.

Ravnatelj je odgovoran za zakonitost rada škole, ukupno funkcioniranje škole kao pravnog subjekta, provođenje nastavnog plana i programa, za financijsko i materijalno poslovanje škole, za sigurnost na radu i slično. Ravnatelji, u pravilu, ne raspolažu drugim sredstvima osim s onima iz državnog proračuna, te stoga najčešće nisu u stanju zadovoljiti materijalne i sigurnosne uvjete rada škola, zbog čega ih se može pozvati na odgovornost i kada ona objektivno ne postoji.

Ravnatelji učeničkih domova, koji se pretežito nalaze pri strukovnim školama u svim većim gradovima u državi, obavljaju poslove i zadaće iz djelokruga rada učeničkih domova.

## **Nastavnici**

Uvjeti zapošljavanja nastavnog osoblja u srednjem školstvu definirani su Zakonom o srednjem školstvu i podzakonskim aktima o stručnoj spremi, normi neposrednog rada u nastavi, te statutom škole. Nastavnik je javni službenik.

S nastavnikom koji ispunjava uvjete ravnatelj sklapa ugovor o radu, uz uvjet probnog rada. S nastavnikom pripravnikom sklapa se ugovor o radu na određeno vrijeme, uz uvjet da najkasnije u roku dvije godine položi državni ispit.

Pri zapošljavanju, nastavno osoblje mora imati zakonom propisanu stručnu spremu, poglavito VSS određenog profesionalnog smjera, a pedagoška osposobljenost se može steći i naknadno, ako je riječ o strukama koje takav oblik osposobljenosti nisu mogle steći na matičnim fakultetima. Ovo se osobito odnosi na izvođenje nastave iz predmeta struke, primjerice inženjera, liječnika, ekonomista, pravnika i drugih. Ovaj stupanj pedagoške, psihološke, didaktičko - metodičke osposobljenosti postiže se polaganjem ispita iz navedenih predmeta u roku od jedne godine od dana zapošljavanja.

Organizaciju i provedbu osposobljavanja, te polaganja ispita provode nastavnički fakulteti u svim većim gradovima Republike Hrvatske.

Stručno usavršavanje nastavnog osoblja organizirano provodi jedino Zavod za unapređivanje školstva Ministarstva prosvjete, organiziranjem seminara za pojedina

stručna područja. Potvrde Zavoda, odnosno Ministarstva prosvjete o pohađanju određenih seminara, važan su preduvjet stručnog napredovanja nastavnika.

Nastavnik ima zakonom zajamčeno pravo i slobodu poučavanja, izbora udženika, te pravo i obvezu trajnog stručnog usavršavanja.

Nastavnik ima slobodu sindikalnog udruživanja, a nastavnik – sindikalni povjerenik i tjedno zajamčeno vrijeme rada za potrebe sindikalne podružnice škole, odnosno sindikata.

Profesionalni razvoj nastavnog osoblja, temeljem postojećeg zakonodavstva, omogućuje zaposlenicima napredovanje u struci u zvanje mentora i savjetnika.

Radno vrijeme nastavnog osoblja u srednjoj školi propisano je Zakonom i uređeno Kolektivnim ugovorom, a određuje se rješenjem o rasporedu radnih obveza u skladu s godišnjim planom rada škole, tako da obveze obuhvate rad s učenicima u nastavi, te ostale poslove u okviru utvrđenog radnog tjedna (priprema, rad u stručnim tijelima, administracijski i ostali poslovi).

Plaće nastavnog osoblja su na razini države određene Pravilnikom o plaćama zaposlenih u srednjem školstvu tako da se, temeljem platnih razreda i važećih koeficijenata, definiraju primanja nastavnog osoblja i upućuju školi izravno iz državne riznice.

Vrednovanje rada nastavnog osoblja izvodi se iz onih elemenata koji su definirani Pravilnikom o napredovanju učitelja i profesora u zvanje mentora i savjetnika. U procesu vrednovanja rada nastavnog osoblja sudjeluje ravnatelj škole i savjetnik Zavoda za unaprjeđivanje školstva.

## **Stručni suradnici**

Uvjeti zapošljavanja stručnih suradnika – pedagoga, psihologa, knjižničara i drugih u srednjem školstvu, definirani su istim zakonom i pravilnicima koji vrijede za nastavnike i ravnatelja. Isto se odnosi i na njihovo napredovanje u struci.

Radno vrijeme stručnih suradnika propisano je Pravilnikom o normi neposrednog rada s učenicima, a u okviru je 40-satnog radnog tjedna.

Pri zapošljavanju stručnih suradnika, nužno je voditi računa o nizu zakonskih i podzakonskih propisa koji, prema vrsti škole, određuju uvjete i mogućnosti zapošljavanja i to tako da se za svako novo radno mjesto u školama mora tražiti posebno odobrenje Ministarstva prosvjete.

Stručno usavršavanje stručnih suradnika organizirano provodi jedino Zavod za unaprjeđivanje školstva i to organiziranjem seminara za pojedina stručna područja.

Plaće stručnih suradnika određene su na razini države Pravilnikom o plaćama zaposlenih u srednjem školstvu.

Vrednovanje rada stručnih suradnika izvodi se iz onih elemenata koji su definirani Pravilnikom o napredovanju učitelja i profesora u zvanje mentora i savjetnika.

## **Odgajatelji u učeničkim domovima**

Učenički domovi predstavljaju integralni dio srednjoškolskog obrazovanja i pretežito prate pojedine vrste strukovnih škola.

Uvjeti zapošljavanja, plaća, stručno usavršavanje i napredovanje odgajatelja u učeničkim domovima – gdje najčešće borave nerezidentni učenici strukovnih programa iz drugih županija – definirani su istim zakonom i pravilnicima kao i za nastavnike.

Različito su definirane stručne zadaće koje se kod odgajatelja, prije svega, odnose na odgojni rad u skupini učenika čiji broj definira Ministarstvo prosvjete.

Različiti su normativi neposrednog odgojnog rada koji za odgajatelja iznose 25 sati neposrednog rada (u okviru 40 – satnog radnog tjedna), a ostalo vrijeme odnosi se na pripremu odgojnih aktivnosti, vođenje slobodne aktivnosti, poslove u radu stručnih tijela, suradnju s roditeljima, administracijske i druge poslove.

## **Ostali zaposlenici: administracijsko – tehničko osoblje**

Uvjeti zapošljavanja administracijsko – tehničkog osoblja u srednjem školstvu definirani su Zakonom o srednjem školstvu, Pravilnikom o stručnoj spremi zaposlenih u školstvu, te statutom svake škole. Administracijsko tehničku službu škole čine tajnik, računovoda, administrator, domar, ložičar, spremačica, noćni pazitelj, telefonist i kuhar.

Ove službe moraju imati zakonom propisanu stručnu spremu. Profesionalni razvoj administracijsko-tehničkog osoblja ne omogućuje napredovanje. Temeljem postojećeg zakonodavstva, njihovo radno vrijeme i poslovi definirani su unutar 40-satnog radnog tjedna, a plaće na razini države Pravilnikom o plaćama zaposlenih u srednjem školstvu.

Praćenje i vrednovanje rada administracijsko-tehničkog osoblja provodi ravnatelj škole i inspeksijske službe Ministarstva prosvjete. Ne postoji mogućnost nagrađivanja i motiviranja uspješnog rada ovih službi, kao ni sankcioniranje propusta osim uobičajenih disciplinskih i drugih mjera. Omjer administracijsko-tehničkog osoblja u odnosu na broj nastavnika i broj učenika iznimno je nepovoljan i daleko ispod europskih standarda i svjetskog prosjeka.

## **4.4. Prijedlog promjena u odnosu na ljudske resurse u sustavu srednjeg strukovnog obrazovanja**

S obzirom da su ljudski resursi temelj razvoja svakog sustava, a osobito obrazovnog, jer djeluju u području prijenosa znanja i vještina na sljedeće naraštaje, pa su oni **sada odgovorni za stanje u zemlji sutra**, potrebno je:

- redefinirati ciljeve razvoja strukovnog školskog sustava na temelju razvojnih ciljeva države i strateških potreba Republike Hrvatske u osposobljavanju ljudskih resursa;
- na razini države propisati načine i kriterije strukturno-funkcionalnog organiziranja strukovnog školstva;

- osigurati jednake izvore financiranja rada svih strukovnih škola kako bi se odgovarajuće vrednovao rad svih sudionika u odgojno-obrazovnom procesu;
- uključiti zainteresirane društvene partnere u osmišljavanju razvojne politike i načina financiranja strukovnog školstva, koji bi ubuduće poticali stručno usavršavanje i napredovanje u području ljudskih resursa;
- razdvojiti prava i obveze zaposlenika / škole u odnosu na državnu i lokalnu upravu i samoupravu;
- definirati mehanizme nadziranja i praćenja rada škola i zaposlenika na državnoj i lokalnoj razini;
- definirati društveni i stručni status ravnatelja škola u odnosu na hijerarhiju upravljanja i donošenje odluka, jer njihove ovlasti, sadašnji izbor i briga za njihov profesionalni razvoj nisu u skladu s njihovom novom ulogom i treba ih znatnije mijenjati (Prosvjetno vijeće, prilog 7, 2000.);
- motivirati i trajno poticati kreativnost, marljivost i sve druge oblike rada i zalaganja nastavnog osoblja i svih zaposlenika koji doprinose ukupnoj kvaliteti rada škole;
- poticati osposobljavanje i usavršavanje svih sudionika u cjeloživotnom pristupu učenju i osiguravati najučinkovitije oblike rada na lokalnoj razini za njegovu primjenu,
- omogućiti samofinanciranje strukovnih programa kroz različite vidove suradnje škola i ostalih zainteresiranih partnera unutar i/ili izvan sustava;
- definirati prava i obveze lokalne uprave i samouprave u realizaciji strukovnih programa na vlastitu području;
- osigurati jednakost u provođenju zakonitosti.

## 4.5. Zaključak

Sadašnje stanje u srednjoškolskom obrazovanju ne pruža dovoljno prostora za veće pomake u stvarnim odnosima među sudionicima nastavnog procesa, od države/ regionalne / lokalne sredine do nastavnika, ravnatelja i ostalih zaposlenika - kao davatelja usluga i učenika i roditelja i ostalih - kao korisnika usluga. Ova tvrdnja vrijedi za ukupne ljudske resurse u hrvatskom školstvu, što uključuje i strukovno obrazovanje.

Proces decentralizacije trebao bi, uz ostalo, riješiti i problem motivacije rada svih zaposlenika u odgojno-obrazovnom procesu, odnosno posebno nastavnog osoblja čije bi zalaganje i rad trebali biti primjereno vrednovani od strane šire društvene zajednice. To uključuje i različit pristup u nagrađivanju, što bi dovelo do drukčijeg društvenog statusa i dodatno stimuliralo zalaganje, te urodilo postizanjem boljih rezultata.

Formalistički pristup nastavi mogao bi se izbjeći izmijenjenim komunikacijskim pristupom nastavnom osoblju, odnosno demokratizacijom odnosa na lokalnoj razini. Kako svaka lokalna sredina *nosi* posebna obilježja, to je usavršavanju njenog specifičnog

kadra potrebno prići s lokalne razine potreba. Ovo bi se moglo odvijati kroz poticanje neposrednijeg i sadržajnijeg organiziranja u udruge strukovnih nastavnika i profesora na lokalnoj razini. Jednako tako, to se može poticati na razini roditelja.

Nevladine strukovne udruge i udruge roditelja na lokalnoj bi razini trebale biti upoznate s brojnim problemima u obrazovanju. Kao korisnici državnog proračuna i porezni obveznici, morali bi biti zainteresirani za demokratske načine uspostave komunikacijskih mostova i šireg društvenog nadzora na segmentom obrazovanja.

Nastavni proces se još uvijek pretežito odvija u klasičnom satno-razrednoj organizaciji. Poticanjem uvođenja inovacijskih metoda i oblika rada, koje proces obrazovanja vode prema UNESCO potpornjima: *naučiti znati, naučiti biti, naučiti činiti i naučiti živjeti zajedno* - moguće je postići usuglašavanje potreba gospodarstva i lokalnog tržišta rada.

Škole su pozvane da svojim "proizvodima" ublažavaju nezaposlenost, smanjuju isključenost i razvijaju društvenu koheziju na svom području.

Trajan i efikasan komunikacijski proces između škole i lokalne sredine može doprinijeti istinskom poboljšanju sadržaja i kvalitete obrazovnog procesa u srednjem strukovnom školstvu.

Definiranje nekih temeljnih obveza suradnje između škola i lokalnih sredina doprinijet će boljem razumijevanju problema na obje strane, ali i stvaranju svijesti o potrebi zajedničke koordinirane aktivnosti da bi se oni prevladali.

Preraspodjela moći između centralne vlasti i lokalne samouprave nikako ne smije zanemariti neke temeljne kriterije općeg kurikuluma i vrednovanja kvalitete njegova provođenja s približno jednakim vrijednosnim kriterijama u svim lokalnim sredinama.

Da bi se u Republici Hrvatskoj ostvarivalo načelo *jednakosti u mogućnostima* i pristupu srednjem strukovnom obrazovanju, na državnoj razini je nužno imati u vidu propisanu određenu temeljnu količinu i kvalitetu znanja koja se stječe u srednjoj školi, kao preduvjet za daljnje osposobljavanje ili nastavak školovanja na visokoškolskoj razini.

Novi način financiranja, kao i samofinanciranje strukovnog obrazovanja, dokinuo bi i dosadašnju praksu neefikasne raspodjele i trošenja sredstava i postao snažan motivacijski čimbenik u sustavu plaća i nagrađivanja nastavnog osoblja i osuvremenjivanja i inovacija u nastavnom procesu. Način financiranja mogao bi potaknuti inovacije i kreativnost - kako nastavnog osoblja, ali i učenika. Model projektne nastave i njemu pripadajućeg financiranja, koji bi mogli biti praćeni i vrednovani na razini lokalnog gospodarstva i uprave, sigurno bi doprinijeli efikasnosti i kreativnosti nastave, te motivirali - osim učenika i nastavnika - cjelokupnu društvenu zajednicu.

Položaj srednjih strukovnih škola u decentraliziranom upravljanju zahtijeva novu upravu i nove kadrove, kako bi se omogućio proces trajnog učenja i stručnog usavršavanja svih oblika i u kojem bi gospodarski uvjeti lokalne sredine bili stvarno povezani sa sustavom strukovnog obrazovanja, a različitosti lokalnih kultura bile izučavane u multikulturalnom globalnom pristupu.

---

Teze za raspravu:

1. Zakonska regulativa u području odgovornosti i donošenja odluka na državnoj i lokalnoj razini.
  2. Socijalno partnerstvo - preduvjet ujednačenih izvora financiranja.
  3. Osposobljavanje i nadzor nad sudionicima u procesu.
  4. Standardizacija znanja i metoda poučavanja.
  5. Status ravnatelja/status škole, odgovornosti, donošenje odluka, promicanje, monitoring.
  6. Mehanizmi promicanja kvalitete/ odgovarajuće nagrađivanje.
- 

## 5. KURIKULUM – UDŽBENICI – NASTAVNA OPREMA

Nada Prlić

### 5.1. Kurikulum – postojeće stanje

#### Formalno obrazovanje

**U** Republici Hrvatskoj se umjesto pojma kurikulum koristi naziv nastavni plan i program. Navedeni naziv pokriva dio *curriculuma* koji obuhvaća svrhu, ciljeve i zadaće programa, nastavne predmete i sadržaje, trajanje i osnovne oblike izvođenja programa, godišnji i tjedni broj sati nastave, broj sati po predmetu, te didaktičke i druge uvjete za njihovo izvođenje.

Nisu utvrdeni standardi znanja, vještina i kompetencija za pojedina zanimanja, kao što nije otvoren proces daljnjeg usavršavanja u struci izuzimajući "mogućnost nastavka obrazovanja", što se pretežito odnosi na obrazovanje na visokoškolskoj razini.

Prohodnost sustava, kako okomito tako i vodoravno, je što se tiče kurikulumata trenutačno minimalna, te je osuvremenjivanje nastavnih sadržaja uz mijenjanje strukture programa temeljna zadaća svih budućih zahvata u strukovno obrazovanje.

Zakon o srednjem školstvu ( Narodne novine, broj 19/92.,27./93.,50./95.,59/01.) navodi da su programi srednjeg školstva:

- programi za stjecanje srednje školske ili stručne spreme
- programi za stjecanje niže stručne spreme
- programi osposobljavanja i usavršavanja

Školovanje prema programima za stjecanje srednje stručne spreme može biti četvero-godišnje ili trogodišnje. Trogodišnji programi za stjecanje srednje stručne spreme mogu biti za zanimanja u industriji i gospodarstvu, te za obrtništvo (u školskom sustavu i dvojnog sustavu). Školovanje prema programima za stjecanje niže stručne spreme traje od jedne do dvije godine. Postoje, također, strukovni programi za djecu s teškoćama u razvoju.

Programi srednjeg strukovnog obrazovanja ostvaruju se na temelju nastavnog plana i programa.

Nastavni plan i program sadrži zajednički, posebni strukovni, izborni i fakultativni dio. Zajednički dio nastavnog plana i programa obavezan je za sve učenike određene vrste zanimanja, a sadrži osnovne - općeobrazovne predmete i posebni - strukovni dio za zanimanje ili struku.

Izborni predmeti su etika i vjeronauk, a u nekim obrazovnim područjima učenici mogu birati i izborne sadržaje unutar zanimanja.

Fakultativni dio nastavnog plana i programa obuhvaća predmete, kojima se zadovoljavaju interesi učenika u skladu s mogućnostima škole, i/ili predstavlja sadržaj slobodnih aktivnosti.

Zakonom o srednjem školstvu utvrđeno je da godišnji broj nastavnih sati može iznositi najviše 1120, tjedni 32 nastavna sata, osim u programima čiji se veći dio izvodi u obliku vježbi i praktične nastave. Dnevni broj sati nastave, trajanje nastavnog sata (45 minuta), sat praktične nastave izvan škole (60 minuta) - također su regulirani navedenim Zakonom.

Zajednički, posebni strukovni i izborni dio nastavnog plana i programa donosi ministar prosvjete i športa, a fakultativni škola. Stručno-teorijski i praktični dio programa naukovanja za obrtnička zanimanja u dvojnog sustavu donosi ministar gospodarstva (Narodne novine, broj 86/1996. i 84/1997.)

Donošenje strukovnih nastavnih planova i programa u Republici Hrvatskoj je centralizirano i podliježe odobrenju ministra prosvjete.

Nastavni plan i program mogu izraditi pojedinci ili skupina, te ga predložiti Ministarstvu prosvjete i športa. Zavod za unapređivanje školstva Ministarstva daje stručno mišljenje o nastavnom planu i programu obrazovanja ili usavršavanja, te ga predlaže ministru na odobrenje.

Međutim, izrada nastavnih planova i programa je decentralizirana jer u njoj, osim nastavnika-stručnjaka, najčešće sudjeluju stručne skupine koje čine predstavnici zajednica škola i stručnih udruga, primjerice Zajednica ekonomskih škola ili Udruga hrvatskih računovođa, predstavnici resornih ministarstava (gospodarstva, zdravstva, malog i srednjeg poduzetništva), te obrtničke i gospodarske komore i drugi.

U strukovnom školstvu, obrazovni programi su svrstani u 28 strukovnih područja s ukupno 428 programa. Od toga je 88 četverogodišnjih strukovnih programa, 93 trogodišnja u industriji i gospodarstvu, 73 trogodišnja u obrtništvo, 58 programa dvojnog sustava za zanimanja u obrtništvo, 48 programa za stjecanje niže stručne spreme u trajanju od jedne do dvije godine i 68 programa za djecu s teškoćama u razvoju. Najveći broj programa (69) je u području strojarstva.

prosvjete i športa. Programi za obrtnička zanimanja prema dvojnomo sustavu, koje je donijelo Ministarstvo gospodarstva, objavljeni su u Narodnim novinama.

U Republici Hrvatskoj, strukovni programi se izvode u ukupno 273 škole, od čega su 214 škola čisto strukovne. Strukovne škole polazi 40 525 učenika u 5145 razredna odjela.

## **Obrazovanje odraslih**

Obrazovanje odraslih, odnosno neformalno obrazovanje, obuhvaća posebne programe za:

- stjecanje srednje školske ili stručne spreme,
- niže stručne spreme,
- programe prekvalifikacije,
- programe osposobljavanja i usavršavanja.

Uvjete i način izvođenja programa stjecanja srednjoškolskog obrazovanja odraslih propisuje ministar prosvjete, a programe donosi ustanova koja ih izvodi na temelju nastavnog programa za redovite srednje škole. Programi su prilagođeni dobi, prethodnom obrazovanju, znanju, vještinama i sposobnostima odraslih.

Program srednjoškolskog obrazovanja odraslih može izvoditi srednja škola, pučko otvoreno učilište ili druga ustanova, ako ima potreban broj nastavnika i stručnih suradnika za izvođenje programa i ispunjava određene uvjete Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu .

Programom prekvalifikacije utvrđuju se razlike stručnih predmeta između stečene školske i stručne spreme i školske, odnosno stručne spreme koja se stječe završavanjem programa prekvalifikacije.

Programe osposobljavanja, kao i programe usvršavanja, mogu izraditi pojedinci i/ili skupine i predložiti ga Ministarstvu prosvjete i športa.

Zavod za unapređenje školstva o nastavnom planu i programu daje stručno mišljenje, te ga predlaže Ministru prosvjete i športa na odobrenje.

Obrazovanju odraslih još uvijek manjka nacionalni pristup u cjeloživotnom učenju, te razgranatost i organizacija programa kako bi svatko u bilo kojoj životnoj dobi imao nesmetan pristup obrazovanju, uz mogućnost korištenja i valorizacije do tada stečenih znanja bilo u formalnim, neformalnim ili informalnim oblicima.

## **Financiranje nastavnih programa**

Sredstvima iz Državnog proračuna, Ministarstvo prosvjete i športa je do sada ravnomjerno financiralo izdatke svih srednjih škola prema jednakim kriterijima, a sukladno postojećim propisima financiranja u centraliziranom pristupu. *Financiranje programa strukovnog obrazovanja nije bila zakonski izdvojena kategorija.* Ipak se mogao uočiti diferencirani pristup u realizaciji dotacija nekih strukovnih programa, gdje su bila angažirana dodatna sredstva za nastavni materijal prema broju učenika i upisanim zanimanjima.

Strukovne škole za medicinska, grafička, tehnička i druga zanimanja prema sadašnjem stanju mogu utvrditi dio povećanja tehnološko-tehničke razine izobrazbe, iznad standarda predviđenog Državnim proračunom, kao program prema osobnim potrebama, te odrediti potrebu učeničke participacije na ime povećanja troškova materijala i sredstava za izvođenje nastavnih vježbi u školi.

Sredstva dobivena sukladno takvog utemeljenja, škole moraju trošiti upravo za te namjene.

Cijenu obrazovanja učenika prema osobnim potrebama donosi ministar prosvjete.

Pojedine strukovne škole, dio programa mogu realizirati u suradnji s društvenim partnerima, koristeći njihove prostore i opremu bez naknade, što predstavlja vid neizravne financijske potpore realizaciji programa.

Strukovne škole mogu sudjelovati u realizaciji pojedinih programa / projekata na razini države, županije, grada što ove razine i financiraju, a dobivena sredstva za te namjene mogu koristiti za stručno usavršavanje, nabavu stručne literature ili nastavnih sredstava.

Stupanjem na snagu Izmjena i dopuna Zakona o srednjem školstvu iz srpnja 2001. godine, u decentraliziranom upravljanju predviđene su izmjene u načinu financiranja srednjeg školstva, no učinke novog sustava u području financiranja strukovnih programa, bez razrađenih mehanizama raspodjele, nije za sada moguće predvidjeti.

## 5.2. Udžbenici

U Republici Hrvatskoj uporaba udžbenika i drugih izdanja za strukovne i druge škole uređuje se zakonom, a postupak završava Odlukom koju donosi ministar prosvjete i športa, što znači da je njihovo odobravanje centralizirano.

Ministar prosvjete i športa, na temelju članka 39. Zakona o sustavu državne uprave (Narodne novine, broj 75/93. i 48/99.), donosi odluku o postupku odobravanja udžbenika i drugih izdanja za osnovne i srednje škole za tekuću školsku godinu, koja se objavljuje u Prosvjetnom vjesniku, Glasniku Ministarstva prosvjete i športa. Ministar donosi odluku na prijedlog stručnog povjerenstva za ocjenu udžbenika.

Udžbenici i druga izdanja koja se koriste u osnovnim i srednjim školama, a namijenjena su ostvarivanju ciljeva i zadaća nastavnog procesa prema ovoj odluci su: udžbenik, skripta, priručnik za učenike, priručnik za nastavnike, netekstovna izdanja, netiskovni zapisi.

**Udžbenik** je definiran kao temeljna i obvezna školska knjiga, metodički oblikovana i namijenjena učenicima, u kojoj se izlažu sadržaji utvrđeni nastavnim planom i programom, bez obzira na činjenicu je li udžbenik cjelovit ili je razgranat s obzirom na tematske ili strukturne komponente nastavnog procesa.

Priručnik za učenike (obvezni ili neobvezni) je izdanje koje pomaže učeniku u svladavanju nastavnog programa, dok priručnik za nastavnike sadrži metodičke upute nastavnicima i nije propisan.

**Skripta** su izdanja u jeftinoj tehničkoj opremi za privremenu uporabu umjesto udžbenika ili priručnika, a mogu se koristiti **samo u srednjim strukovnim školama.**

U osnovnim i srednjim školama mogu se koristiti samo oni udžbenici i druga izdanja koja imaju odobrenje prema odredbama ove odluke.

Ministarstvo prosvjete i športa može odobriti uporabu više udžbenika i drugih izdanja za jednaki program. Postupak njihova odabira je vrlo složen i kompliciran. U njemu sudjeluje velik broj osoba - nakladnici- županijski uredi za prosvjetu- ravnatelji škola- nastavnici - nastavnička vijeća, Zavod za unapređivanje školstva. Premda složen, ovaj postupak uključuje mehanizme koji ukazuju da je odlučivanje o nastavnim sadržajima nešto što zadire u širu društvenu problematiku.

Ako manjkaju udžbenici za pojedine nastavne predmete ili područja u srednjim strukovnim školama, Ministarstvo može odobriti uporabu prijevoda ili preradbe inozemnih udžbenika, s tim da oni odgovaraju propisanim nastavnim planovima i programima i u suglasnosti su s odredbama ove odluke.

Ministarstvo utvrđuje plan potreba za udžbenicima na temelju propisanoga nastavnog plana i programa. Plan potreba objavljuje se u Prosvjetnom vjesniku Ministarstva.

Zahtjev za odobrenje udžbenika mogu podnijeti nakladnici koji su registrirani zakonima Republike Hrvatske.

Udžbenici koji se podnose na odobrenje moraju biti utemeljeni na propisanim nastavnim planovima i programima i s njima usklađeni.

Podnošenje zahtjeva za odobrenje novih udžbenika i njegova realizacija je vrlo složen i dugotrajan postupak. Udžbenik može *ući* u postupak odobravanja samo ako su sve recenzije pozitivne i ako su zadovoljeni svi ostali uvjeti.

Zahtjev za ponovno odobrenje postojećeg udžbenika, uz malo jednostavniji postupak, nakladnik podnosi ministarstvu.

Za ocjenu udžbenika postoji Povjerenstvo od najmanje tri člana i to iz redova znanosti, metodike i didaktike predmeta, te nastavne prakse.

Udžbenik se odobrava rješenjem u upravno-administracijskom postupku i vrijedi dvije godine.

Udžbenik se povlači iz uporabe prije isteka roka na koji je odobren ili mu se nakon isteka roka uskraćuje pravo na ponovno odobravanje, ako se utvrdi da ne zadovoljava znanstvene, didaktičko-metodičke, psihološke, jezične, estetske ili tehničke standarde, a osobito ako je civilizacijski retrogradan u smislu ljudskih prava i temeljnih sloboda, neprimjeren odgoju za demokratsko građanstvo, te svojim sadržajem nije u suglasnosti s utvrđenim nastavnim planom i programom.

Inicijativu za povlačenje udžbenika iz uporabe može pokrenuti stručni aktiv nastavnika županija, odnosno grada Zagreba, odgovarajuća stručna udruga ili Zavod za unapređivanje školstva.

### **Primjena udžbenika u školama**

S obzirom na mogućnost izbora alternativnih udžbenika, škole su dužne najkasnije do 31. svibnja tekuće godine po nastavnim predmetima utvrditi popis odobrenih udžbenika, koje će koristiti u sljedećoj školskoj godini.

Ravnatelji osnovnih i srednjih škola dužni su nastavnike obavijestiti o popisima temeljnih udžbenika i priručnika za sljedeću školsku godinu.

Nastavnici samostalno, isključivo prema vlastitoj stručnoj prosudbi vrijednosti udžbenika, biraju koji će od odobrenih udžbenika koristiti u sljedećoj školskoj godini, a njihovu odluku potvrđuje učiteljsko, odnosno nastavničko vijeće. To ulazi u godišnji plan rada škole za sljedeću školsku godinu.

U razrednom odjelu moguće je koristiti **samo jedan** od odobrenih udžbenika za određeni predmet, odnosno program. U jednoj školi može se koristiti **više** odobrenih udžbenika u pojedinim razredima i predmetima.

Škole su dužne o popisu odabranih udžbenika obavijestiti učenike i njihove roditelje.

Nastavnici su obvezni na primjeren način izvijestiti roditelje o odabranim udžbenicima, odnosno obrazložiti razloge vlastitog izbora udžbenika.

Udžbenik koji je dobio odobrenje Ministarstva, mora biti u prodajnoj mreži i dostupan svim korisnicima u Republici Hrvatskoj.

Konačnu cijenu udžbenika formira nakladnik, uz obvezu da o cijeni odobrenih udžbenika za sljedeću školsku godinu obavijesti Ministarstvo.

### 5.3. Oprema

Važan materijalni uvjet za rad svake strukovne škole je oprema - nastavna sredstva i pomagala. Opremljenost većine strukovnih škola je nedostatna, što jamačno otežava rad, a učenicima ne omogućava stjecanje svih potrebnih znanja i vještina za buduće zanimanje.

Uzroci navedenog stanja su:

- nepostojanje pedagoških standarda opremanja programa po struci i zanimanju, neracionalnost mreže strukovnih škola,
- ubrzani tehnološki razvoj u svijetu,
- tehnološko zaostajanje obrazovanja (nepostojanje centara izvrsnosti/tehnoloških centara),
- gospodarsko i materijalno stanje društva u cjelini.

Ministar prosvjete i športa donosi odluku o raspodjeli sredstava za investicijsko održavanje i opremanje objekata osnovnog i srednjeg školstva u tekućoj godini, kojom su utvrđeni raspoloživi iznosi sredstava za investicijsko održavanje i opremanje osnovnih i srednjih škola po županijama

Prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu, člankom 87. propisano je: "javne potrebe u srednjem školstvu utvrđuju se pedagoškim standardom srednjeg školstva u Republici Hrvatskoj. Pedagoškim standardom utvrđuju se materijalni, kadrovski i drugi uvjeti za ostvarivanje djelatnosti".

najvećim dijelom – iz državnog proračuna, dok su neke jedinice lokalne uprave i samouprave financirale pojedine programe prema vlastitu nahodjenju.

Prema članku 88. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu, u proračunu županije osiguravaju se sredstva za investicijsko održavanje opreme, nastavnih sredstava i pomagala, nabavu školske opreme i pomagala.

Županije izrađuju plan opremanja osnovnih i srednjih škola do visine sredstava utvrđenih u Odluci o raspodjeli sredstava za investicijsko održavanje i opremanje objekata osnovnog i srednjeg školstva za 2001. godinu.

Prioritet u opremanju škola ima opremanje učioničkom opremom (bez nastavnih pomagala, računala i programske potpore). Iz državnog proračuna financira se nabava nastavnih sredstava i pomagala, program informatizacije srednjih škola i opremanje školskih knjižnica.

Osobito je potrebno naglasiti da uvođenje suvremenih informacijskih tehnologija, uz sve restrikcije izdvajanja za obrazovanje tijekom i nakon rata, nikad nije prestajalo biti brigom centralnih prosvjetnih vlasti. Što se tiče osiguranog pristupa Internetu svih osnovnih i srednjih škola, stanje u Republici Hrvatskoj je vrlo zadovoljavajuće. Naime, svima je u suradnji s Hrvatskim telekomunikacijama osiguran besplatan priključak i besplatno korištenje mreže u određenim vremenskim razdobljima prema veličini i tipu škole.

Ovaj pristup tek je potrebno operacionalizirati odgovarajućim brojem računalske opreme po školi, no i tu centralne vlasti imaju vrlo ambiciozne planove kako bi u što kraćem roku tehnološki opremile većinu javnih škola u Hrvatskoj. Također već postoje programi, kako bi se osposobili svi predmetni nastavnici za uporabu i uvođenje modernih tehnologija u novim pristupima nastavi ( e-učenje, nastava na daljinu i slično).

## 5.4. Zaključak

Iz svega navedenog proizlazi da kurikulum kao službena odrednica još nije dio hrvatske pedagoške i zakonodavne prakse. On se trenutačno realizira kroz propisane nastavne planove i programe koji se donose, primjenjuju i nadziru u centraliziranom pristupu, premda su njihovo predlaganje i provedba već dulje vremena decentralizirani.

Nepostojanje elemenata kurikularnog planiranja, kako u formalnom tako i u neformalnom strukovnom obrazovanju, dovodi do neujednačenih standarda u struci i prepreka su nastavku školovanja ili prelasku iz jedne struke u drugu. Ako se ovomu pribroji manjak standarda vrednovanja znanja, vještina i kompetencija učenika – jasno je da je i dalje potrebno zadržati centralizirano odlučivanje u ovom segmentu obrazovanja. Ono što je moguće decentralizirati u kurikulumu odnosi se upravo na provedbu i način izvedbe, te načina i izvora financiranja različitih programa. U financiranju obrazovanja za struku i zanimanja potrebno je sagledati svu složenost ove vrste programiranja, te ga izdvojiti iz pravila važećih za ostale srednjoškolske programe.

Uporaba udžbenika u srednjoškolskom sustavu je zakonski propisana i centralizirana u odlučivanju i postupku odobravanja. Uporabu propisuje ministar, a izbor – u okviru alternativnih odobrenih udžbenika – se stavlja u nadležnost nastavniku.

Ima primjedbi da udžbenici koji nastaju na temelju primjene obveznog nastavnog plana i programa, a oni su godinama nepromijenjeni, više ne jamče suvremeni način poučavanja. Njihov slobodan odabir, premda predstavlja vid demokratizacije i decentralizacije u odlučivanju kojeg je potrebno pozdraviti, potiče razvijanje nestandardnih znanja širom nacije, što dovodi u pitanje temeljnu premisu obrazovanja – a ta je jednakost u ostvarivanju prava na obrazovanje. Nadalje, sloboda izbora proizvodi probleme u distribuciji (za škole i pojedince) i cijeni obrazovanja (roditelji) koja se formira sukladno tržišnim uvjetima, što još uvijek podupire prisutnost zaštićenih kategorija stanovništva za koje u ovom segmentu intervenira država.

Udžbenička literatura u strukovnom obrazovanju je nedostatna i za neka zanimanja vrlo često na razini skripte. Preveliki broj stručnih predmeta i male naklade utječu na nezainteresiranost nakladnika i autora. Autori često pokazuju nedovoljnu profesionalnost u predlaganju sadržaja i pristupu problematici. Problem je prisutan već dulje vremena i potrebno ga je riješiti na razini države, uz odgovarajuću financijsku potporu.

Očekuje se da će Zakon o udžbenicima za osnovnu i srednju školu, koji je bio napromijenjen posljednjih dvadeset godina te su se sve odluke vezane za ovu problematiku donosile podzakonskim propisima prema trenutačnom stanju (novi prijedlog je u saborskom postupku), riješiti sporna pitanja, deregulirati prekomjernu administraciju i uplitanje države. Jednako tako da će postaviti čvrste okvire kako bi struka, a ne politika ili samo tržište, rješavala ovu nadasve važnu problematiku od interesa za cijelu naciju.

Problem opreme najbolje ilustrira nepostojanje pedagoškog standarda na razini države. Novim zakonskim prijedlozima čini se da bi, što se tiče materijalnih ulaganja u ovu stavku, najbolje mogle proći sredine koje su i do sada, kroz županijske urede, osiguravale poboljšanje materijalnog obrazovnog standarda, a to se pretežito odnosi na veće gradove i Grad Zagreb. Dobro je zakonsko rješenje da država u svojoj nadležnosti zadržava opremanje, primjerice suvremenom tehnologijom i drugim, jer se jedino centraliziranim pristupom kod osmišljavanja minimuma zajedničkog standarda – osigurava jednakost u pristupu za sve.

---

Teze za raspravu:

1. Izrada standarda znanja, vještina i kompetencija po strukama i zanimanjima.
  2. Izrada prostornih i kadrovskih standarda, te opreme.
  3. Izrada kriterija kvalitete za praćenje i vrednovanje uspjeha učenika i nastavnika.
  4. Utvrđivanje cijene strukovnog programa obrazovanja po učeniku i predlaganje sufinanciranja ostalih društvenih partnera.
  5. Zakonsko propisivanje nadležnosti donošenja odluka u korištenju školskog proračuna za potrebe primjene i upravljanja kurikulumom.
-

## 6. UPISI U SREDNJU ŠKOLU

Gordana Koludrović

### 6.1. Uvod

**U**pisi u srednju školu provode se sukladno područnom ustrojstvu Republike Hrvatske, što znači da su na razini utvrđivanja potreba decentralizirani. U postupku za upis učenika srednjih općih i strukovnih škola sudjeluju Ministarstvo prosvjete i športa, Ministarstvo prosvjete i športa za obrt, srednje i malo poduzetništvo, Hrvatska gospodarska komora, te županijski uredi za prosvjetu, gospodarstvo i zapošljavanje, lokalna tijela uprave i samouprave i Grad Zagreb.

Ministar prosvjete donosi odluku o upisima u prvi razred srednje škole za tekuću godinu na razini države, dok županijski uredi za prosvjetu imaju koordinacijsku ulogu pri planiranju i provođenju upisa u srednju školu prema lokalnim, odnosno regionalnim mogućnostima i potrebama.

Pri određivanju načela i pravila za planiranje upisa učenika u srednje škole, županijski uredi za prosvjetu brinu o načelima i pravilima, ekonomičnosti i racionalnosti rada srednjih škola, te o sposobnostima, interesima i potrebama učenika, kao i gospodarskom, kulturnom i ostalim čimbenicima usklađivanja javnih potreba – s jedne strane, te školskih mogućnosti – s druge strane.

### 6.2. Zakonske obveze

**Škola** je obvezna ispunjavati uvjete utvrđene Zakonom o srednjem školstvu da bi mogla predložiti upis učenika u pojedine programe izobrazbe, od kojih je jedan i dovoljan broj zainteresiranih učenika za upis u potrebni program.

Nadalje, škola je dužna ispitati potrebe učenika završnog (osmog) razreda osnovnih škola u svom okruženju, kao i prezentirati mogućnosti upisa u svoje programe.

Škole su, također, obvezne izvijestiti učenike o mogućnosti da se neće provoditi upis u one programe za koje se ne prijavi dovoljan broj učenika i da će se takvi učenici upućivati u neke druge škole.

**Županijski uredi** dužni su koordinirati i nadzirati postupak upisa sukladno postojećim zakonskim propisima, a to su:

- a) *Pravilnik o usklađenosti strukture i kvote upisa s tehničkim i kadrovskim mogućnostima škole, prema kojem su srednje škole obavezne pridržavati se prijedloga obrtničkih komora i drugih gospodarskih predlagača, u okviru svojih tehničkih i kadrovskih mogućnosti;*
- b) *Pravilnik o racionalnosti i ekonomičnosti ustroja razrednih odjela predviđa smanjivanje planirane upisne kvote, prema kojemu škole ne smiju predlagati upis učenika u razredne odjele s nepotpunim brojem učenika (manje od 30) zbog*

mogućeg povećavanja troškova u manjim razrednim odjelima. Postoji mogućnost odstupanja, s obzirom na vrstu zanimanja, smještaj škole, te ukupan broj stanovnika neke regije.

c) *Pravilnik o usklađivanju planova upisa* prema strukturi i opsegu upisa po pojedinim programima / zanimanjima propisuje da se ne smiju zanemariti interesi učenika u skladu sa sposobnostima, te zadovoljavanje užih i širih društvenih potreba u gospodarstvu i kulturi, kao i osiguravanje uvjeta upisa za najспособnije učenike.

Prema postojećem stanju gospodarskih, kulturnih i općih društvenih potreba, predviđa se smanjiti planirane upisne kvote za neka zanimanja, ako se u jednake programe upisuje više od 22 posto učenika od ukupno upisanih učenika u županiji za opće programe ili više od 12 posto ukupno upisanih učenika u županiji za strukovne škole.

Iz ovog pravila izuzeće je Grad Zagreb gdje na školovanje dolazi veliki broj učenika iz drugih županija (približno 4000 godišnje).

d) *Pravilnik obveze unaprjeđivanja ekonomičnosti i racionalnosti ustroja mreže obrazovnih programa.*

Prema ovom Pravilniku, škole ne smiju upisivati veći broj učenika u prvi razred od broja učenika koji izlaze iz završnih razreda. U županijama, u kojima je broj upisanih učenika za prethodnu godinu bio manji od planiranih kvota, smanjuje se plan upisa.

Za deficitarna zanimanja škola može iznimno planirati upise u kombinirane razrede (srodni programi izobrazbe), ali je potrebu za takve razredne odjele potrebno dodatno obrazložiti i pribaviti suglasnost županijskog ureda za prosvjetu i Ministarstva prosvjete i športa.

Obveza je *Županijske obrtničke komore (Ministarstvo za obrt, malo i srednje poduzetništvo)* dostaviti popis potreba licenciranja obrtničkih i drugih radionica na temelju kojeg će se odrediti broj upisnih mjesta za naukovanje u dvojnomo sustavu. Popis se dostavlja školama i županijskim uredima za prosvjetu. Na temelju usklađenosti prijedloga i potreba komora i škola, županijski uredi za prosvjetu utvrđuju prijedloge mreža programa izobrazbe u srednjim školama.

### **6.3. Izbor učenika**

Ustav Republike Hrvatske definira pravo svakog učenika na nastavak školovanja u srednjoj školi prema vlastitim sposobnostima. Srednjoškolsko obrazovanje nije obvezatno.

Kriteriji i mjerila za upis u javnu srednju školu utvrđeni su bodovnim pragom kojeg utvrđuju same škole, te je glede ovog elementa moguće ustvrditi kako škole imaju potpunu *autonomiju pri izboru kandidata*.

Školovanje za određena zanimanja propisuje prilaganje zdravstvene svjedodžbe.

Strukovne škole u dvojnomo sustavu umjetničkog usmjerenja (likovne, glazbene, baletne)

i neka zanimanja u medicinskim školama, osim bodovnog praga, selekciju učenika obavljaju na temelju provjere sposobnosti i vještina.

Sposobnosti na temelju kojih se obavlja upis u strukovne škole utvrđuju škole, odnosno njihovi stručni aktivni u skladu s planom i programom koji se u školi provodi. Elementi provjere ovise o tipu sposobnosti koja se traži (manualna, perceptivna, psihofizička i druga.).

Posebna mjerila i postupci za upis učenika u javne škole su:

- upis u obrtničke škole, gdje se primjenjuju posebna mjerila i postupci utvrđeni temeljem propisa (Zakona o obrtu, Narodne novine, broj 77/93 i 90/96. i drugih podzakonskih propisa i akata);
- upis u dvojni sustav izobrazbe za obrtnička zanimanja (Pravilnik o upisu u dvojni sustav, Narodne novine, broj 86/97.) na prijedlog Hrvatske obrtničke komore koja određuje elemente, pravila i postupke za upis;
- izravan upis darovitih učenika, što se dokazuje značajnim rezultatima, primjerice npr. 1., 2. i 3. mjesto osvojeno na državnom ili međunarodnim natjecanjima;
- upis učenika s težim zdravstvenim teškoćama i iznimnim socijalnim smetnjama u posebne institucije ili posebna odjeljenja pri matičnoj školi.

U ovu kategoriju upisnika spadaju učenici - invalidi Domovinskog rata, djeca poginulih branitelja i ostali učenici s težim i teškim zdravstvenim teškoćama, koje su mogle utjecati na njihov uspjeh u osnovnoj školi.

Prema ovom mjerilu, utvrđenom prema odredbi Ministarstva prosvjete i športa, takvi učenici mogu biti izravno upisani u program, ali ne smiju u zbroju bodova zaostajati za ostalim upisanim učenicima više od 15 posto. Na ovo mjerilo, škole pojedinačno daju svoje prijedloge.

Upis u srednju školu u Republici Hrvatskoj je besplatan, osim u nekim strukovnim programima, gdje se zahtijeva participacija roditelja pri upisu, kao i sudjelovanje u troškovima zdravstvenog pregleda tamo gdje se zahtijeva provjera psihofizičkih sposobnosti.

Učenici pri upisu u deficitarna zanimanja mogu biti oslobođeni troškova liječničkog pregleda i zdravstvene potvrde, što se može smatrati mjerama poticaja.

Izmjenama Zakona o srednjem školstvu iz lipnja 2001. godine predviđa se da se, odlukom o upisu u formalnom obrazovanju, utvrde uvjeti i broj učenika koji **redovito** upisuju program srednje škole prema *osobnim potrebama*, što uključuje i plaćanje školarine, čiju visinu utvrđuje ministar prosvjete.

Tim se Zakonom predviđa da jedinica lokalne / regionalne samouprave može utvrditi i financirati šire javne potrebe od vlastitog interesa, što bi se moglo odraziti na politiku provođenja upisa, odnosno predstavljati decentralizaciju u odlučivanju, ali i financiranju u ovom segmentu upravljanja sustavom.

## 6.4. Upisi u privatne srednje škole

Postojanjem srednjih privatnih škola realizira se osnovno demokratsko načelo slobodnog odabira roditelja da odlučuju o obrazovanju svoje djece. U ovom dijelu je njihovo postojanje na hrvatskoj obrazovnoj sceni dobro došlo.

Zakonska regulativa za rad privatnih škola je nedostatna i slabo definirana, što se odnosi i na upis učenika, kao i kriterije za upis u pojedine programe koji nisu propisani.

Materijalni status privatnih škola do sada je bio izvan ingerencija države. Što se tiče Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu ( Narodne novine, broj 59/01.), ministar prosvjete i športa donio je u srpnju 2001. *Odluku o sufinanciranju rada srednjih škola s pravom javnosti u 2001. godini*, kojom je utvrđeno da se programi rada srednjih privatnih škola u 2001.godini financiraju po učeniku. Ova Odluka predstavlja stvarni početak integracije privatnog školstva u školski sustav Republike Hrvatske.

Upisna praksa je različita glede razine i kvalitete upisanih učenika, koji su često niži od propisanih u javnim školama. Samo vrlo mali broj privatnih škola javno postavlja kriterije za upis, što dovodi u pitanje njenu društvenu ulogu.

U svijetu je uobičajena praksa da privatna škola svojim programom, uvjetima rada i cijenom jamči veću kvalitetu obrazovanja i služi kao društveni korektiv postojećoj javnoj mreži škola. S druge strane, svaki netransparentan način pri upisu argument je više onima koji zagovaraju nestanak privatnog školstva, jer se njime - navodno - stvara nejednakost među društvenim slojevima, a obrazovanje tretira kao potrošačka roba pojedinca naspram obrazovanja kao javnog dobra svih i za sve.

Ako se ovomu pribroje visoke školarine pri upisu, te mogućnost djelovanja srednje strukovne škole osim u redovnom i u obrazovanju odraslih kroz programe prekvalifikacije, doškoloovanja i osposobljavanja - vidljiv je materijalni trenutak pri njihovom osnivanju, a pri upisu odmak od strogih kriterija što ih nameće javno školstvo.

Sve ukazuje da je ovaj segment obrazovanja u Republici Hrvatskoj, osobito njegov strukovni dio, potrebno bolje opisati, pratiti i vrednovati kako bi se odredila njegova prava društvena namjena.

U postojećim centraliziranim uvjetima propisivanja nastavnih sadržaja, privatne škole sa svojim alternativnim programima, a posebno s društveno zanimljivim temama koje zahtijevaju restrukturiranje gospodarstva i tržišta rada na, primjerice ekonomskim, poduzetničkim, turističkim, tehnološko-propulzivnim, zdravstvenim i umjetničkim programima - predstavljaju alternativu u obrazovanju. Mogu poticati uvođenje kurikuluskog programiranja nastavnog procesa, te se kao takvi - fleksibilniji na promjene - mogu koristiti za poticaje restrukturiranja nastavnih sadržaja u javnom sustavu obrazovanja.

## 6.5. Zaključak

U bivšem komunističkom sustavu, srednja škola je bila "otvorena za sve" bez obzira na sposobnosti pojedinca i njegove potrebe.

U Republici Hrvatskoj se već dulje vrijeme problem upisa u srednjoškolske programe ili struke sve više individualizira, što u konačnici smanjuje šanse jednakih mogućnosti pristupa obrazovanju. Upravo država svojim propisima potiče individualni pristup, koji uključuje natjecanje i vrlo rano odlučivanje o izboru / odnosno neizboru životnog poziva ili zanimanja. U sadašnjim okolnostima, odluci o izboru ne prethodi profesionalna orijentacija učenika, što dodatno utječe na već postojeći nesklad između osobnih želja, mogućnosti sustava i potreba gospodarstva.

Ako se tomu pribroji nepouzdanost mjerenja kvalitete učeničkog postignuća, dolazi se do zaključka da je ocjena više splet subjektivnih okolnosti nego stvarni indikator uspjeha.

S obzirom da je ocjena još uvijek jedini kriterij za ulazak u sustav, ona ostaje i odlučujući mehanizam pri uključivanju.

Prema indikativnim podacima skupljenim za potrebe snimke stanja u hrvatskom strukovnom školstvu (OECD, Radni materijal, 2000.), od ukupno upisanih 196.023 u srednje škole u 2000. godini, 49.624 učenika je upisalo opće programe, dok je njih 146.399 upisalo strukovne programe. Broj se upisanih iz godine u godinu smanjuje, no unatoč općem smanjivanju ostaje činjenica da se hrvatski srednjoškolci ipak više opredjeljuju za *svijet rada* nego za daljnje školovanje. Tim je veća obveza društva da se što prije diferenciraju uvjeti upisa u strukovnom školstvu i napuste jednaki kriteriji za sve srednje škole, bez obzira na programske sadržaje ili trenutačne društvene potrebe.

Upisna praksa svake godine registrira *navale* na gimnazijska zanimanja, dok se strukovne škole teško popunjavaju, osobito za neke vrste zanimanja, primjerice u graditeljstvu.

Psiholozi to tumače sviješću kod učenika i roditelja da je vrijedno pokušati u općim programima, jer se time odgađa početak rada sve dotle dok je stanje na tržištu rada takvo da ne nudi prave šanse za brzo uključivanje, ili za uključivanje uopće.

Upisi u privatne škole često služe kao izlaz pojedincu, koji s postignutim rezultatima ne može konkurirati u javnom sustavu školstva. Ova činjenica dezavuirala samu ideju postojanja privatnog školstva koje je tek u začetku u Republici Hrvatskoj i, nažalost, trenutačno nema bitnijeg utjecaja na sustav.

### **Predlaže se:**

- promijeniti formalne uvjete upisa na razini države kako bi se zadovoljilo načelo jednakih mogućnosti;
- regulirati ponudu / potražnju na lokalnoj / regionalnoj razini kroz novu mrežu škola;
- omogućiti novi način upisa u strukovno obrazovanje (sustav certificiranja) s mogućnošću isključenja / uključivanja u nastavni proces kroz pristup cjeloživotnog učenja prema individualnim sposobnostima i potrebama pojedinca;
- kroz upisnu / ispisnu politiku pratiti i smanjivati postotak "obrazovnih odmetnika" u sustavu u svrhu poboljšavanja socijalne kohezije društva;

- promicati privatno školstvo u strukovnom sektoru i primjereno ga financijski podupirati kako bi se osigurao prostor za inovacije u kurikulumu i upravljanju nastavnim procesom;
  - upisnom politikom sustavno promicati uključivanje darovitih i djece s teškoćama u razvoju u sve vrste strukovnih programa u pristupu "obrazovanja za sve".
- 

Teze za raspravu

1. Osiguranje i vrednovanje kvalitete i upisi.
  2. Uloga svih društvenih čimbenika u decentraliziranom pristupu upisu u srednju strukovnu školu.
  3. Eksterna evaluacija uspjeha u osnovnoj školi i upisi u srednju školu.
  4. Uloga društvenih partnera u odlučivanju o upisima u strukovna zanimanja na lokalnoj / regionalnoj razini.
  5. Standardi znanja, vještina i kompetencija kao preduvjet upisu u pristupu "obrazovanje za sve".
- 

## 7. ŠKOLSKA INFRASTRUKTURA I FINANCIRANJE STRUKOVNOG ŠKOLSTVA

Silva Rebić

### 7.1. Struktura srednjoškolskog sustava

**S**ukladno Zakonu o srednjem školstvu (Narodne novine, broj 19/92., 27/93., 50/95., 59/01.), srednja škola je javna ustanova koju može osnovati Republika Hrvatska, jedinica područne (regionalne) samouprave, domaća i inozemna fizička pravna osoba, ako je osigurala sredstva u iznosu koji je potreban za rad te vrste škola.

Srednja škola i druga ustanova srednjeg školstva upisuje se u upisnik ustanova srednjeg školstva koji vodi Ministarstvo prosvjete i športa, nakon donošenja rješenja o odobrenju početka njena rada kojeg odobrava ministar prosvjete.

Ukoliko srednja škola ne ispunjava uvjete iz Zakona o srednjem školstvu, koji se odnosi na akt o osnivanju i na taj način ne ispunjava uvjete za početak rada, ministar prosvjete može predložiti osnivaču da donese akt o ukidanju škole. Srednja škola prestaje radom odjedanput ili postupno.

Hrvatski sustav srednjeg školstva nadovezuje se na osmogodišnju školu, a određen je vrstom škole i traje najviše četiri godine.

Temeljem Zakona o srednjem školstvu, srednje škole - ovisno o vrsti nastavnog plana i programa - su: *gimnazije, strukovne škole i umjetničke škole.*

## 7.2. Strukovne škole

### 7.2.1. Stanje

Strukovna škola izvodi nastavni plan i program u trajanju od jedne do pet godina.

Završavanjem strukovne srednje škole u najmanje trogodišnjem trajanju, učenik stječe srednju stručnu spremu. Završavanjem strukovne škole u trajanju od jedne do dvije godine, učenik stječe nižu stručnu spremu.

Strukovne škole su tehničke, industrijske, obrtničke i druge, što se određuje prema vrsti nastavnog plana i programa. U Republici Hrvatskoj ukupno 273 škole izvode obrazovanje prema strukovnim programima.

Strukovne škole dijele se na tehničke i njima po trajanju srodne četverogodišnje zdravstvene, gospodarske, trgovačke, poljoprivredne i slične škole (tzv. programi A), te na industrijske (tzv. programi B) i obrtničke škole (programi C i VOB) koje traju tri godine.

U strukovno školstvo ubraja se i obrazovanje u trajanju od jedne do dvije godine za jednostavnija zanimanja, kojim se stječe niža stručna sprema (tzv. programi D).

### 7.2.2. Strukovna obrazovna područja

Pregled obrazovnih programa strukovnih područja objavljenih u glasnicima Ministarstva prosvjete i športa

Red.Br.	Obrazovno područje	Red.br.	Obrazovno područje
01.	Strojarstvo	15.	Unutrašnji transport
02.	Brodogradnja	16.	Pomorski, riječni i lučki promet
03.	Metalurgija	17.	PT promet
04.	Elektrotehnika	18.	Zračni promet
05.	Geologija, rudarstvo, nafta	19.	Željeznički promet
06.	Ekonomija i trgovina	20.	Kemijska tehnologija
07.	Ugostiteljstvo i turizam	21.	Grafika
08.	Poljoprivreda	22.	Tekstil
09.	Prehrana	23.	Obrada kože
10.	Veterina	24.	Zdravstvo
11.	Šumarstvo	25.	Osobne usluge
12.	Obrada drva	26.	Ostale usluge
13.	Graditeljstvo, geodezija, Građevinski materijali	27.	Optika i obrada stakla
14.	Cestovni promet	28.	Unutrašnji poslovi i zaštita

Učenici se upisuju u tehničke i njima srodne škole na temelju općeg uspjeha sedmog i osmog razreda osnovne škole i uspjeha iz predmeta relevantnih za nastavak školovanja. Na kraju školovanja, učenici polažu završni ispit koji im daje mogućnost zapošljavanja, a i nastavak obrazovanja na visokim školama i fakultetima.

Industrijske i srodne škole pripremaju učenike za rad. Školovanjem će učenik steći znanja i vještine kojima će se moći uključiti u rad, bez dugog razdoblja uvođenja. Ove su škole iznimno važne za razvoj gospodarstva, a zanimanja su neposredno vezana za bolnice, tvornice, poljoprivredna dobra i slično.

Školovanje za obrtnička zanimanja, tzv. C program, može biti organizirano i u dvojnog sustavu (VOB), a razlikuje se od programa C prema većem udjelu praktične nastave, neobveznosti završavanja opće - obrazovnog dijela i pristupu programiranju sadržaja školovanja. Ovo je moguće, jer je učenik sklopio ugovor o naukovanju s obrtnikom kod kojeg ostvaruje praktični dio programa, a obrtnik je odgovoran da učenika osposobi za samostalan rad.

Završavanje školovanja prema trogodišnjim programima polaganjem završnog ispita usmjereno je na zaposlenje u struci, s mogućnošću usavršavanja i specijalizacije.

Školovanje prema programima dvojnog sustava završava završnim ispitom u okviru kojeg se polaže tzv. pomoćnički ispit, te omogućava zaposlenje u obrtništvu i nastavak školovanja za majstorska zvanja u obrtu.

Važno je naglasiti da, s jedne strane, učenici često biraju zanimanja koja ih ne zanimaju ili za njih nemaju afinitet, što nanosi štetu - kako njima, tako i društvu u cjelini. Zbog toga je potrebno već u završnim razredima osnovne škole upoznati i usmjeriti učenike na mogućnost izbora zanimanja u kojima će moći najbolje angažirati svoje stvarne mogućnosti, što spada u djelokrug rada Zavoda za profesionalno usmjeravanje.

S druge strane, velik broj obrazovnih programa strukovnih područja ne zadovoljava uvjete tržišta rada jer je, razvojem tehnologije, došlo i do promjena u gospodarstvu Republike Hrvatske.

Sljedeći problem u strukovnom školstvu, kojeg je potrebno naglasiti, je teškoća ostvarivanja praktične nastave i stručne prakse. Školske radionice su nedovoljno opremljene da bi ispunile zahtjeve stručne prakse i praktične nastave, a prostori u kojima bi se, prema programu, trebali ostvarivati su različite ustanove, tvornice, poduzeća, bolnice i slično. Oni, pak, iskazuju nespremnost da prihvate učenike u svoje prostore. Zbog toga je na lokalnoj razini potrebno povezati škole i navedene institucije, kako bi obavljanje stručne prakse postala njihova obveza, a nikako to prepustiti samoj školi, ravnatelju ili stručnom suradniku, te na tomu temeljiti tzv. autonomiju škola.

### **7.2.3. Dvojni sustav**

Dvojni sustav, kao zajednički projekt Hrvatske obrtničke komore, Obrtničke komore za München i Gornju Bavarsku, Ministarstva gospodarstva i Ministarstva prosvjete i športa, je dobio visoku ocjenu od strane njemačkog povjerenstva. Ipak, teškoće u provedbi se javljaju zbog:

- nedovoljnog poznavanja ovog oblika školovanja,
- nedostatne opreme,
- nespremnosti ravnatelja i nastavnika da prihvate inovacije,
- opsežnog plana i programa praktičnog dijela naukovanja.

Potrebno je sustav stručnog obrazovanja učiniti prilagodljivim promjenama i potrebama sustava zapošljavanja. Stručno obrazovanje mora biti jasno i razumljivo, odnosno struktura nastavnih planova, njihova realizacija, vrijednost završne svjedodžbe na tržištu moraju biti transparentni i uključivati razinu postojećeg znanja i vještina. Opći i stručni sadržaji moraju biti definirani i temeljeni na znanstvenim pretpostavkama, razvoju tehnologije, proizvodnje i usluga, a integrirani u radu i učenju.

#### **7.2.4. Mreža srednjih škola**

Prijedlog mreže srednjih škola na svom području utvrđuje predstavničko tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave, odnosno Grada Zagreba, te ga predlaže ministru prosvjete koji ga podnosi Vladi Republike Hrvatske na donošenje.

Postojeća mreža škola u Hrvatskoj je posljedica loše vođene obrazovne politike, koja nije uvažavala neke temeljne zakonitosti, te je njena rekonstrukcija neizostavna uz prethodnu procjenu:

- a) demografskih čimbenika
- b) stupnja razvoja znanosti i gospodarstva
- c) zapošljavanja i socijalne politike
- d) pedagoških čimbenika i
- e) zahtjeva tržišta.

#### **7.2.5. Preustroj hrvatskog srednjeg strukovnog školstva za potrebe gospodarstva**

Potrebno je preustrojiti hrvatsko srednje strukovno školstvo za potrebe restrukturiranog gospodarstva. Kako strukovno obrazovanje ovisi o stanju na tržištu i trenutačnoj stopi nezaposlenosti, dio ovlasti bilo bi potrebno prusmjeriti na gospodarske i druge institucije, kako bi mogli bolje odgovoriti zahtjevima tržišta rada u novonastalim integracijskim procesima rada i učenja.

Učenicima treba ponuditi mogućnost uključivanja u stručno obrazovanje, čija kvaliteta mora biti nedvojbeno. Za to je potrebno osigurati visok nacionalni pedagoški standard koji uključuje:

- a) kurikularno planiranje nastavnih sadržaja;
- b) materijalne uvjete sukladne gospodarskom rastu;
- c) primjerene udžbenike i nastavnu opremu;

- d) ljudske resurse - stručno i metodički osposobljene nastavnike uključene u cjeloživotno obrazovanje;
- e) primjenu suvremenih tehnologija.

Ovo je moguće ostvariti jedino aktivnim sudjelovanjem države, ministarstva, raznih stručnih i znanstvenih instituta, gospodarskih i obrtničkih udruženja i angažiranjem socijalnih partnera koji imaju interes u stvaranju intelektualnog kapitala zemlje.

### **7.3. Financijsko upravljanje i nadzor**

Zakonom o srednjem školstvu (Narodne novine, broj 59/01.) reguliran je način financiranja srednjeg školstva, koji se u praksi provodi kao centralizirani i decentralizirani sustav financiranja.

Sredstva za financiranje javnih potreba u srednjem školstvu osiguravaju se i Državnim proračunom i proračunima županija, odnosno Grada Zagreba.

Državnim proračunom osiguravaju se sredstva za:

- plaće zaposlenika za ostvarivanje redovnog nastavnog programa srednje škole,
- naknade zaposlenih utvrđene kolektivnim ugovorom,
- stručno usavršavanje nastavnika i stručnih suradnika,
- povećane troškove školovanja učenika na učenju jezika i pismu nacionalnih manjina,
- programe za rad s darovitim učenicima,
- programe informatizacije srednjeg školstva,
- programe opremanja školskih knjižnica
- povećane troškove školovanja učenika s teškoćama u razvoju,
- sufinanciranje programa privatnog školstva
- kapitalne projekte izgradnje utvrđene posebnim dijelom Državnog proračuna za 2001. godinu, razdjelom 0.80 - glava XX. do njihove potpune funkcionalnosti
- kapitalnu izgradnju školskog prostora i opreme prema kriterijama i mjerilima za osiguranje minimalnog financijskog standarda srednjeg školstva,
- druge programe od zajedničkog interesa za djelatnost srednjeg školstva (sustav informiranja, stručno pedagoški časopisi, stručne knjige, programi ustanova i stručnih udruga, obljetnice i manifestacije, te program izvannastavnih aktivnosti).

Proračunom županije, odnosno Grada Zagreba, osiguravaju se sredstva za:

- investicijsko održavanje školskog prostora, opreme i nastavnih sredstava i pomagala,

- nabavu školske opreme, nastavnih sredstava i pomagala
- materijalne troškove srednje škole,
- prijevoz zaposlenika,
- potporu za sufinanciranje smještaja i prehrane učenika u učeničke domove,
- kapitalnu izgradnju školskog prostora i opreme prema standardima i normativima koje utvrđuje Ministarstvo.

Obveza je Vlade Republike Hrvatske da istodobno kada utvrđuje godišnji prijedlog državnog proračuna, utvrđuje i kriterije i mjerila za osiguranje minimalnog financijskog standarda radi ostvarivanja navedenih javnih potreba i poštivanja pedagoškog standarda srednjeg školstva u Republici Hrvatskoj.

Jedinica lokalne uprave i samouprave, koja neće u potpunosti moći osigurati sredstva iz izvornih prihoda za ove namjene, moći će u prijelaznom razdoblju potraživati dodatna sredstva iz Fonda za poravnanje do razine minimalnog standarda.

Jedinica lokalne i regionalne samouprave u svom proračunu može utvrditi šire javne potrebe u srednjem školstvu u obliku sufinanciranja programa srednjeg školstva od svog interesa.

Kako je uvijek postojalo mišljenje da su srednje škole u Republici Hrvatskoj područje od interesa regije, odnosno županije, i da bi se i financijski mogle više vezati uz nju, držimo da je predloženi model podjele nadležnosti i obveza dobro polazište za njegovu realizaciju.

### 7.3.1. Raspodjela sredstava

U Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2001. godinu do 30. lipnja 2001. godine planirana su sredstva za materijalne izdatke, opremu, kapitalne izdatke, te tekuće i investicijsko održavanje srednjih škola.

Od 1. srpnja 2001. godine, ova sredstva se osiguravaju u proračunima županija i gradova. Prema predloženom modelu decentralizacije financiranja, 81,67 posto sredstava bi se osiguravalo iz Državnog proračuna, a 18,33 posto sredstava osiguravale bi županije i Grad Zagreb.

#### **Raspodjela sredstava za investicijsko održavanje i opremanje objekata srednjeg školstva u 2001. godini po županijama**

Br.	Županija	Investicijsko održavanje SŠ	Opremanje SŠ
I.	ZAGREBAČKA	319.496	133.124
II.	KRAPINSKO-ZAGORSKA	258.055	107.523
III.	SISAČKO-MOSLAVAČKA	339.152	141.313
IV.	KARLOVAČKA	299.785	124.911

V.	VARAŽDINSKA	369.082	153.784
VI.	KOPRIVNIČKO-KRIŽEVAČKA	233.957	97.482
VII.	BJELOVARSKO-BILOGORSKA	314.483	131.035
VIII.	PRIMORSKO-GORANSKA	721.665	300.694
IX.	LIČKO - SENJSKA	98.892	41.205
X.	VIROVITIČKO-PODRAVSKA	177.913	74.130
XI.	POŽEŠKO-SLAVONSKA	182.481	76.034
XII.	BRODSKO-POSAVSKA	319.790	133.246
XIII.	ZADARSKA	422.102	175.876
XIV.	OSJEČKO BARANJSKA	765.265	318.860
XV.	ŠIBENSKO-KNINSKA	251.567	104.820
XVI.	VUKOVARSKO-SRIJEMSKA	415.696	173.207
XVII.	SPLITSKO DALMATINSKA	1.106.744	461.143
XVIII.	ISTARSKA	507.866	211.611
XIX.	DUBROVAČKO-NERETVANSKA	318.667	132.778
XX.	MEĐIMURSKA	211.133	87.972
XXI.	GRAD ZAGREB	1.966.207	819.253
	UKUPNO	<b>9.600.000</b>	<b>4.000.000</b>

### 7.3.2. Kriteriji i mjerila za financiranje tekućih izdataka - materijalni rashodi

Odlukom o kriterijima i mjerilima za financiranje tekućih izdataka srednjih škola i učeničkih domova od 19. siječnja 2001. godine, Ministarstvo prosvjete i športa utvrdilo je opseg djelatnosti, kriterije i mjerila, postupak dostavljanja podataka značajnih za financiranje tekućih izdataka i način njihova plaćanja, osim plaća i naknada utvrđenih kolektivnim ugovorom, s iznimkom naknade za prijevoz zaposlenika sukladno planiranim i osiguranim sredstvima u Državnom proračunu. Navedenu odluku u kontinuitetu primjenjuju županije, odnosno Grad Zagreb.

To znači da škola još nema autonomiju u odlučivanju o financijskim sredstvima. Visinu i način financiranja plaća utvrđuje država, a materijalne rashode prema *stvarnim izdacima, opsegu djelatnosti i posebnim mjerilima o cijeni po učeniku, razrednom odjelu i školi snosi županija, odnosno Grad Zagreb.*

### 7.3.1. Izvori prihoda i rashodi

Za financiranje povećanih tekućih izdataka škole, primjenjuje se dodatno mjerilo na temelju korištenja računalne opreme u iznosu od 50,00 kn po računalu mjesečno, a za srednje škole na otocima i dodatno mjerilo u iznosu od 1.500,00 kn mjesečno.

S obzirom na financiranje, razlikujemo škole koje nemaju vlastitih prihoda od stručnog rada (gimnazije, ekonomske i slične) i srednje strukovne škole koje imaju znatne prihode i rashode vezane uz nastavu (primjerice zubotehničke, prometne, ugostiteljske, kemijske i slične škole), pa prikaz njihovih prihoda i rashoda izgleda kako slijedi.

Izvori prihoda:

- Državni proračun
- prihodi od obrazovanja odraslih
- iznajmljivanje prostora
- vlastita djelatnost (školske radionice)
- nakladnička djelatnost
- donacije

Rashodi:

- plaće
- materijalni troškovi
- prijevoz, topli obrok i slično
- posebni troškovi nastave.

U posebne troškove nastave spadaju i izdaci za nastavni materijal srednjih strukovnih škola prema broju učenika, koje izvide praktičnu nastavu u radionicama, kabinetima i laboratorijima.

Do sada je Ministarstvo prosvjete i športa financijski pratilo ove izdatke iz proračuna.

Može se pretpostaviti da će se ova sredstva ubuduće osiguravati županijskim proračunima.

#### **7.3.4. Financiranje u dvojnog sustavu obrazovanja**

Dvojni sustav obrazovanja učenika za obrtnička zanimanja uveden je kao model obrazovanja u Hrvatskoj 1993.godine, prema bavarskom uzoru.

Planove i programe za tu vrstu obrazovanja donijelo je Ministarstvo prosvjete i športa i Ministarstva gospodarstva.

Ministarstvo prosvjete i športa propisalo je općeobrazovni dio programa, a Ministarstvo gospodarstva stručno - teorijski dio i praktični dio naukovanja. Specifičnosti dvojnog sustava, u odnosu na klasični sustav obrazovanja za obrtnička zanimanja, sastoji se u povećanom fondu sati za praktični dio naukovanja, koji iznosi 1080 sati praktične nastave, u odnosu na 560 sati u klasičnom modelu obrazovanja.

Nadležnosti pojedinih ministarstava utvrđene su zakonima što, nažalost, nije slučaj s financiranjem.

Ministarstvo prosvjete i športa financiralo je razredne odjele koji se školuju po dvojnomo sustavu prema jednakom modelu, kao i one koji se školuju prema klasičnom modelu. To znači da se financijski prate plaće zaposlenika i redoviti materijalni troškovi.

Ministarstvo gospodarstva je troškove praktičnog dijela naukovanja preusmjerilo na obrtnike i privatne poduzetnike i nije izradilo nikakav poseban model financijskog praćenja programa. Smatramo da to u ovom gospodarskom trenutku nije najpovoljnije rješenje, jer ostvarenje tog vrlo značajnog dijela programa ne može biti prepušteno osiromašenom obrtništvu. Kao i u drugim segmentima obrazovanja, i u dvojnomo sustavu osjeća se nepostojanje nacionalnog pedagoškog standarda.

Položaj naučnika, koji obavljaju praktični dio naukovanja kod obrtnika, reguliran je člankom 5. Ugovora o naukovanju, kojim se utvrđuje iznos materijalne naknade za vrijeme provedeno na praktičnom dijelu naukovanja i to za prvu godinu 15 posto, za drugu godinu 20 posto, za treću 25 posto, a za četvrtu godinu 30 posto prosječne netto plaće ostvarene prethodne godine u gospodarstvu Republike Hrvatske. S druge strane, porezni zakoni utvrđuju maksimalan neoporezivi dio dohotka, koji se može isplatiti kao materijalna naknada, a on iznosi 1250,00 kn. Teško je povjerovati da bi se bilo koji obrtnik odlučio na isplatu veću od tog iznosa. Najčešća praksa pokazuje da dio obrtnika ne ispunjava svoje ugovorne obveze prema naučnicima ili im tu naknadu uopće ne isplaćuje.

Smatramo da postoji dovoljno argumenata, kako u financijskom, tako i u programskom dijelu - da se pristupi ozbiljnom preispitivanju postojećih rješenja. Odnosno, da se izradi jedinstveni model obrazovanja za obrtnička zanimanja, te da se - sukladno tomu - izradi državni pedagoški standard i model financijskog praćenja, koji bi bio dovoljno racionalan i efikasan, a jamčio bi kvalitetan proizvod - budućeg majstora.

### **7.3.5. Izobrazba prema osobnim potrebama**

Osim upisa u programe redovite izobrazbe prema javnim potrebama što se plaća iz javnih fondova za koje ministar prosvjete i športa određuje kvote upisa, škola može - ako ima prostorne i kadrovske uvjete - upisati do deset posto učenika od ukupnog broja učenika prvog razreda u programe redovite izobrazbe prema osobnim potrebama.

Cijena obrazovanja ovisi o vrsti programa, pri čemu je najniža cijena bila određena za gimnazije i neke strukovne škole, dok su primjerice zubarski, likovni, kuharski i slastičarski programi bili najskuplji.

Škola je slobodno mogla raspolagati sredstvima uplaćenim za izobrazbu prema osobnim potrebama, premda Ministarstvo prosvjete i športa za tako upisane polaznike nije školi isplaćivalo materijalne rashode prema gore navedenim mjerilima.

Izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu iz 2001.godine, člankom 57.a utvrđuje se da cijenu obrazovanja prema osobnim potrebama utvrđuje ministar.

Vrijeme će pokazati koji će mehanizmi i postupci biti uključeni u nova rješenja.

### **7.3.6. Financiranje posebnih i dopunskih programa izobrazbe**

Javna škola utvrđuje visinu participacije u cijeni obrazovanja koju plaća učenik ili njegov sponzor za programe redovite izobrazbe dopunjene fakultativnom nastavom, za programe od posebnog interesa učenika i roditelja, te međunarodne i druge programe.

### **7.3.7. Obrazovanje odraslih**

Prema Zakonu o srednjem školstvu, obrazovanje odraslih obuhvaća posebne programe

- za stjecanje srednje školske ili stručne spreme
- niže stručne spreme
- programe prekvalifikacije
- programe osposobljavanja i usavršavanja.

Navedeni programi moraju biti prilagođeni dobi, prethodnom obrazovanju, znanju, vještinama i sposobnostima odraslih, a donosi ih ustanova koja ih izvodi na temelju nastavnog programa redovite srednje škole. Uvjete i način izvođenja programa i stjecanja srednjoškolskog obrazovanja odraslih propisuje ministar.

Troškove srednjoškolskog obrazovanja odraslih snose sami polaznici, odnosno trgovačka društva ili ustanove koje ih upućuju na obrazovanje ili prekvalifikaciju, Zavod za zapošljavanje ili druge zainteresirane pravne i fizičke osobe (Pravilnik o srednjoškolskom obrazovanju odraslih – Narodne novine, broj 112/2000.).

Cijenu izobrazbe odraslih utvrđuje Školski odbor škole, uz prethodnu suglasnost Ministarstva prosvjete i športa Republike Hrvatske.

Dosadašnja je praksa bila da škola nije mogla slobodno raspolagati sredstvima ostvarenim obavljanjem ove djelatnosti, jer je 20 posto ostvarenih prihoda uplaćivala na žiro-račun Ministarstva prosvjete i športa u roku od 15 dana od dana njihove uplate. Ostatak je koristila za pokriće izdataka koji nastaju obavljanjem ovih poslova te za tekuće i kapitalne izdatke (Pravilnik o mjerilima za korištenje prihoda proračunskih korisnika ostvarenih na tržištu od obavljanja osnovne i ostale djelatnosti, Narodne novine, broj 146/1998. i Odluka o načinu obavljanja vlastite djelatnosti, te načinu korištenja i uplaćivanja dijela ostvarenoga vlastitog prihoda od 5.veljače 1999. godine), premda je nadležno ministarstvo posebnim odlukama moglo urediti korištenje prihoda na drukčiji način.

Člankom 36. Zakona o srednjem školstvu propisuje se da " ako srednja škola ostvari dobit, dobit mora upotrijebiti isključivo za obavljanje i razvoj djelatnosti ustanove, u skladu sa zakonom, aktom o osnivanju i statutom ustanove".

Sadržaj ovog članka moguće je tumačiti da će u njegovoj primjeni škole moći neovisno upravljati ostvarenom dobiti u koju spada obrazovanje za potrebe odraslih.

### **7.3.8. Zakup prostora**

Zakonom o srednjem školstvu, čl. 90., srednjoškolske ustanove mogu stjecati sredstva i prodajom usluga i roba na tržištu, iz uplate učenika, najamnina, donacija i drugih izvora u skladu sa zakonom.

Uvjete i mjerila za prodaju roba i usluga na tržištu i utvrđivanje cijena za obrazovanje i druge usluge prema osobnim potrebama učenika i drugih fizičkih osoba u javnim srednjim školama propisuje ministar prosvjete i športa. Tako je Odlukom o uvjetima, kriterijima i postupku za uzimanje i davanje u zakup prostora i opreme u školskim ustanovama (Narodne novine, broj 76/1999.), ministar utvrdio postupak, kriterije i uvjete pod kojima srednje škole mogu davati i uzimati u zakup prostor i opremu. Ministar, između ostalog, propisuje najnižu visinu zakupnine, postupak provođenja javnog natječaja, pribavljanje mišljenja državnog pravobranitelja o pravnoj valjanosti ugovora o zakupu i slično, a Odlukom je škola dužna 40 posto ostvarenog prihoda uplaćivati u državni proračun i 20 posto na žiro-račun Ministarstva prosvjete i športa u roku od 15 dana od dana uplate.

S obzirom na početak provođenja decentralizacije, očekuje se i promjena ovih odredbi od strane tijela lokalne samouprave.

Ima slučajeva da su materijalni troškovi u nekim školama veći od sredstava iz proračuna, pa za to škole koriste sredstva iz vlastitih prihoda, umjesto da ih usmjere na vlastite razvojne aktivnosti (stručno usavršavanje nastavnika, osuvremenjivanje obrazovnog procesa i slično).

Sve tekuće izdatke dužne su likvidirati škole i/ili županijski uredi za prosvjetu. Oni su odgovorni za točnost, pravodobnost i istinitost iskazanih podataka o tekućim izdacima, kao i za njihovo namjensko trošenje.

Zaključak je da je do sada škola imala samo ulogu financijske transmisije od države do krajnjih korisnika. Financiranje je u potpunosti bilo centralizirano i uključivalo dugotrajan birokratski postupak.

## **7.4. Zaključak**

Da bi se decentralizacija u financiranju doista ostvarila potrebno je, osim zakonskih izmjena, mijenjati stavove onih koji odlučuju, odnosno društva u cjelini. Stoga predlažemo:

- donijeti poseban zakon o financiranju u javnom i privatnom strukovnom obrazovanju,
- osigurati školama utjecaj na investicije,
- osigurati autonomiju škole u raspolaganju vlastitim sredstvima,
- omogućiti školama proračunsko planiranje sa slobodnim i odgovornim raspolaganjem.

Iz svega navedenog moguće je ustvrditi da je recentnim zakonskim promjenama započeo proces decentralizacije u financiranju srednjoškolskog sustava.

Ostaje otvoreno pitanje hoće li i kada će doći do stvarne decentralizacije nadležnosti u financiranju. *Fondom za poravnanje* rješavat će se tranzicijsko razdoblje i fiskalna ovisnost lokalne samouprave o državi. Nakon toga će se vidjeti hoće li jedinica lokalne uprave i samouprave moći očuvati dosadašnji materijalni položaj škola ili će ga poboljšati

---

Teze za raspravu:

1. Novo zakonodavstvo iz područja financiranja državnih i privatnih škola.
  2. Odgovornost socijalnih partnera.
  3. Autonomija škole u odlukama o investiranju.
  4. Autonomija škole u slobodnom raspolaganju sredstvima iz školskog proračuna.
  5. Nova uloga upravljačke strukture u samostalnom financijskom odlučivanju (ovlasti škole/ravnatelja).
  6. Stručno usavršavanje ljudskih resursa za potrebe decentralizacije i planiranja upravljanjem financiranja.
  7. Zakon o strukovnom školstvu.
- 

## 8. POJAM I VREDNOVANJE KVALITETE

Dora Ulaga / Majda Fajdetić / Milvija Marković

### 8.1. Uvod

**U** potrazi za suvremenim rješenjima za novo tisućljeće, u svim područjima rada i života, pojam razina kvalitete postaje ključni čimbenik u obrazovanju. To je posebno važno naglasiti za strukovno obrazovanje. Iskustva iz gospodarstva prenose se i sve intenzivnije prilagodavaju potrebama društva i stoga je potrebno odgovarajućom metodologijom i analizama definirati kvalitetu procesa, kao i mogućnost mjerenja obrazovnih rezultata.

Kvaliteta se može promatrati kao skup pravila i kriterija obuhvaćenih dvama temeljnim antropološkim teorijama koje se međusobno dopunjuju. Riječ je o:

- *modernističkoj teoriji*, koja sugerira tehničku racionalnost u shvaćanju učenika ponekad ga tretirajući kao objekt, i
- *razvojno - humanističkoj teoriji*, koja u središte stavlja osobnost učenika i naglašava njegovu odgovornost za vlastiti razvoj i kvalitetu, kao preduvjet slobode i stvaralaštva.

Kvaliteta života se različito interpretira u različitim znanostima. Kvaliteta života može se tumačiti kao svrha razvoja, te svrha obrazovanja i odgoja (Pastuović,N.1999.)

Krizmanić M. i Kolesarić V.(1989.) određuju kvalitetu života kao složen, sintetičan doživljaj (ne) zadovoljstva životom pojedinca, koji nastaje stalnim vrednovanjem i prevrednovanjem njegove uspješnosti u zadovoljavanju različitih potreba.

Obrazovanje /odgoj je samo jedan među čimbenicima kvalitete života i u interakciji je s ostalima. Kvalitetu na svim razinama u odgojno - obrazovnom procesu moguće je mjeriti i unaprijediti tako da se definiraju kriteriji kvalitete, u odnosu na evaluaciju znanja i vještina, navika i kompetencija. Također je potrebno postaviti kriterije kvalitete u upravljanju odgojno - obrazovnim procesom, gdje pojam upravljanje kvalitetom uključuje:

- rukovođenje i upravljanje školom,
- planiranje i organizaciju,
- kadrove,
- međuljudske odnose,
- usavršavanje i osposobljavanje,
- cjeloživotno učenje,
- potporu, stručne i materijalne resurse,
- samovrednovanje i vrednovanje svih sudionika,
- vrednovanje rezultata rada škole.

Za potrebe ovog istraživanja navodimo i definiciju kvalitete koju zagovara Europska fondacija za upravljanje kvalitetom ( EFQM) koja glasi: " Nije dovoljno ograničiti se samo na upravljanje kvalitetom primjenjujući propisane standarde, već postići poslovnu izvrsnost koja ustvari znači postizanje najvišeg stupnja kvalitete."

Poslovna izvrsnost podrazumijeva "filozofiju cjelovitog ovladavanja kvalitetom (TQM), od upravljanja do metodologije primjene, odnosno, predstavlja način života kojem je kvaliteta temeljna vrijednost" (Palandačić, D.,2000.)

Konačni rezultat strukovnog obrazovanja mora biti stručna osposobljenost, koja omogućava zapošljavanje prema zahtjevima tržišta rada, s tim da ju treba dalje razvijati u cjeloživotnom obrazovanju.

Zato bi preporuka naše definicije kvalitete u ovom kontekstu bila: *kvaliteta je obilježje nečeg posebnog i prepoznatljivog, odnosno ispunjenje očekivanja korisnika u odnosu na uloženo i rezultat.*

Kvaliteta se postiže jedino obrazovanjem i odgojem, koji djeluju na kvalitetu života pojedinca tako da ga:

- osposobljavaju za uspješnije ostvarivanje njegovih vrijednosti,
- uče vrijednostima koje su ostvarive u postojećim uvjetima, odnosno motivirajuće da s nedostupnih dođe do dostupnih vrijednosti.

Iz navedenog slijedi da je odgovornost za kvalitetu odgoja i obrazovanja vezana:

- uz definiranje nacionalnih prioriteta,
- određivanjem društvenih ciljeva i vrijednosti,
- za prilagodbu sustava obrazovanja,
- uz standardizaciju znanja,
- uz efikasnost obrazovnog sustava,
- za materijalna ulaganja društva u sustav
- uz mjerljive postignute rezultate.

Evaluacija i jamstvo kvalitete ključni su elementi u sustavu upravljanja školskim sustavom i njegovim rezultatima rada. Trenutačno ne postoje mehanizmi, osim tradicionalnih oblika nadzora, kojima bi se objektivno ocijenila kvaliteta rada škola i svih sudionika u odgojno - obrazovnom procesu.

Da bi se došlo do usporedivih nacionalnih indikatora primjenjivih u međunarodnom kontekstu, potrebno je provesti evaluaciju svih odrednica sustava u sustavu obrazovanja: učenika, roditelja, nastavnika, ravnatelja, škole kao ustanove i društvenih partnera na lokalnoj/regionalnoj i državnoj razini.

## **8.2. Postojeće stanje**

Prema postojećem stanju, u hrvatskom strukovnom školstvu kvaliteta se ne mjeri, ali se u dnevnoj komunikaciji pojam kvalitete najčešće podrazumijeva.

Postojeća struktura strukovnog obrazovanja Republike Hrvatske zahtijeva da se problemu manjka kriterija i mehanizama za upravljanje kvalitetom pride :

- iz utemeljenja procesa obrazovanja i
- razine postignutih obrazovnih rezultata.

Odgojno - obrazovni proces ne podliježe sustavnom i trajnom praćenju, te se ne može utvrditi njegova objektivna i usporediva kvaliteta.

Jedan od kriterija kvalitete, kojim se dokazuje razina postignutih rezultata obrazovanja, može biti zadovoljstvo krajnjih korisnika usluga koji zapošljavaju mlade nakon završenog srednjoškolskog obrazovanja. Jednako vrijedi i za primjere "dobre prakse" u pojedinim školama, koje postižu rezultate na nacionalnoj i međunarodnoj razini.

Daljnji indikator kvalitete može biti uspješan prijelaz kod nastavka školovanja na visokoškolskoj ustanovi u zemlji i inozemstvu.

Kvaliteta je vidljiva u pojedinačnim strukovnim programima, koji su tako strukturirani da imaju razrađene kriterije za vrednovanje učenikova znanja, vještina i kompetencija.

Manjkaju kontinuirane aktivnosti u odnosu na vrednovanje sadržaja, učestalost provjere i pristup, koji bi omogućili procjenu ponašanja, razvoja i trendova u procesu. Upravljanje školskim sustavom je centralizirano (s blagom tendencijom decentralizacije), te kao takvo ne predviđa vrednovanje sustava glede kvalitete.

Kod nadzora nad radom zaposlenika u obrazovanju, kojeg obavlja Ministarstvo prosvjete temeljem zakonskih propisa, prenatlažena je uloga prosvjetnih vlasti u upravno-administracijskom vrednovanju, dok se stručno - pedagoškom vrednovanju pristupa bez definiranih elemenata za procjenu kvalitete.

### **8.3. Nadzor kvalitete u postojećem sustavu**

Europska fondacija za strukovno obrazovanje uvrstila je tri načina osiguranja kvalitete i to:

- osiguranje kvalitete institucija, odnosno procesa obrazovanja
- kvalitetu postignutih rezultata obrazovanja
- kombinaciju jednog i drugog.

Utemeljenje za različite standarde u strukovnom obrazovanju, između ostalog, su *ulazni, procesni i izlazni kriteriji*.

Analizom postojećeg stanja moguće je utvrditi da su, do određene granice, zastupljeni kriteriji kvalitete kod upisa u srednju školu, praćenja, napredovanja i ocjenjivanja učenika, natjecanja učenika u izvannastavnim aktivnostima, uvođenja nastavnika pripravnika u samostalan rad, stručnog usavršavanja nastavnika i evaluacije rada nastavnika kod napredovanja u zvanje.

#### **8.3.1. Upis učenika**

Uvjeti za upis učenika temelje se na ocjenama i uspjehu iz osnovne škole i primjenjuju se na sve škole jednakog programa. U ovom segmentu, strukovne škole ni prema čemu se ne razlikuju od općih. Postoji naknadno bodovanje, kod kojeg se priznaju rezultati postignuti na natjecanjima učenika iz znanja i vještina, što predstavlja uvažavanje određenog stupnja kvalitete.

Neka zanimanja u strukovnim školama zahtijevaju dodatnu provjeru vještina i sposobnosti pri upisu, što se može tumačiti kao kriterij selekcije kojim se jamči standard na ulazu.

Upisne kriterije određuje država, dok je "bodovni prag" - koji se razlikuje od škole do škole - u nadležnosti škole.

Kako ocjene iz osnovne škole, zbog nepostajanja kataloga znanja, nisu rezultat ujednačenih kriterija evaluacije niti vanjske provjere znanja, one same po sebi ne predstavljaju kriterij kvalitete. Ocjena kao mjerni instrument kvalitete time gubi na svojoj vjerodostojnosti.

### 8.3.2. Praćenje napredovanja i ocjenjivanja učenika

Pravilnik o načinu praćenja i ocjenjivanja u osnovnoj i srednjoj školi (Narodne novine, broj 92/95) propisuje neke elemente vrednovanja rada učenika.

Propisi iz ovog Pravilnika dijelom su neprimjereni potrebama nastavnog procesa u strukovnim školama, koje imaju specifičnu organizaciju procesa rada (vježbe i strukovna praksa).

To se, prije svega, odnosi na organizaciju nastave izvan škole (ustanove, poduzeća, obrtničke radionice i drugi) i primjenu znanja u svakodnevnoj radnoj sredini.

Nastavnicima stručnih predmeta, osobito pripravnicima, u pravilu manjkaju pedagoško-psihološka i didaktičko-metodička znanja za praćenje i vrednovanje uspjeha učenika. Ostalim sudionicima u obrazovnom procesu i društvenim partnerima koji sudjeluju u obrazovnom procesu, također, manjka sličnih znanja i kriterija evaluacije.

Ako se ovomu pribroji nepostojanje standarda i vanjske provjere znanja, može se zaključiti da hrvatski sustav strukovnog obrazovanja, unatoč visokokvalitetnim rezultatima u pojedinim zanimanjima i njihovoj kompatibilnosti s postojećim europskim standardima, u cijelosti ne jamči ujednačene kriterije kvalitete što se već odražava na konkurentnost hrvatskog gospodarstva i na postojeće tržište rada.

Stručna praksa i završni ispit uključuje društveni nadzor utoliko što vanjski predstavnici ustanova i poduzeća sudjeluju u praćenju završnog rada učenika i provedbi završnog ispita. Premda njihovo sudjelovanje i nadzor jamči transparentnost vrednovanja, bitan problem ostaje i dalje – manjkaju standardi i kriteriji vrednovanja.

Postojeći elementi i kriteriji, koji se odnose na praćenje napredovanja i ocjenjivanja učenika, mogu se tumačiti kao skrb o kvaliteti jer teže standardizaciji, barem formalnih elemenata koje je moguće vrednovati. I dalje ostaje sva složenost vrednovanja postignuća pojedinca, jer se praćenje i ocjenjivanje temelji na neizravnom mjerenju.

U pomanjkanju mjerljivih elemenata provjere kvalitete znanja i vještina, pojedine školske sredine pribjegavaju "internim kriterijima kvalitete", što dovodi do raznolikosti i neujednačenosti kod vrednovanja jednakih profila u različitim sredinama.

Držimo da bi navedeni nedostaci mogli biti uklonjeni kada bi postojali:

- nacionalni ciljevi u strukovnom obrazovanju,
- obrazovni standardi,
- katalozi znanja i vještina,
- odgovarajuća mreža strukovnih škola,
- sustav nacionalnih i međunarodnih priznatih kvalifikacija za zanimanja, certifikacija znanja,
- državna matura /završni ispit kao vanjska provjera znanja,
- kriteriji interne i eksterne evaluacije rada škole i svih sudionika u procesu.

### **8.3.3. Natjecanja učenika u znanjima i vještinama**

Sustav natjecanja učenika u općim i strukovnim školama Republike Hrvatske predstavlja određenu podlogu za procjenu kvalitete postignutog rezultata u znanjima i vještinama, kako pojedinca, tako i škole, odnosno društvene sredine iz koje potječe škola. Učenička natjecanja dio su školskog kurikulumu koji se izvodi u izvannastavnim aktivnostima. Osim masovnosti, koja ima i svoju odgojnu komponentu, natjecanja omogućuju razvijanje predodžbe o razlikama vezanim za kvalitetu koja se manifestira postignutim rezultatom - uspjehom, odnosno neuspjehom.

Kvaliteta rada škola usporediva je i mjerljiva na susretima, smotrama, natjecanjima i ljetnim školama, koji su postali trajni oblici rada s mladima u Republici Hrvatskoj.

Na njima se potiče stvaralaštvo i darovitost, komunikacijska kultura, u službi su zdravlja, zaštite okoliša, odmora i svijesti o održivom razvoju.

Osim natjecanja iz općih predmeta, učenici strukovnih škola su u prigodi provjeriti kvalitetu svog znanja i vještina na specifičnim "strukovnim" natjecanjima.

Organizaciju, provedbu i vrednovanje postignuća učenika na natjecanjima provodi Zavod za unapređivanje školstva Ministarstva prosvjete i športa Republike Hrvatske, u suradnji s raznovrsnim savezima i nacionalnim udrugama.

### **8.3.4. Evaluacija nastavnika pripravnika**

Evaluacija nastavnika počinje početkom rada nastavnika pripravnika, s ciljem osposobljavanja za samostalno obavljanje zadaća u zanimanju. Posebna pozornost usmjerena je na sadržaj, način i uvjete ostvarivanja pripravničkog staža i polaganja stručnog ispita učitelja i stručnih suradnika, koje se regulira posebnim Pravilnikom o polaganju stručnog ispita učitelja i stručnih suradnika u osnovnom i srednjem školstvu (Narodne novine, broj 89/95.).

Nema dvojbe, riječ je o poticanju i uspostavi kvalitete rada.

Zbog posebnosti srednjeg strukovnog školstva i nastavnika strukovnih predmeta, potrebno je naglasiti da za sva strukovna područja nema odgovarajućih nastavnika - mentora, kao ni sveučilišnih nastavnika metodike struke, te je u tom smislu potrebno izraditi novi sustav stručnog usavršavanja nastavnika strukovnih predmeta.

### **8.3.5. Evaluacija nastavnika**

Evaluacija rada nastavnika u Republici Hrvatskoj tijekom školske godine zakonska je obveza ravnatelja. Činjenica što nema propisanih kriterija ni elemenata, ravnatelju otežava provođenje zakonske obveze i često nije pisano dokumentirana.

Usporedbe radi, u inozemstvu se među bitne, mjerljive i poznate kriterije kvalitete ubrajaju procesi povezani s pripremanjem za nastavu, izvođenje nastave, nastavna tehnologija, provjera zadovoljstva učenika, roditelja i socijalnih partnera određenom školom, uz osiguranje odgovarajućih financijskih sredstava za postignuće zadanih ciljeva.

Kvalitetu rada moguće je, između ostalog, poticati uvođenjem inovacija, osobito onih koje se odnose na potrebe budućih radnih mjesta.

Postojeća evaluacija rada nastavnika svodi se na reakciju ravnatelja – koji nema mehanizme, osim vlastita autoriteta ravnatelja, kojim potiče ili sankcionira određene postupke.

Analizom je moguće doći do zaključka da postoje poticaji za uspostavu kvalitete rada i to jednim dijelom kroz poboljšanje provođenja obveznih oblika stručnog usavršavanja u organizaciji Ministarstva prosvjete, o čemu Zavod za unapređenje školstva izdaje katalog za svaku kalendarsku godinu. Na temelju plana usavršavanja objavljenih u katalogu, škole pripremaju i donose svoj godišnji plan usavršavanja.

Drugim dijelom, viša razina kvalitete rezultat je ocjenjivanja i napredovanja nastavnika, sukladno *Pravilniku o napredovanju učitelja i nastavnika u osnovnom i srednjem školstvu* (Narodne novine, broj 89/95., 148/99.).

Prema Zakonu o srednjem školstvu, nastavnici imaju pravo i obvezu stručno i pedagoški se usavršavati.

Brojni nastavnici to redovito čine. Otvorenim ostaje pitanje onih nastavnika koji se ne upućuju na usavršavanje, ili za čija strukovna područja tijekom godine nema organiziranih oblika usavršavanja, ili su ponuđeni oblici nedostatni.

### **8.3.6. Napredovanje nastavnika u zvanje**

Napredovanje nastavnika, stručnih suradnika i odgajatelja u zvanja mentora i savjetnika u nadležnosti je Ministarstva prosvjete i športa, temeljem zakonskih propisa iz *Pravilnika o napredovanju učitelja i nastavnika u osnovnom i srednjem školstvu*.

U procesu za napredovanje sudjeluje i ravnatelj škole.

Prema postojećem *Pravilniku*, ravnatelj napreduje u svojoj struci, a ne na rukovoditeljsko – upravljačkim poslovima koje obavlja, što dovodi u pitanje njegovu pravu ulogu u odgojno – obrazovnom procesu. Rad ravnatelja se u sustavu ne evaluira, jer manjkaju standardi i kriteriji vrednovanja pedagoškog i poslovnog vođenja škole, s obzirom na zakonom definiranu ulogu ravnatelja, odnosno na način kako je nadzor kvalitete definiran u poslovnom svijetu *managementa*.

Zaključimo da su načela kvalitete, prema definiciji kvalitete utemeljenoj na potpunosti, djelomično ugrađena u školsku praksu Republike Hrvatske.

Uvjet za cjelovito upravljanje kvalitetom je uspostava takvog sustava strukovnog obrazovanja u kojem je razmišljanje o kvaliteti nemoguće bez socijalnih partnera, te ugrađenih standarda i indikatora za praćenje i nadzor kvalitete.

## 8.4 Standardi i osiguranje kvalitete strukovnog obrazovanja

### 8.4.1. Upravljanje kvalitetom

Cilj uvođenja evaluacije kvalitete je težnja za nacionalnim boljitkom i međunarodnim priznanjem za kvalitetu u obrazovanju, uz pretpostavku da se uvede sustav certificiranja znanja, vještina i kompetencija koje je u cjeloživotnom učenju potrebno dalje razvijati prema zahtjevima tržišta rada.

Na pragu trećeg tisućljeća, strukovnom obrazovanju pridaje se temeljna uloga u gospodarskom i društvenom napretku razvijenih zemalja. Razina kvalitete time postaje ključni čimbenik razlikovanja između strukovnih škola.

Određeni kriteriji modela upravljanja kvalitetom u školi, koje je razvila Europska fondacija potpunog upravljanja kvalitetom (EFQM), primjenjivi su odmah, kao primjerice zadovoljstvo osoblja ili školskog okružja. Međutim, među kriterijima upravljanja kvalitetom nastavnog procesa, ne postoje u cijelosti razrađeni kriteriji i to :

- standardi rukovođenja školom,
- politika i strategija upravljanja školom,
- raspoloživi resursi škole i
- usmjeravanje osoblja na ostvarivanje programa.

U postojećoj kadrovskoj strukturi, ne može se uvijek prepoznati primjereno korištenje ljudskih resursa, uzorno izvršavanje obveza i poticanje drugih na rad osobnim primjerom.

Jednako tako možemo ustvrditi da nije pravedno vrednovano i poticano sudjelovanje u izvannastavnim i izvanškolskim aktivnostima, odnosno akcijskim projektima.

Vrednovanje osobnog doprinosa pojedinca unapređivanju kvalitete rada škole, te djelovanje izvan škole, ostaje još uvijek pitanje bez pravog odgovora. Upravo što se tiče osobnog angažmana pojedinca, dolazi se do primjera "dobre prakse" gdje je moguće prepoznati opredijeljenost škole za koncept cjelovitog upravljanja kvalitetom.

Na žalost, izostaju podaci o društveno relevantnim vrijednostima do kojih se dolazi socijalnim, pedagoškim ili psihološkim istraživanjima kao primjerice:

- koliko se upravljanje kvalitetom odražava u svrsi zbog koje određena škola postoji?
- kakva je organizacija rada, analiza i vrednovanje procesa i rezultata rada u odnosu na krajnjeg korisnika usluga i tržište rada?
- postoje li objektivne povratne informacije o školi i njezinu radu?
- postoje li podaci o pravnom funkcioniranju škole, poslovanju, investicijama i sličnom?
- kakvo je stanje u ljudskim resursima?

#### **8.4.2. Ljudski resursi**

Srednje strukovno školstvo u Republici Hrvatskoj u mogućnosti je samo djelomično izravno usporediti rezultate svog rada s rezultatima rada drugih škola. Moguće je doći do nekih pokazatelja na natjecanjima iz znanja i vještina učenika.

Otvorenim ostaje pitanje kako škole vrednuju relevantnost i djelotvornost svoje politike i strategije, odnosno kako to vrednuju odgovarajuće državne institucije i svekolika, šira društvena javnost.

Svaka škola ima mogućnost iskoristiti sve raspoložive ljudske resurse u cilju unaprjeđenja kvalitete, jer je raspolaganje resursima zadano načelo kvalitete koja se može pratiti.

U sadašnjim uvjetima moguće je, samo na temelju pojedinih zapažanja i bez razrađenih standarda o vrednovanju, zaključiti kakav je odnos prema materijalnim resursima (zgrada, radne površine, školski okoliš, učionice, nastavna sredstva i pomagala, održavanje zgrada, igrališta i drugo) za izvođenje programa, jer je navedeno u uskoj vezi s ukupnim načinom financiranja školstva.

Kvalitetu je moguće utvrditi tako da se ispita kako se koriste redovita sredstva i sredstva iz drugih izvora. U tom segmentu kvaliteta je mjerljiva, ali ne postoje standardi vrednovanja odnosa vodstva prema upravljanju financijskim sredstvima škole, vrednovanja upravljanja u odnosu na način trošenja sredstava, te vrednovanje načina upravljanja i donošenja odluka u dijelu koji se odnosi i odražava na poboljšanje cjelokupnog strukovnog obrazovanja.

#### **8.4.3. Rezultati odgoja i obrazovanja**

Rezultati i procjena rezultata rada škole jedan su od najbitnijih pokazatelja o ostvarenim ciljevima. Procjene se mogu obavljati na internoj i eksternoj razini i to, primjerice kroz broj učenika koji uspješno završavaju školu, prema interesu za upis u određenu školu, kroz školski nadzor i uspješan nastavak obrazovanja učenika.

Značajni pokazatelji kvalitete su nestandardna područja pedagoškog rada i društvenih problema u školi poput izostanaka, neprilagodene i neprimjerenog ponašanja učenika, jednako kao i pozitivnih primjera javnog – humanitarnog rada učenika i nastavnika ili provođenja razvojnih projekata u cilju unaprjeđenja nastave i života rada škole uopće.

### **8.5. Uvođenje kvalitete**

Uvesti kvalitetu u odgojno-obrazovni sustav znači odrediti strategijske ciljeve obrazovanja, standarde znanja i vještina, definirati kvalitetu i osigurati njenu provedbu, uspostaviti sustav monitoringa, te ustrojiti potrebnu dokumentaciju.

*Strategijski ciljevi* obrazovanja očituju se u:

- nastavnim planovima i programima, osposobljenosti osoblja, vrednovanju i ocjenjivanju učenika, zvanjima i svjedodžbama;

- prisutnosti kvalitete i kompatibilnosti sustava s europskim standardima;
- uključivanju praktične primjene teorije predviđanja i uspjeha.

Pri određivanju *standarda znanja, vještina i navika* posebno je potrebno:

- propisati osnovne pedagoške standarde (kataloge znanja i ispitne kataloge),
- izraditi upute i smjernice,
- izbjeći nedorečenosti,
- izraditi dodatne standarde za specifične programe, te
- svakih četiri do pet godina preispitati standarde, uočiti manjkavosti, predložiti promjene i obaviti reviziju.

*Definirati kvalitetu* kao temeljni element u životu i radu škole znači:

- ostvariti očekivanja i zahtjeve učenika,
- utvrditi kod svih prisutnost ciljeva kvalitete,
- osigurati upravljanje i nadzor nad kvalitetom,
- obavljati stalnu verifikaciju i evaluaciju, i
- obavljati sustavnu samoevaluaciju.

*Sustav monitoringa* mora biti *jednoobrazan, dokumentiran* i tako uspostavljen da je *primjenjiv* na različite okolnosti.

Monitoring kvalitete pretpostavlja razradu i donošenje *pravilnika kvalitete*, koji vrednuje cjelokupni sustav obrazovanja i sadrži standardizirane postupke za svaki segment odgojno-obrazovnog sustava.

## 8.6. Procjena mogućih problema

Problemi se mogu predvidjeti kod pristupa uvođenja kvalitete na programskoj, upravljačkoj i institucijskoj razini.

*Programska razina* podrazumijeva:

- uvažavanje zahtjeva struke i modularnosti kurikuluma,
- učinkovitije povezivanje općih, stručnih i praktičnih znanja,
- iniciranje aktivnosti učenika u procesu obrazovanja, te
- uključivanje regionalnih društvenih partnera u pripremu predlaganja i modularno oblikovanje novih ili dopuna postojećih programa.

*Upravljačka razina* obuhvaća problem:

- dereguliranja i decentraliziranje sustava organizacije i financiranja (na načelu subsidiarnosti),
- uvođenje informatizacije i osposobljavanje za njenu primjenu uprave i drugih stručnih zaposlenika, i
- uvažavanje načela sufinanciranja na regionalnoj razini zainteresiranih, uz njihov udjel u upravljanju.

*Institucijska razina* morala bi obuhvatiti:

- povećanje autonomije škole (programski, organizacijski i financijski) i formiranje nacionalne mreže povjerenstava za priznavanje stručnih kvalifikacija,
- uvođenje sustava za praćenje rada škole i svih sudionika odgojno - obrazovnog procesa,
- uvođenje sustava za utvrđivanje kvalitete obrazovnih institucija, te
- uspostavu regionalnih savjeta za razvoj ljudskih resursa i kriterija međuresorskog usklađivanja gospodarskih uvjeta na nacionalnoj razini.

Držimo da se navedeni problemi mogu ublažiti ili otkloniti jasnim definiranjem ciljeva i uloga institucija i pojedinaca u procesu donošenja odluka, odnosno praćenju, evaluaciji i nadzoru kvalitete.

## 8.7. Prijedlog

Uključivanje i sudjelovanje društvenih partnera na regionalnoj razini, uz uvažavanje strukovnih standarda i modularnosti kurikulumu, omogućilo bi veću fleksibilnost odgojno-obrazovnog sustava i efikasnu prilagodbu potrebama od lokalnog i nacionalnog interesa..

Uspostava autonomije škola kroz deregulaciju i decentralizaciju sustava strukovnog obrazovanja, zahtijeva i decentralizaciju u odlučivanju. Ali, problemi sustava nacionalnih kvalifikacija i standarda kvalitete ostaju na razini odlučivanja države.

Predlaže se uvođenje europskih indikatora kvalitete odgojno-obrazovnih ustanova na razini:

- **znanja** (u matematici, čitanju, prirodnim znanostima, informacijskoj i komunikacijskoj tehnologiji, stranim jezicima, sposobnosti učenja, znanju o državljanstvu),
- **uspjeha i prijelaza** (broj učenika koji odustaju od obrazovanja nakon završene osnovne škole, broj učenika koji završava srednju školu, broj učenika koji nastavlja školovanje na višim i visokim školama),
- **promatranja školskog obrazovanja** (udjel i uloga roditelja, evaluacija i upravljanje školom, obrazovanje i usavršavanje nastavnika), te

- **resursa i strukture** (broj djece uključene u predškolski odgoj, broj učenika po računalu, izdaci u svrhu obrazovanja po učeniku, obrazovanje i usavršavanje nastavnika).

Sve navedeno, omogućilo bi internu i eksternu evaluaciju kvalitete srednjih strukovnih škola.

## 8.8. Zaključak

Djelatnost odgoja i obrazovanja iznimno je složeno i zahtjevno područje rada. U srednjem strukovnom školstvu postoji nekoliko razrađenih kriterija za evaluaciju kvalitete. Manjkaju, međutim, podaci o potpunijima oko kojih treba graditi modele kvalitetne škole, te zahtjevi ustanova i poduzeća za koja se školuju stručni kadrovi, kao i, s tim u svezi, uspostava kriterija kvalitete na izlazu iz srednjoškolskog sustava.

U cilju osiguranja autonomije škole, za sada ne postoje metode, postupci i instrumenti vrednovanja kvalitete obrazovanja, a i izostaje društvena zainteresiranost najšire javnosti u odnosu na kvalitetu - uspjeh učenika.

Temeljnu pretpostavku uspjeha predstavlja osobni angažman rukovodstva škole koje treba :

- osigurati ispunjenje ciljnih funkcija procesa obrazovanja,
- uočiti moguća odstupanja - neodgovarajuće školovanje i obrazovanje osoblja, stihijski pristup u funkcioniranju školskog sustava, pad kvalitete rada,
- obaviti potrebne korekcije u planiranju, upravljanju, nadziranju i financijskom praćenju sustava,
- utvrditi postignute rezultate (zadovoljni učenici, roditelji, zaposlenici, specijalizirano osoblje i primjena najnovijih znanstvenih i stručnih dostignuća)
- primijeniti najnovija znanstvena i stručna dostignuća u cilju unaprjeđenja procesa u cjelini.

Nužno je, s ciljem osiguranja kvalitete, da okruženje škole počinje koristiti sofisticiraniju evaluaciju kvalitete rada škole u cjelini: od politike i strategije, vođenja škole i izbora ravnatelja, raspolaganja resursima, do rezultata odgoja i obrazovanja u cijelosti. Preporuča se samoevaluacija na svim razinama.

Poznata nam je strategijska orijentacija razvijena svijeta koja kvalitetu obrazovanja procjenjuje kao zadaću najvišeg prioriteta, jer je "doista dvojbena samo izjaviti da je netko postigao određeni cilj ako ne znamo ni što bismo prihvatili kao dokaz postignuća" (Mager,R.F.)

Premda je Hrvatska još 1993. objavila "Učenje učenja", stjecanjem okolnosti nije dalje razvijala standarde i inidkatore kvalitete.

Zakon o srednjem školstvu uvođenjem "vijeća roditelja", potiče sudjelovanje roditelja koje tek treba postati jedan od indikatora kvalitete obrazovanja.

Šestnaest indikatora kvalitete školskog obrazovanja, koje su izabrali stručnjaci Europskog vijeća u Lisabonu, 2000. godine, temeljna su pretpostavka povezanosti europskih država s ciljevima i politikom tržišta rada, te razvojem gospodarstva utemeljenog na znanju i slobodi kretanja.

Od vitalnog je interesa da Republika Hrvatska prihvati europske indikatore kvalitete s ciljem postizanja kvalitetnijeg obrazovanja, te doživotnog učenja kao važnog sredstva za oblikovanje budućnosti na osobnoj i poslovnoj razini. Također je važno da se hrvatski obrazovni sustav prilagodi zahtjevima gospodarstva i društva znanja, te da promiče kvalitetu izobrazbe za sve - kao zadaću najvišeg prioriteta.

---

Teze za raspravu

1. Kvaliteta je strateški cilj obrazovanja.
  2. Definiranje i uvođenje kvalitete obrazovanja.
  3. Standardi znanja i vještina u funkciji kvalitete.
  4. Upravljanje kvalitetom.
  5. Monitoring i nadzor kvalitete obrazovanja.
  6. Ljudski resursi: razvojna infrastruktura
  7. Uvođenje europskih indikatora kvalitete.
- 

## 9. ZAKLJUČCI

### 9.1. Prijedlog za decentralizaciju u upravljanju i financiranju strukovnog obrazovanja u Republici Hrvatskoj

O pće je prihvaćeno da država treba ostati glavni tutor i financijer obrazovanja u osnovnom i obveznom školovanju, kako u pogledu nastavnih sadržaja, jednako tako i obrazovnih standarda i razvoja. Sva ostala obrazovna problematika može se razmatrati bilo na razini države ili lokalne zajednice. Strukovno se školstvo, što se tiče upravljanja, u većini visoko industrijski razvijenih zemalja razmatra pretežito na razini lokalne zajednice. Jednako se odnosi i na odlučivanje, a nema primjera gdje bi izostala lokalna potpora u financiranju u bilo kojem obliku.

Značajnije financiranje od strane lokalne zajednice se promiče i javlja upravo u zemljama koje u centraliziranom upravljanju nisu bile u mogućnosti u potpunosti odgovoriti zahtjevima obrazovanja u promijenjenim povijesnim, političkim i društveno-ekonomskim uvjetima.

Financiranje od strane lokalne zajednice se najčešće svodi na raspravu o mjeri centralizacije ili decentralizacije, odnosno o područjima kojima treba dati u nadležnost punu autonomiju lokalne uprave, pod kojim uvjetima u upravljanju, s kakvom materijalnom potporom i uz koje mehanizme društvenog nadzora - kako bi se izbjegla svaka daljnja državna regulacija.

Od strane države, međutim, odmah se javlja dvojba jesu li lokalne zajednice u stanju predložiti i primijeniti uspješne organizacijske i obrazovne modele i projekte. Dvoji se da bi lokalne zajednice mogle pokrenuti inicijative u smislu neodgovarajuće uporabe ionako skromnih sredstava namijenjenih obrazovanju, odnosno da bi financiranje od strane lokalne uprave moglo dovesti do socijalnih nejednakosti i isključenosti. Ovo posljednje je točno što se tiče Republike Hrvatske, jer još ne postoji nacionalni pedagoški standard u obrazovanju, kojeg tek treba donijeti Hrvatski sabor. Istina, zakonodavac je već u pripremljenoj fazi provedbe decentralizacije predvidio instrumente za suzbijanje nejednakosti - Fond za poravnanje - na razini države, koji ima samo prijelazni učinak, ali ne rješava problem pravedne distribucije sredstava.

Proces uvođenja decentralizacije u Republici Hrvatskoj započeo je Programom Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2000. - 2004. i to reformom lokalne samouprave i prijenosa poslova državne uprave na lokalnu samoupravu, s naglaskom na višefazno planiranje u promjenama teritorijalnog preustroja i nekih drugih poslova. Međutim, problem financiranja se trebao definirati odmah, donošenjem posebnih zakona iz onih područja djelatnosti obuhvaćenih decentralizacijom, kako bi se zakonski osiguralo kvalitetno obavljanje novih poslova u nadležnosti lokalne razine.

Nakon započete rasprave u zemlji krajem 2000. godine, uslijedile su brojne intervencije u smislu stvaranja zakonskih pretpostavki za primjenu decentralizacije od 1. srpnja 2001. godine. Decentralizacija u financiranju podrazumijevala je i rebalans sredstava za ovu namjenu i izmjene Zakona o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2001. godinu.

O ovoj problematici, u članku 19. navedenog zakona, stoji: "U proračunu su do 30. lipnja 2001. planirana sredstva za materijalne izdatke, opremu, kapitalne izdatke i tekuće održavanje za osnovne i srednje škole. Sredstva iz stavka 1. ovog članka od 1. srpnja 2001. osiguravat će se u proračunima županija i gradova".

Posebni zakon iz područja srednjeg obrazovanja Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu (Narodne novine, broj 59/01.), samo je jedan u *paketu* zakona kojima se provodi decentralizacija u onim područjima za koja se smatralo da će ovom promjenom nadležnosti biti dovedena u bolji položaj. Njegovi članci 33. i 34. pobliže definiraju obveze države i županijskih i gradskih proračuna u smislu materijalnih obveza i redistribucije trenutačno raspoloživih sredstava u već definiranoj strukturi i omjerima koji su krajnje nepovoljni. Naime, kapitalna ulaganja zastupljena su sa samo približno 5 posto, dok 14 posto otpada na materijalne troškove, a plaće i naknade zaposlenika odnose približno 80 posto.

Manjkaju, međutim, mehanizmi organizacije i upravljanja sredstvima, tako da je zabrinutost zbog nepostojanja kvalitete i stručnosti na lokalnoj razini od strane države - opravdana. Kao prvo, manjka:

- definirano teritorijalno ustrojstvo,
- popis poslova koji se prenose, odnosno popis poslova koji se već obavljaju, ali ih je potrebno mijenjati ili dići na višu razinu,
- nacionalni pedagoški standard i način njegova osiguranja kroz financiranje i nadzor,
- procjena fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne samouprave i porezna preraspodjela,
- vremenska dinamika prijenosa poslova,
- niz zakonskih i drugih propisa koje je potrebno mijenjati slijedom predloženog prijenosa poslova i
- mehanizmi nadzora zakonitosti rada i zaštite državnih standarda.

Što se cjelokupnog srednjoškolskog obrazovanja tiče, manjkaju:

- analize i prijedlozi modela prijenosa osnivačkih prava,
- iznimno nepovoljan trenutni omjer plaća i materijalnih troškova i kapitalnih ulaganja, koji ni u novoj raspodjeli - bez intervencija - neće donijeti veće pomake nabolje,
- mehanizmi prave solidarnosti.

Vrlo je teško postići odgovarajuću ravnotežu, osobito zbog kulturnih, ekonomskih, upravljačkih i drugih razlika među pojedinim lokalnim zajednicama, pa i čitavim područjima / regijama u zemlji.

Ove razlike mogu se odnositi na pojedine razine obrazovanja (osnovno i srednje školstvo), a mogu se odnositi i na uvjete u jednakom području obrazovanja - primjerice standard tehničkih škola u području strojarstva.

Financiranje lokalne zajednice može biti jako neujednačeno i pod utjecajem političkih snaga na mikro razini, odnosno pod utjecajem ekonomskih, društvenih i drugih silnica koje djeluju.

Budući da država i lokalna zajednica, osim izravnim financijskim sredstvima, sudjeluju u procesu obrazovanja potporom u ljudskim resursima, stručnoj ekspertizi, raznim materijalnim i teritorijalnim prinalležnostima (zemljište, nekretnine i pokretnine) koji bi se inače, da ih nema, trebali platiti na tržištu usluga i oni se moraju uračunati u materijalni doprinos svakog od ovih dvaju izvora.

Nadalje, pretpostavka da ljudi koji izravno plaćaju usluge imaju i veći interes od onih kojima su one besplatne, također, može potaknuti bolje gospodarenje u resoru.

Redovitost pohađanja nastave, smanjivanje broja nezavršenih učenika koji napuštaju školu ili otpadaju iz obrazovnog procesa, primjeren školski život i radna klima, problemi nasilja i ovisnosti u školama, kvaliteta rada i doprinos nastavnika, utjecaj i sudjelovanje roditelja, zadovoljavajući nastavni sadržaji - sve to može biti od posebnog interesa za lokalnu sredinu.

Kao što je u isključivoj odgovornosti upravo lokalne sredine primjeren prijedlog kod redefiniranja nacionalne mreže škola, tako se svako ulaganje u specifične programe ili osnivanje specijalnih škola i potpora privatnom školstvu - može smatrati mjerodavnim pokazateljima lokalne potpore specifičnom razvoju zajednice na način i kroz potrošnju kako su je zamislili oni koji tamo žive, rade i promišljaju svoj vlastiti razvoj i napredak.

Lokalno upravljanje u obrazovanju i osposobljavanju donosi ljudima stvarne i primjerene mogućnosti obrazovanja i osigurava bolju uslugu, jer proizlazi iz poznavanja lokalnih okolnosti. Lokalnim upravljanjem gradi se mreža *društva znanja* u određenom geografskom prostoru, partnerstva i integriranog pristupa u kojem obrazovanje i usavršavanje postaje žarište socijalnog preporoda i to u trenutku kada je manjak kvalifikacija postao anomalija u *društvu znanja* kojeg zagovara građanska demokracija (Cedefop, Eurydice, 2001.).

Sadašnji stupanj decentralizacije može se ocijeniti tek polazištem za bilo kakvu smisleniju raspravu. Međutim, već i samo postojanje zakonskih pretpostavki pokazuje da se Republika Hrvatska kreće prema demokratizaciji društvenih odnosa, individualizaciji odgovornosti za vlastiti razvoj, što je znatan odklon od naslijeđenog društvenog ponašanja "da će o obrazovanju već netko brinuti - ideolozi odnosno državna vlast". Dokaz je to da sazrijeva svijest da su upravo novi mehanizmi prijenosa ovlasti put da se vrlo kompleksna znanja i vještine stave pod društveni nadzor.

Obrazovanje je ljudsko pravo i obveza svake civilizirane zajednice. Suvremena europska promišljanja obrazovanja, s posebnim naglaskom na strukovno, zahtijevaju globalizacijski pristup u integracijama s ostatkom svijeta, društveni preustroj u skladu s vlastitim snagama i uvažavanje brojnih iskustava zemalja razvijene lokalne samouprave.

Osobito su dobrodošla iskustva zemalja u tranziciji, koja se tiču ishoda u strukovnom obrazovanju i mehanizama sporazumijevanja u procesu stabilizacije i pridruživanja. Dosljedna stručna i argumentirana stajališta, transparentnost u odlučivanju i nacionalni konsenzus kada je riječ o udjelu i važnosti obrazovanja u izgradnji suvremene nacionalne države - za Hrvatsku je zadaća najvišeg prioriteta.

## 9.2. Prijedlozi za decentralizaciju poslova i nadležnosti

Ovim se prijedlogom ukazuje na neke poslove iz djelokruga srednjeg školstva, a posebno strukovnog obrazovanja do sada u nadležnosti države, koje bi bilo moguće prenijeti u nadležnost tijela jedinica lokalne samouprave i područnu / regionalnu upravu na razini:

### a) osnivanja i upravljanja:

- početak i trajanje školske godine, školski praznici;
- donošenje plana upisa u prvi razred srednje škole;
- propisivanje načina i uvjeta rada srednje škole;
- davanje suglasnosti uz uvjete osnivanja i početak rada srednje škole na stranom jeziku;
- davanje suglasnosti uz uvjete osnivanja i početak rada srednje škole s

međunarodnim programom ili izravnim ulaganjem inozemnih pravnih i fizičkih osoba u obrazovne ustanove;

- propisivanje uvjeta za osnivanje, početak rada srednje privatne škole;
- davanje suglasnosti na statute srednjih škola;
- sudjelovanje u radu školskih odbora srednjih škola;
- utvrđivanje zakonom propisanog broja izvršitelja na odgojno obrazovnim i drugim poslovima u obrazovanju prema stvarnim potrebama;
- sudjelovanje u postupku imenovanja i razrješenja ravnatelja srednjoškolskih ustanova;
- obavljanje ostalih poslova prema vlastitim propisima u nadležnosti lokalnog parlamenta.

#### **b) nastavnog procesa:**

- odobravanje godišnjeg programa rada srednje škole;
- donošenje i odobravanje izbornog i fakultativnog dijela nastavnog programa srednje škole;
- davanje mišljenja na zajednički dio nastavnog plana i programa srednje škole;
- davanje suglasnosti na nastavni plan i program srednje privatne škole;
- odobravanje uvođenja dvojnog sustava u obrtničkim zanimanjima od interesa za lokalnu sredinu;
- propisivanje uvjeta i organiziranja praktične nastave i stručne prakse u obrtničkim i strukovnim školama u suradnji s lokalnom obrtničkom / gospodarskom komorom;
- donošenje plana potpore uz prijedlog organizacije obrazovanja darovitih učenika;
- propisivanje organizacije postupka, uvjeta i načina upisa i obrazovanja učenika s teškoćama u razvoju;
- zaključivanje ugovora o suradnji između obrazovnih ustanova u regionalnoj i transregionalnoj međunarodnoj suradnji, te prihvatanje i provođenje međunarodnih projekata;
- propisivanje i potpora učeničkim natjecanjima u svrhu promicanja znanja, vještina i kompetencija;
- planiranje, poticanje i potpora primjeni i uporabi suvremenih informacijskih tehnologija u upravi i obrazovanju, s posebnim osvrtom na razvijanje oblika učenja na daljinu ili e- učenja pogodnih za manje obrazovne zajednice i sredine, kako bi se premostile civilizacijske i druge razlike.

### c) financiranja:

- osiguranje partnerstva svih društvenih i socijalnih čimbenika u financiranju strukovnog obrazovanja od interesa za lokalnu / širu zajednicu;
- donošenje plana financiranja učenika kroz sustav stipendiranja ili kreditiranja na lokalnoj razini;
- osiguranje uvjeta, načina i postupaka odobravanja, te financiranja ustanova i pravnih i fizičkih osoba u svim oblicima obrazovanja odraslih u cjeloživotnom pristupu;
- solidarno sudjelovanje u troškovima smještaja i prehrane učenika pri domovima strukovnih škola na svom području;
- propisivanje uvjeta i mjerila za prodaju roba i usluga na tržištu i utvrđivanje cijena za obrazovanje i druge usluge prema osobnim potrebama učenika i drugih fizičkih i pravnih osoba u javnim srednjim školama;
- propisivanje uvjeta kod korištenja društvenog prostora, kao i iznajmljivanja školskog prostora na lokalnoj razini;
- osiguranje i financijska potpora stručnom usavršavanju ravnatelja u upravljanju i rukovođenju u lokalnom / regionalnom pristupu za vrste strukovnih škola na svom teritoriju;
- investiranje u ljudske resurse na svom području u cilju promicanja *društva znanja*;
- veći utjecaj škola na investicije;
- veća autonomija škole u raspolaganju vlastitim sredstvima;
- omogućavanje školama, decentralizacijom financiranja, proračun kojima slobodno raspolažu.

### d) ljudskih resursa

- planiranje i razvoj ljudskih resursa na svom području u cilju promicanja *društva znanja*;
- osiguranje stručnog usavršavanja svih nastavnika na lokalnoj razini, praćenje i vrednovanje njihova rada, vođenje evidencije, te njihovo predlaganje za unaprjeđenje u zvanje;
- osiguranje lokalne potpore stručnom usavršavanju ravnatelja na poslovima rukovođenja i upravljanja, te praćenje i vrednovanje rada ravnatelja, vođenje evidencije, te njihovo predlaganje za unaprjeđenje u zvanje;
- osiguranje, utemeljenje i potpora lokalnim strukovnim i nevladinim udrugama u smislu promicanja i provedbe stručnog usavršavanja svih sudionika u obrazovnom procesu na lokalnoj razini;
- osiguranje stjecanja kvalifikacija u procesu osposobljavanja i usavršavanja, te prekvalifikacije prema zakonskim propisima, a u suradnji s lokalnim zavodom za zapošljavanje, lokalnim gospodarstvom i relevantnim državnim i regionalnim

upravama u cilju smanjenja nezaposlenosti i osiguranja "obrazovanja za sve" na lokalnoj razini;

- osnivanje programskog savjeta za stručni razvoj.

#### **e) nadzora i evidencije:**

- obavljanje delegiranog upravnog i inspekcijskog nadzora nad provedbom Zakona o srednjem školstvu;
- vođenje evidencije za poslove prenesene u nadležnost;
- organiziranje baze podataka u obrazovanju iz svoga područja s ciljem uključivanja u nacionalnu bazu podataka Ministarstva prosvjete i športa.

#### **f ) upravljanja kvalitetom:**

- potpora osnivanju "centara izvrsnosti"/ tehnoloških centara pri postojećim strukovnim školama s ciljem istraživanja, unaprjeđenja i promicanja struke, te osiguranja uvjeta za usavršavanje i osposobljavanje nastavnika strukovnih predmeta i izvođenje stručne prakse učenika i studenata u svrhu integriranja *svijeta rada i učenja*;

Prigodom prijenosa nadležnosti s državne na lokalnu samoupravu, bitno je zakonski utvrditi obvezu lokalne sredine da na području obrazovanja:

- doprinosi razvoju srednjeg strukovnog školstva u vlastitoj sredini / regiji, sukladno državnoj strategiji razvoja u ovom području;
- podupire cjeloživotni pristup učenju u smislu jačanja socijalne kohezije i borbe protiv nezaposlenosti u vlastitom okruženju i šire;
- potiče postupno povećanje izdvajanja iz bruto nacionalnog proizvoda za potrebe obrazovanja, s osobitim naglaskom na osuvremenjavanje strukovnog školstva i uključivanje u međunarodne tijekove rada i kapitala;
- svojim primjerom potiče i, prema mogućnosti, pomaže ostale dijelove zemlje na načelima suradnje i solidarnosti;
- promiče, osigurava okvir za gospodarski razvoj i malo i srednje poduzetništvo, i
- promiče uvođenje kriterija kvalitete u strukovnom obrazovanju.

Držimo da se i nadalje treba nužno založiti za intervenciju države u ključnim strategijskim i razvojnim pitanjima, kao što je primjerice:

- donošenje nacionalnog kurikulumu i standarda,
- priznavanje kvalifikacija,
- izobrazba nastavnika,
- utvrđivanje mreže škola,

- povećanje izdvajanja u brutto nacionalnom dohotku za potrebe strukovnog obrazovanja,
- poticanje znatnog povećanja investiranja u obrazovnu infrastrukturu i nastavničke plaće, koji su oštećeni društvenim odnosom, konstantno nedovoljnim financiranjem i ratnim okolnostima,
- povećanje sredstava za fundamentalna i razvojna istraživanja u području obrazovanja i tržišta rada,
- izgradnju i utemeljenje institucija za razvoj i praćenje obrazovne problematike u strukovnom školstvu, primjerice Centra za strukovno obrazovanje, Instituta za istraživanja u strukovnom obrazovanju (obrazovanje odrasli, certificiranje, sustav kvalifikacija, uvođenje i upravljanje kvalitetom, ljudski resursi u upravljanju i rukovođenju, modeli financiranja i decentralizacije, upravljanje, donošenje odluka i drugo),
- donošenje posebnog zakona o sustavu financiranja državnih i privatnih strukovnih škola.

Što se tiče prijedloga financiranja, trenutačno je stanje u obrazovanju određeno propisima o provedbi državnog proračuna, te ga je teško bitnije izmijeniti samo deklaracijskom primjenom procesa decentralizacije.

Prve reakcije obrazovnih ustanova u većim gradskim sredinama ukazuju da je decentralizacija društveni zaokret od vitalnog interesa za daljnji razvoj struke i da dosadašnje povjerenje u efikasnost lokalnog odlučivanja neće iznevjeriti očekivanja. Manje urbane sredine, odnosno naselja i ruralna područja ne trebaju strahovati, jer je solidarnosti u obrazovanju i do sada bilo jako puno. Upravo su te sredine teško stradale u Domovinskom ratu, a njihovi su školski objekti solidarno obnovljeni od strane države, uz manje doprinose inozemnih donacija

Očekuju se reakcije lokalne samouprave i regionalne uprave glede alokacije sredstava za obrazovne potrebe na svom području i snalaženje u predlaganju novih rješenja na zatečeno stanje. Predstoji još niz poslova koje treba obaviti resor državne uprave u transformaciji ukupne lokalne samouprave, a posebice intervencija u sustav od strane Ministarstva prosvjete i športa, kako bi se došlo do što ujednačenijeg i svrsishodnijeg sustava financiranja strukovnog školstva.

Stoga je potrebno proširiti ovo istraživanje, za kojeg držimo da je skroman početni prilog, i to tako da se dođe do empirijskih pokazatelja koji će pomoći pri odlučivanju, bilo centralnoj prosvjetnoj vlasti ili lokalnoj samoupravi, kao i zauzimanju stavova pri rješavanju problema strukovnog školstva u funkciji razvoja nacije i društva.

# Bilješka o autorima

## **Milvija Marković, prof.**

Diplomirala je na anglistici Filozofskog fakulteta u Zagrebu i radila kao profesor u srednjoj školi do 1993. kada postaje ravnateljica X. gimnazije u Zagrebu. Od 1994. godine je u Ministarstvu prosvjete i športa RH. Trenutačno radi na poslovima istraživanja i razvoja u obrazovanju te izdavačke djelatnosti u Zavodu za unapređivanje školstva Ministarstva prosvjete i športa. Član je Upravnog odbora Nacionalnog opservatorija Hrvatske za strukovno obrazovanje i osposobljavanje i Savjetodavnog Foruma Europske fondacije za usavršavanje i osposobljavanje u strukovnom obrazovanju (ETF), Torino, za primjenu tehničke pomoći iz programa CARDS u zemljama jugoistočne Europe. Član je radnog tima u obrazovnim projektima RH u okviru Jadransko - jonske inicijative.

Autor je više stručnih članaka i studija iz stručne i pedagoške prakse, osobito s područja obrazovnih reformskih inicijativa i integracijskih smjernica u zemljama EU i zemalja u tranziciji. Recenzent je, po pozivu, mađarskog *"Nacionalnog okvirnog kurikulum"* (1996.). Autor je udžbenika za engleski jezik za srednju školu.

U osobnom profesionalnom i stručnom razvoju prošla je niz edukacija u zemlji i inozemstvu, kao profesorica stranog jezika višekratno u Velikoj Britaniji uz potporu Britanskog Savjeta, te 1987. u Sjedinjenim Američkim Državama na produljenom studijskom boravku kao stipendist američke Vlade.

Prisustvovala je i aktivno sudjelovala na brojnim seminarima, simpozijima i kongresima u zemlji i inozemstvu, osobito od 1996. do 1999. kao predstavnik RH u komitetu CD-CC Vijeća Europe. Također je aktivno sudjelovala (2000.) u nizu međunarodnih projekata, a posebno u UNESCO-vom projektu *"Inkluzivna nastava"- obrazovanje za sve - upravljanje promjenama"* koji je uspješno okončan.

Zagovornik je promjena u školskom sustavu i obrazovnim sadržajima na razini odlučivanja, primjeni kurikularnog planiranja u obrazovanju, uvođenju pristupa cjeloživotnog učenja i inovacija u strukovnom obrazovanju i stručnom usavršavanju nastavnika. Posebno naglašava potrebu ulaganja u ljudske resurse i profesionalizacije uloge ravnatelja u hrvatskom obrazovnom sustavu te sustavnu organizaciju stručnog usavršavanja i osposobljavanja u području školskog *managementa*. Zagovara bržu demokratizaciju sustava, decentralizaciju u financiranju, podjelu odgovornosti pri donošenju odluka te početak integracije hrvatskog školskog sustava, osobito njegovog strukovnog dijela, u europske tokove uz poštivanje domaćih primjera "dobre prakse" i prihvaćanja onih vrijednosnih sastavnica koje mu nedostaju, primjerice donošenje

obrazovnih standarda te promicanje i primjena kvalitete u obrazovanju uz evaluaciju ljudskog kapitala u njemu.

Odgovorna je za organizaciju i provedbu permanentnog stručnog usavršavanja ravnatelja u srednjim školama u RH u okviru kojeg su do sada održana dva savjetovanja i to nacionalni (2000.) o temi: *Obrazovni menadžment u izbornom dijelu nastavnog plana i programa*, i međunarodni (2001.) o temi: *"Ljudski resursi u obrazovnom managementu."*

### **Mr. sc. Nada Prlić,**

Magistrirala je na Medicinskom fakultetu u Zagrebu iz područja javnog zdravstva s temom "Pretpostavke i značenje profesionalne autonomije sestrinstva". Na Filozofskom fakultetu diplomirala je pedagogiju. Radila je kao medicinska sestra, a od 1976. radi u Medicinskoj školi - Osijek, prvotno kao nastavnica potom kao ravnateljica. Dugogodišnji je vanjski suradnik Zavoda za unapređenje školstva i član skupine za izradu programa u obrazovanju medicinskih sestara. Godine 1996. promaknuta je u zvanje profesor-savjetnik.

U osobnom stručnom razvoju, osim prisustvovanja i aktivnog sudjelovanja na više međunarodnih simpozija i kongresa iz područja sestrinstva, prošla je edukaciju iz Glasserove "Teorije izbora u školi", "Rješavanja problema bez konflikta".

Objavila je više znanstvenih i stručnih radova od čega je autor dvaju udžbenika za medicinske škole.

S posebnim uspjehom upravlja i rukovodi medicinskom školom u Osijeku. Zagovornik je teorije izbora, humanizacije odgojno obrazovnog procesa, afirmacije pozitivnih vrijednosti, promicanja tolerancije, nenasilja, zdravog življenja i ekološke svijesti kao i promjena u planiranju i programiranju kurikuluma strukovnog obrazovanja. Zbog svega navedenog, škola je nositelj " Grba Grada Osijeka za promaknuća pedagoške teorije i prakse ", " Povelje zahvalnosti" i nagrade Osječko-baranjske županije za iznimna postignuća te ministrovog priznanja u 2001. za uspješan, kvalitetan i kreativan rad.

### **Dora Ulaga, dipl. oec.**

Diplomirala je na ekonomskom fakultetu u Zagrebu. Radila je u Republičkom zavodu za statistiku i kao asistent na Višoj zrakoplovnoj školi, Zagreb. Od 1986. do danas radi kao ravnatelj u Zrakoplovnoj školi Rudolfa Perešina, Velika Gorica.

U osobnom i stručnom razvoju priklonila se inovacijama te se zalagala za promjene u obrazovanju u funkciji struke i odnosa prema životnoj sredini. Sudjelovala je u brojnim oblicima stručnog usavršavanja od Škole za ravnatelje, preko posebnih područja andragogije, ekonomije, prometa i obrazovnog *managementa*. Završila je edukaciju *Čitanje i pisanje za kritičko mišljenje*

Član je povjerenstva za predlaganje i izradu nastavnih planova i programa u zrakoplovnoj struci, budući da je srednja zrakoplovna škola jedine te vrste u zemlji i ovom dijelu svijeta. Sudjeluje u modernizaciji opreme i nastavnih sredstava za specifične potrebe struke. Vanjska je suradnica Zavoda za unapređivanje školstva za kojeg provodi permanentno stručno usavršavanje nastavnika iz zrakoplovne struke. U svom radu usko surađuje sa nacionalnim avio prijevoznikom Croatia Airlines, a škola je

dobitnica Zlatne plakete Zračne luke Zagreb zbog doprinosa suradnji i razvitku posebnih poslovnih odnosa.

Njeno zalaganje za integraciju rada i učenja ogleda se i u uspješnoj suradnji sa Shannon Aeroscape Ltd., Irska, gdje hrvatski učenici već niz godina obavljaju stručnu praksu.

Zbog doprinosa harmonizaciji s međunarodnim propisima ICAO iz područja zrakoplovstva, škola je od Ministarstva pomorstva, prometa i veza dobila verifikaciju programa po posebnim uvjetima C.O.C. što znači uključenje škole u svjetske standarde. Ove godine predstoji prilagodba programa zahtjevima JAR-a.

Godine 1997. odlikovana je od strane Predsjednika Republike Hrvatske Redom Danice Hrvatske s likom Antuna Radića.

Godine 1999. promaknuta je u zvanje profesora-mentora, a 2001. škola je postala nositeljicom ministrovog priznanja za uspješan, kvalitetan i kreativan rad.

### **Gordana Koludrović, prof.**

Diplomirala je sociologiju i hrvatski jezik i književnost na Filozofskom fakultetu u Zagrebu. Nakon studija radi u novinarskoj kući "Vjesnik" te kao nastavnik profesor u srednjoj stručnoj školi. Nakon desetogodišnjeg pedagoškog iskustva osniva sa suprugom privatnu umjetničku školu - Zagrebačka škole mode i dizajna čiji je i suvlasnik. Na mjestu ravnateljica škole nalazi se od 1994. godine.

Zagovornik je standardizacije upisnih kriterija u srednju školu, integracije privatnog školstva u školski sustav RH i veću društvenu i financijsku potporu privatnom školstvu. Aktivni je član Udruge ravnatelja privatnih škola RH od osnivanja (1997.)

Zagovara ideju o pristupu planiranju i programiranju privatnog školstva različitom od javnog u smislu primjene kurikularnog planiranja nastavnih sadržaja.

U radu škole promiče, uz ostalo, sadržaje koji uključuju volonterski rad mladih u pružanju pomoći ugroženim društvenim skupinama (starci, djeca, bolesni, isključeni, itd.) u čemu je škola razvila usku suradnju s resornim ministarstvima i ostvarila niz društvenih priznanja.

Zalaže se za podizanje razine općih znanja, uz sadržaje struke, bogatiju ponudu u izbornom dijelu programa u svrhu obogaćivanja obrazovne ponude na tržištu usluga, te još veću financijsku potporu lokalne zajednice u unaprjeđivanju pedagoškog standarda privatnih škola.

### **Mr.sc. Majda Fajdetić,**

Magistrirala je na Medicinskom fakultetu u Zagreba iz područja javnog zdravstva. Završila je Višu školu za medicinske sestre te studij pedagogije na Filozofskom fakultetu u Zagrebu.

Radno iskustvo stekla je kao zdravstveni djelatnik, nastavnik i pedagog - stručni suradnik u srednjoj medicinskoj školi. Od 1996. do 2000. obavljala je poslove ravnatelja Škole za medicinske sestre Mlinarska, Zagreb.

Njezin osobni i stručni razvoj uključivao je interdisciplinarni pristup strukovnom

obrazovanju uz stalan napor da se promiče struka u funkciji razvoja društva.

Godine 1994. sudjeluje u *LEMON (Learning Material On Nursing)* projektu Regionalnog ureda za Europu Svjetske zdravstvene organizacije, a 1998. sudionik je na edukaciji za *Ljudska prava - prava djeteta* Vijeća Europe.

Aktivno sudjeluje na seminarima usavršavanja ravnatelja srednjih škola i stručnih suradnika te u projektima i istraživanjima na području obrazovanja.

Završila je edukaciju projekta *Kvalitetna škola - Teorija izbora u školi (2000.)* što uz primjenu teorije kurikuluma i cjeloživotno učenje predstavlja njezin profesionalni interes. Zagovornik je harmonizacije standarda znanja, vještina i kompetencija i uvođenja kvalitete te kontrole kvalitete na područjima ljudskih resursa i cjelokupnog obrazovnog procesa.

Od 1994. u zvanju je stručnog suradnika savjetnika. Stalni je vanjski suradnik Zavoda za unapređivanje školstva.

### **Silva Rebić, dipl. oecc.**

Diplomirala je na Fakultetu za vanjsku trgovinu u Zagrebu. Radila je kao nastavnica predmeta ekonomske struke, a na mjestu ravnateljice Druge ekonomske škole, Zagreb, nalazi se od 1991. godine.

Vanjski je suradnik Zavoda za unapređenje školstva Ministarstva prosvjete i športa u izradi programa ekonomske struke.

Prisustvovala je i sudjelovala u više seminara, savjetovanja i kongresa u zemlji i inozemstvu.

Aktivni angažman, vezan za promjene u obrazovanju, započinje kroz primjenu Nacionalnog programa odgoja i obrazovanja za ljudska prava i stručnu potporu stručnom usavršavanju ravnatelja srednjih strukovnih škola u različitim vidovima obrazovnog *managementa* i osposobljavanja ljudskih resursa za upravljanje i rukovođenje, gdje djeluje kao stalni vanjski suradnik Zavoda za unapređenje školstva.

Zagovornica je uvođenja promjena u obrazovanju i obrazovanju učenika za budućnost, što potkrepljuje eksperimentalnim provođenjem programa dopunskog obrazovanja učenika srednjih ekonomskih škola u poduzetništvu i gospodarstvu "*Junior Achievement*". Sudjeluje u *Programu ekonomskog obrazovanja za demokratsku transformaciju* National Council-a of Education, SAD.

### **Mr. sc. Marija Rašan Križanac**

Magistrirala je na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu gdje je i diplomirala.

Do sada je objavila više stručnih i znanstvenih radova. Autor je udžbenika za predmet politika i gospodarstvo.

Predsjednik je Društva hrvatskih srednjoškolskih profesora i urednik časopisa *Nastavni vjesnik*. Član je Upravnog odbora Nacionalnog opservatorija za strukovno obrazovanje i osposobljavanje.

Radila je kao nastavnik društvene skupine predmeta, a od 1997. godine obnaša dužnost ravnateljica Hotelijersko -turističke škole u Zagrebu.

U svom stručnom i osobnom razvoju zalaže se za primjenu profesionalnog pristupa u svim procesima društva i posebno naglašava potrebu osmišljavanja i profesionalizacije rukovodećih i upravljačkih znanja i vještina, koje u obrazovnom procesu predstavljaju jamstvo u uspješnom upravljanju informacijama, komunikacijom, kreativnošću i znanjem.

### **Nives Kopajtich, Škrlec, dipl. iur.**

Diplomirala je na Pravnom fakultetu u Zagrebu. U početku radi u odvjetništvu, potom kao pravnik u privatnoj tvrtki, a od 1994. u Ministarstvu uprave i to pretežito na poslovima iz područja izbornog i političkog sustava, lokalne samouprave te područnog ustroja lokalnih jedinica. U svom redovnom poslu nositelj je izrade niza zakonskih propisa i sudionik raznih odbora Hrvatskog sabora kada se tretira problematika iz nadležnosti Ministarstva uprave. Također je sudjelovala u nizu međunarodnih odbora stručnjaka primjerice Vijeća Europe i UN, Međunarodnog suda za ljudska prava itd. Godine 1998. imenovana je načelnikom Odjela za politički i izborni sustav, a 2000. načelnikom Odjela za ustrojstvo lokalne samouprave u Ministarstvu pravosuđa, uprave i lokalne samouprave koju dužnost obnaša i danas.

Autor je više od 40 objavljenih stručnih članaka iz područja izbornog zakonodavstva i lokalne samouprave, te koautor knjige "Lokalni izbori i referendum! (1996.) Godine 1998. objavila je "Područni ustroj Republike Hrvatske".

U svom stručnom i osobnom razvoju zalaže se za vladavinu prava, demokratizaciju sustava, te implementaciju europskih kriterija iz područja lokalne uprave i samouprave u pravni sustav RH, pri čemu drži da je ostvarivanje prava u okviru lokalne zajednice od vitalnog interesa za razvoj društva u cjelici i zadire u ostvarivanje ljudskih prava, osobito u područjima od općeg društvenog interesa poput zdravstva, školstva, socijalne skrbi i drugog.



ISBN 953-7010-02-3



9 789537 010027