

PROBLEMI RASPODJELE NADLEŽNOSTI IZMEĐU DRŽAVE I LOKALNIH I PODRUČNIH VLASTI U PODRUČJU PREDŠKOLSKOG ODGOJA

UDK 373.2:061.1

Prethodno priopćenje

Danijela Romić, univ. spec. admin. publ.,
 Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru
 Županijska 50, Vukovar
 Telefon: 032-444-688, e-mail: dromic@vevu.hr

SAŽETAK: Najveće bogatstvo svake države su njeni budući naraštaji, djeca. Za normalan razvoj djece potrebna je kvalitetna skrb, sigurno i zdravo okruženje u kojem će rasti, a to djeca dobivaju u svojim obiteljima. No, kako roditelji moraju raditi, brigu o njihovoj djeci preuzimaju institucije koje se bave čuvanjem i odgojem djece – dječji vrtići. Cilj rada je istražiti kako je u Republici Hrvatskoj organiziran predškolski odgoj, posebno ovlasti i obveze općina, gradova i županija u tom području.

Ključne riječi: predškolski odgoj, raspodjela ovlasti, lokalna i područna (regionalna) samouprava

ABSTRACT: The greatest wealth of every country are its future generations, children. Proper care, safe and healthy environment are needed for their normal development. These are obtained in their families. As parents have to work, the care about their children is taken over by institutions engaged in the field of providing care and education for children – kindergartens. The aim of this paper is to analyse the way preschool education is organized in the Republic of Croatia, especially the range of authorities and obligations of municipalities, towns and counties in the particular field.

Key words: preschool education, distribution of authorities, local and regional self-government

I. UVOD

Država, na koju je društvenim ugovorom narod prenio suverenitet za vršenje vlasti, jedina ima izvorno, originalno pravo i dužnost obavljati poslove iz svoje nadležnosti. To je tako jer se države u svojim Ustavima obvežu na očuvanje jedinstvenosti i nedjeljivosti državnog teritorija, ostvarivanje temeljnih ljudskih prava i sloboda, ravnomjerni razvoj svih dijelova države i dr. No, postoji veliki broj poslova koje moderna država prepušta drugim subjektima, bilo da su to njene niže ustrojbene jedinice ili potpuno samostalna tijela i institucije. Ne postoji nikakav nadržavni propis koji govori tko što treba raditi, nego je temeljna misao vodilja za raspodjelu ovlasti u tome tko može obaviti posao najbolje moguće, na zadovoljstvo korisnika usluge, uz najmanji utrošak vremena i materijalnih sredstava.¹

Pod pojmom lokalne samouprave podrazumijevamo relativno visoki stupanj političke, upravne i financijske samostalnosti nižih teritorijalnih jedinica unutar jedne države. Lokalnom samoupravom rasterećuje se država od obavljanja svih onih poslova koji se odnose na konkretne probleme zajednice a ujedno se omogućava stanovništvu da putem posrednog ili neposrednog odlučivanja građana aktivno sudjeluju u životu zajednice. Lokalna samouprava

je u prošlom stoljeću postala standard za normalno funkcioniranje većine država, te je prihvaćena u međunarodnim dokumentima.

Jedna od iznimno važnih zadaća države i cijelog društva je briga o najmlađim članovima koja je najprije bila prepuštena članovima obitelji. Doba procvata industrije, razvoja ljudskih prava općenito, a posebno borbe za dostojanstvo, prava i ravnopravnost žena, donose sa sobom nove probleme. Žene sve više zbog osiguranja što višeg životnog standarda, moraju raditi i tako financijski doprinositi obiteljskom proračunu. Ovo su pojave značajne za kraj 19. i početak 20. stoljeća u gradskim, urbanim sredinama, gdje roditelji često nemaju u blizini članove obitelji koji bi mogli čuvati djecu. Stoga se osnivaju prvi dječji vrtići koje su uglavnom osnivale razne vjerske i humanitarne zajednice koje su svoj interes u toj djelatnosti vidjele kroz mogućnosti utjecaja na odgoj djece (Mecanović, 1996). U nastavku rada bit će izloženi neki problemi vezani uz ustroj predškolskog odgoja u Republici Hrvatskoj, s posebnim osvrtom na prava i obveze koje imaju jedinice lokalne i područne samouprave (dalje JLP(R)S) u tom području.

II. SADRŽAJ POJMA „PREDŠKOLSKI ODGOJ“

Ustav Republike Hrvatske, u okviru grupe socijalnih prava, obvezuje državu da štiti djecu i mladež, te stvara socijalne, kulturne, odgojne, materijalne i druge uvjete za dostojan život (Čl. 63. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine br. 85/10 – pročišćeni tekst), no sadržaj te

¹ U pravnoj teoriji ovo načelo poznato je pod nazivom supsidijarnost. Sukladno načelu supsidijarnosti državna vlast treba prepustiti obavljanje manje važnih poslova nižim razinama, koje mogu kvalitetnije obaviti te poslove. Za to je potrebno jasno razgraničiti nadležnosti raznih razina vlasti i postaviti kriterije razdiobe (Bakota, 2007)

brige nije definiran ni Ustavom niti zakonima. Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi (NN broj 10/97 i 107/07, dalje: ZPON) u članku 1. definira predškolski odgoj kao programe odgoja, naobrazbe, zdravstvene zaštite, prehrane i socijalne skrbi koji se ostvaruju u dječjim vrtićima. Predškolski odgoj organizira se i provodi za djecu od navršenih 6 mjeseci života do polaska u školu. Međutim, iako je zaštita djece zajamčena Ustavom, ne postoji propis koji bi sveobuhvatno i precizno odredio minimume standarda koji se moraju osigurati u području ukupne brige društva za djecu, već su odnosne odredbe sadržane u brojnim zakonima i drugim propisima koji uređuju područje zdravstva, obiteljskog, građanskog, kaznenog i raznih drugih područja prava. Kako su poslovi brige o djeci posebno važni, ZPON je izrijekom određeno da su dječji vrtići javne ustanove koje djelatnost predškolskog odgoja obavljaju kao javnu službu. To znači da je osnivanje i rad dječjih vrtića podvrgnut posebnom režimu. Osnivanje dječjih vrtića Zakonom je dopušteno Republici Hrvatskoj, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, vjerskim zajednicama te drugim pravnim i fizičkim osobama.

III. TKO JE OBVEZAN OSNIVATI DJEČJE VRTIĆE?

Prvi problem na koji se nailazi u proučavanju ove materije, osobito raspodjele upravnih ovlasti, je terminološka neusklađenost zakona. Naime, ZPON je donesen 1997. godine, u vrijeme kada je sustav državne uprave i lokalne samouprave bio definiran drugačije nego je to danas. Tada su županije bile jedinice lokalne uprave i samouprave i kada zakon kaže «županijski ured» ili «nadležno tijelo državne uprave» nije bilo sporno koje je to tijelo. Danas postoje županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave i postoje Uredi državne uprave u županijama, kao tijela državne uprave. I jedni i drugi u svom ustrojstvu imaju službe ili odjele za društvene djelatnosti pa je teško definirati koje je tijelo nadležno u pojedinom slučaju kada je zakonski termin «županijski ured».

Radi otklanjanja nejasnoća u terminologiji koja se odnosi na nadležnost tijela i njihove obveze i prava potrebno je navesti sljedeće: Sukladno Zakonu o sustavu državne uprave (NN 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00 – vjerodostojno tumačenje, 59/01, 190/03 – pročišćeni tekst, 199/03 i 79/07) tijela državne uprave su ministarstva, središnji državni uredi, državne upravne organizacije i uredi državne uprave u županijama (članak 3.), a poslovi državne uprave su neposredna provedba zakona, donošenje propisa za njihovu provedbu, obavljanje upravnog nadzora te drugi upravni i stručni poslovi (članak 1.). Županije su, sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07 i 125/08 dalje: ZLP(R)S), jedinice područne (regionalne) samouprave koje se ustrojavaju radi obavljanja poslova od područnog (regionalnog) interesa, poslova iz vlastitog, samoupravnog djelokruga koji se uređuje zakonom. Poslovi tijela državne uprave, tako i ureda državne uprave u županijama, određeni su općom zaporkom nadležnosti, oni su nadležni u svim poslovima koji nisu izrijekom podijeljeni drugom tijelu. S druge strane, poštujući

međunarodno prihvaćeno načelo supsidijarnosti ili podrednosti, a u očekivanju prihvaćanja Europske povelje o regionalnoj samoupravi, županije bi trebale, u određivanju svog samoupravnog djelokruga, primjenjivati zaporku opće nadležnosti te aktivno vršiti i ispunjavati svoje obveze prema građanima svog područja.

Članak 19. ZLP(R)S određuje samoupravni djelokrug općina i gradova, a članak 19a. samoupravni djelokrug velikih gradova, među kojima je i briga o djeci, odgoj i osnovno obrazovanje te ostale poslove sukladno posebnim zakonima. Samoupravni djelokrug županija uređen je člankom 20. ZLP(R)S, među ostalim planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova te ostale poslove sukladno posebnim zakonima. S druge strane, posebni zakon, ZPON, u članku 2. određuje: «Županije, Grad Zagreb, gradovi i općine (u daljnjem tekstu: jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave) imaju pravo i obvezu odlučivati o potrebama i interesima građana na svom području za organiziranjem i ostvarivanjem programa predškolskog odgoja, te radi zadovoljavanja tih potreba osnivati dječje vrtiće». Nakon navedenih zakonskih odredbi nameće se pitanje što je sadržaj termina „planiranje i razvoj mreže obrazovnih...ustanova“ i zašto ZLP(R)S nije u taksativnom navođenju samoupravnog djelokruga županije naveo i odgoj i brigu o djeci? Ako obrazovne ustanove definiramo u širem smislu i pod njih podvedemo i vrtiće, opet se nadležnost županije, sukladno ZLP(R)S-u svodi na planiranje razvoja mreže, što se može svakako tumačiti. Naime, ukoliko bismo pitali roditelje djece vrtićke dobi, oni bi sigurno imali puno primjedbi na broj vrtića i slobodnih mjesta u njima, osobito je malen broj dječjih vrtića koji se brinu o najmanjima (djeci od 6 mjeseci do 1 godine života), no iako je to opće poznata činjenica stanje je takvo i ne mijenja se.²

Iako dakle postoji zakonska obveza županije da osniva dječje vrtiće (sukladno posebnom materijalnom zakonu) to se ne događa i ne postoje osobe koje su odgovorne ili koje bi odgovarale za nečinjenje. Istražujući putem interneta djelatnosti upravnih odjela za društvene djelatnosti po hrvatskim županijama, vidljivo je da veliki broj županija nije prepoznalo odgoj djece u dječjim vrtićima kao jedan od svojih zadataka. Iznimka u tom jest Grad Zagreb (zbog svojeg položaja grada i županije) koji ima u popisu svojih nadležnosti izrijekom naveden i odgoj djece, te ima donesen i objavljen Program javnih potreba u predškolskom odgoju i naobrazbi te skrbi o djeci predškolske dobi Grada Zagreba za 2009. g.,³ te Primorsko-goranska županija koja u popisu svojih nadležnosti navodi i poslove u ovlasti županije koji se odnose na programe odgoja i obrazovanja...⁴ U opisu djelokruga poslova Upravnog odjela za obrazovanje, sport i tehničku kulturu Istarske županije stoji: „...obavlja poslove iz nadležnosti samouprave za oblasti prosvjete,

² Prema podacima iz 2002. godine, različitim programima predškolskog odgoja djece bilo je obuhvaćeno samo 32 posto ukupne populacije djece predškolske dobi, dok je u drugim europskim državama taj postotak znatno veći (Babić, 2004)

³ <http://www.zagreb.hr/default.asp?id=522> (24.02.2009.)

⁴ http://www.pgz.hr/uo_skolstvo.html (24.02.2009.)

brige o djeci...“⁵ a kako u ZLP(R)S ne postoji odredba o nadležnosti županije za područje predškolskog odgoja, tako se izvodi zaključak da županija nije nadležna za to područje. Slične odredbe postoje u određivanju nadležnosti Upravnog odjela za prosvjetu, kulturu, šport i tehničku kulturu Osječko-baranjske županije,⁶ Upravnog odjela za prosvjetu, kulturu, znanost i šport Varaždinske županije,⁷ te Upravnog odjela za prosvjetu, kulturu, znanost i šport Kopriivničko – križevačke županije,⁸ dok Upravni odjel za prosvjetu, kulturu i šport Splitsko – dalmatinske županije, u okviru svojih djelatnosti nabraja samo poslove sufinanciranja redovne djelatnosti ustanova predškolskog odgoja, organizaciju manifestacija i pomoć jedinicama lokalne samouprave, nabavku didaktičkih pomagala, te pomoć kod nabavke opreme i uređenja prostora ustanova predškolskog odgoja.⁹

Iz navedenih primjera zamjetna je neujednačenost u primjeni i tumačenju propisa koji uređuju područje predškolske naobrazbe, sa znakovitom tendencijom k odricanju od obveze postupanja u ovom području.

IV. FINANCIRANJE PREDŠKOLSKOG ODGOJA

U cijelom sustavu odgoja i obrazovanja predškolski odgoj zauzima posebno mjesto zbog svojih specifičnosti. Kako navodi Mecanović, način na koji će biti organiziran predškolski odgoj ovisi o tome kada, u kojoj životnoj dobi djeteta, započinje program obveznog školovanja (u nekim državama je to već sa četiri godine života). U pravilu programi dječjih vrtića nisu obvezatni programi, stoga je model financiranja istih nešto drugačiji nego je to za obvezno obrazovanje. No, moguće je primijetiti kako u većini zemalja postoje obvezatni programi predškole koje se organizira godinu ili dvije godine prije početka obvezatnog osnovnog školovanja (Mecanović, 1996). Sukladno Zakonu o ustanovama (NN broj 76/93, 29/97, 47/99 i 35/08, dalje: ZU) i ZPON-u, osnivač ustanove je, tako i osnivač dječjeg vrtića, dužan osigurati sredstva za osnivanje i rad dječjeg vrtića. Kako su poslovi predškolskog odgoja i naobrazbe dodijeljeni u nadležnost JPL(R)S, tako se iste pojavljuju kao osnivači većine dječjih vrtića, te su obvezne u svojim proračunima predvidjeti sredstva za rad dječjih vrtića na svom području. Osim sredstava osnivača, Zakon je propisao da dječji vrtići osiguravaju sredstva za svoj rad prodajom usluga na tržištu, te iz drugih izvora. Prodaja usluga na tržištu znači da roditelji djece koja pohađaju dječji vrtić moraju sudjelovati u pokriću troškova poslovanja, dok drugi izvori mogu biti razne donacije, sredstva dobivena putem projekata i sredstva koja osigurava država za posebno propisane programe. Predstavničko tijelo JPL(R)S koja je

⁵ <http://www.istra-istria.hr/index.php?id=24> (24.02.2009.)

⁶ <http://www.obz.hr/hr/index.php?tekst=80> (17.02.2009.)

⁷ http://www.varazdinska-zupanija.hr/index.php?option=com_content&task=view&id=66&Itemid=59 (24.02.2009.)

⁸ <http://www.kckzz.hr/Zupanijska-uprava/upravni-odjeli/upravni-odjel-za-prosvjetu,-kulturu.-znanost-i-sport> (24.02.2009.)

⁹ <http://www.dalmacija.hr/Default.aspx?tabid=74> (17.02.2009.)

osnivač dječjeg vrtića donosi mjerila za osiguravanje sredstava za djelatnost predškolskog odgoja i naobrazbe za svoje područje. Unutar tih mjerila određuje se ekonomska cijena programa predškolskog odgoja, udio koji snose roditelji-korisnici, kategorije roditelja i djece koja mogu biti oslobođena plaćanja, te uplaćuju li roditelji sredstva izravno u proračun jedinice ili na žiroračun dječjeg vrtića. Udio roditelja u strukturi prihoda predškolske ustanove može se utvrditi u fiksnom odnosu, u postotku od cijene programa ili na neki drugi način.

Kako bi se osiguralo jednaku kvalitetu pruženih usluga predškolskog odgoja na razini cijele županije, temeljem ZPON-a županijske skupštine donose Mjerila za osiguranje sredstava za zadovoljavanje javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja za svoje područje. Jedinice lokalne samouprave na području županije dužne su za predškolski odgoj izdvojiti najmanje onoliko sredstava koliko je to utvrđeno županijskim mjerilima. Tako se tim mjerilima određuje da su jedinice lokalne samouprave, kao osnivači predškolske ustanove, dužne osigurati odgovarajući prostor i opremu za trajno obavljanje djelatnosti, sredstva za investicijsko održavanje i popravak objekata i opreme, te sredstva za plaće potrebnog broja stručnih radnika i ostalih zaposlenika, sukladno Državnom pedagoškom standardu predškolskog odgoja i naobrazbe.¹⁰

ZLP(R)S i Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN broj 117/93, 69/97, 33/00, 127/00, 59/01, 107/01, 150/02, 147/03 i 132/06) određuju da jedinice lokalne samouprave imaju svoje prihode kojima, u okviru svog samoupravnog djelokruga, slobodno raspolažu, te koji moraju biti razmjerni s poslovima koje obavljaju njihova tijela. Stoga, ukoliko neka jedinica lokalne samouprave na području županije nije u mogućnosti samostalno priskrbiti sredstva potrebna za rad dječjeg vrtića na svom području, županija iz svojih sredstava može sufinancirati navedene potrebe, što se također utvrđuje u Mjerilima.

Određene programe predškolskog odgoja, zbog njihove važnosti, ZPON posebno izdvaja i regulira njihovo financiranje. Tako država osigurava u svom proračunu sredstva za podmirenje troškova sljedećih programa javnih potreba u području predškolskog odgoja:

- za djecu s teškoćama u razvoju i darovitu djecu,
- za djecu predškolske dobi hrvatskih građana u inozemstvu,
- za djecu predškolske dobi pripadnika nacionalnih manjina
- program predškole.

V. OVLAŠTI DRŽAVNIH TIJELA

Ranije u tekstu navedene su obveze JLP(R)S vezane uz planiranje mreže obrazovnih institucija i financiranje predškolskog odgoja. Nasuprot relativno velikim, osobito financijskim obvezama, dodijeljene su im neproporcionalno male ovlašt. Sukladno ZU i ZPON

¹⁰ Primjer jedne od takvih odluka je Odluka o utvrđivanju mjerila za osiguranje sredstava za zadovoljavanje javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja Varaždinske županije, <http://www.varazdinska-zupanija.hr/images/stories/ostalo/odluka-predskolski.doc> (3.4.2009.)

osnivač javne ustanove ovlašten je imenovati nekoliko članova upravljačkih tijela ustanove. Konkretno, dječjim vrtićom upravlja upravno vijeće koje može imati 5 do 7 članova od kojih najmanje polovicu imenuje osnivač.

Neovisno o tome tko je osnivač dječjeg vrtića, propisima se određuju pretpostavke kojima je potrebno udovoljiti kako bi dječji vrtić smio započeti s radom, kao i pretpostavke kojima dječji vrtić mora stalno udovoljavati kako ne bi došlo do ukidanja takve ustanove. U ovom području propisivanja i nadzora potrebnih uvjeta ZPON velike ovlasti daje državnim tijelima, dotično Uredima državne uprave u županijama i resornim ministarstvima. Tako Državni pedagoški standard predškolskog odgoja i naobrazbe donosi Hrvatski Sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, a njime se utvrđuju mjerila za broj djece u odgojnim skupinama, ustroj programa s obzirom na trajanje i namjenu, mjerila za broj odgojitelja, stručnih suradnika i ostalih zaposlenika u dječjem vrtiću, mjerila za financiranje programa dječjih vrtića, materijalni i financijski uvjeti rada, predškolski odgoj i naobrazba djece s posebnim potrebama (djece s teškoćama u razvoju i darovite djece), predškolski odgoj i naobrazba djece hrvatskih građana u inozemstvu, predškolski odgoj i naobrazba djece pripadnika etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina, te ustroj predškole.

Prilikom osnivanja dječjeg vrtića, osim ako je osnivač Republika Hrvatska, osnivač mora dostaviti ministarstvu nadležnom za obrazovanje (Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa) akt o osnivanju radi ocjene sukladnosti tog akta sa zakonom. Ministarstvo je, sukladno ZU dužno donijeti rješenje o ocjeni suglasnosti osnivačkog akta u roku od mjesec dana od dana predaje urednog zahtjeva, u suprotnom ako u navedenom roku Ministarstvo ne donese i dostavi rješenje, smatrat će se da je osnivački akt sukladan Zakonu. Uz ovu odredbu smatram potrebnim napomenuti sljedeće: ukoliko je osnivač dječjeg vrtića Republika Hrvatska, tada se dječji vrtić osniva zakonom, uredbom Vlade Republike Hrvatske ili rješenjem Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa. U tom slučaju nije potrebna provjera suglasnosti osnivačkog akta sa zakonom, što dovodi do vrlo realne mogućnosti, da zbog propusta u pripremi osnivačkog akta (zakona, uredbe ili rješenja ministarstva), isti bude neusklađen ili čak suprotan ZPON, jer ne postoji tijelo koje bi bilo nadležno za provjeru njegove suglasnosti sa zakonom.

Ukoliko dječji vrtić više ne ispunjava propisane uvjete, prosvjetni inspektor (predstavnik državnog tijela), zabranit će obavljanje djelatnosti.

Prilikom osnivanja i tijekom rada dječjeg vrtića donose se programi rada koji moraju dobiti suglasnost nadležnih ministarstava (opći programi trebaju suglasnost Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa, programe za darovitu djecu i programe za djecu s teškoćama u razvoju utvrđuje ministar nadležan za obrazovanje, programe zdravstvene zaštite djece, higijene i pravilne prehrane djece u dječjim vrtićima utvrđuje ministar nadležan za zdravstvo, uz suglasnost ministra nadležnog za obrazovanje, dok programe socijalne skrbi u dječjim vrtićima utvrđuje ministar nadležan za socijalnu skrb, uz suglasnost ministra nadležnog za obrazovanje.

Ministar nadležan za obrazovanje, sukladno Državnom pedagoškom standardu predškolskog odgoja i naobrazbe, uređuje: veličinu dječjeg vrtića, i to ovisno o broju

odgojnih skupina, broj djece u skupinama, dob djece u pojedinim odgojnim skupinama, veličinu prostorija za dnevni boravak, normativne opreme te normativ neposrednog rada odgojitelja u skupini, te donosi posebna mjerila i uvjete za ostvarivanje programa predškolskog odgoja pri osnovnim školama ili kao igraonice u knjižnicama, te u zdravstvenim, socijalnim, kulturnim, sportskim ustanovama i udrugama.

Stupanj stručne sprema koju moraju imati moraju stručni djelatnici dječjih vrtića (odgojitelji i stručni suradnici) propisana je ZPON i propisima donesenim na temelju njega, dok vrstu stručne sprema stručnih djelatnika, vrstu i stupanj stručne sprema ostalih djelatnika, način i uvjete polaganja stručnog ispita, program pripravničkog staža, prava i obveze na stručno usavršavanje odgojitelja i stručnih suradnika, njihovo napredovanje u struci i stjecanje položajnih zvanja, ostvarivanje programa vježbaonica za potrebe praktičnog osposobljavanja studenata, pokusni programi rada znanstvenih istraživanja i unapređivanja stručnog rada, programe stručno-razvojnog centra radi usavršavanja zaposlenih stručnih djelatnika i unapređivanja stručnog rada propisuje ministar nadležan za obrazovanje.

Upravni nadzor nad provedbom ZPON i propisa donesenih na temelju njega obavlja ministarstvo nadležno za obrazovanje, dok inspekcijski nadzor provode nadležne inspekcije sukladno posebnim propisima (prosvjetna, zdravstvena, sanitarna), a stručno-pedagoški nadzor rada odgojitelja provode nadzornici ministarstva nadležnog za obrazovanje po ovlasti ministra.

O financiranju dječjih vrtića već je bilo riječi, no ovdje je potrebno navesti ovlast ministra nadležnog za obrazovanje da propisuje način raspolaganja sredstvima iz državnog proračuna i mjerila za sufinanciranje pojedinih programa javnih potreba. Osim toga ministar je nadležan za propisivanje obrazaca pedagoške dokumentacije i evidencije, dok ministar nadležan za zdravstvo propisuje obrasce zdravstvene dokumentacije i evidencije djece.

Dosad navedeni popis nadležnosti i ovlasti odnosio se na središnja tijela državne uprave. Uredi državne uprave u županijama, kao prvostupajnska tijela državne uprave u županijama, nadležni su postupati u sljedećem:

- prilikom osnivanja dječjeg vrtića utvrđuju ispunjava li dječji vrtić uvjete propisane Zakonom (odobren program rada, potreban broj odgojitelja, stručnih suradnika i ostalih zaposlenika, osiguran prostor i opremu sukladno Državnom pedagoškom standardu, osigurana novčana sredstva za osnivanje i početak rada dječjeg vrtića, te druge propisane uvjete), te na temelju toga
 - a) donose rješenje kojim se odobrava početak obavljanja djelatnosti predškolskog odgoja ili
 - b) određuje rok u kojem je dječji vrtić dužan otkloniti utvrđene nedostatke, te
 - c) u slučaju da dječji vrtić ne otkloni utvrđene nedostatke u određenom roku, donosi akt o zabrani rada toga dječjeg vrtića,
- donose rješenja o ispunjavanju uvjeta za početak rada i ostvarivanje programa predškolskog odgoja koji se obavljaju pri osnovnim školama, kao igraonice u knjižnicama i drugim ustanovama i udrugama,
- ravnatelj dječjeg vrtića dužan je u roku od osam dana od dana donošenja dostaviti statut i pravilnik o

unutarnjem ustrojstvu i načinu rada dječjeg vrtića uredu državne uprave u županiji koji ocjenjuje jesu li ti akti u suprotnosti s Ustavom, zakonom ili drugim propisom. Ukoliko utvrde kakve nepravilnosti imaju pravo obustaviti od izvršenja sporni akt, te predložiti Vladi Republike Hrvatske poništenje ili ukidanje istog,

- imaju pravo predložiti sudu kod kojeg je dječji vrtić upisan u registar ustanova da donese presudu o ukidanju dječjeg vrtića ukoliko: dječji vrtić učestalo donosi opće akte suprotne Ustavu, zakonu ili drugom propisu, ili učestalo čini teže povrede zakona ili drugog propisa u obavljanju djelatnosti radi koje je osnovan, ili ostvaruje dobit a ne koristi je sukladno zakonskim odredbama, dakle ne koristi je za obavljanje i razvoj djelatnosti radi koje je osnovan.

Gore navedene ovlasti dodijeljene tijelima državne uprave neosporno dokazuju značajnu ulogu države u normiranju, nadziranju i kontroli predškolskog odgoja i naobrazbe u Republici Hrvatskoj. Obzirom na Ustavom zajamčena prava i obveze za osiguranjem ujednačene kvalitete skrbi o djeci na cjelokupnom državnom teritoriju opravdane su ovako velike ovlasti. S druge strane, veliko uplitanje države narušava slobodu JLP(R)S u ostvarivanju svog samoupravnog djelokruga, postoji značajan prostor za političku manipulaciju nad JLP(R)S u kojima je na vlasti politička opcija različita od trenutno vladajuće na državnoj razini. Zbog političkog nesuglasja moglo bi doći do zastoja u izdavanju potrebnih suglasnosti i dozvola ili do nepotrebnih nadzora i provjera. Sve su to opasnosti koje mogu naštetiti krajnjim korisnicima – roditeljima i djeci. Stoga bi bilo neophodno smanjiti utjecaj države, a nadzor smanjiti samo na provjeru zadovoljstva korisnika pruženim uslugama.

VI. PREDŠKOLSKI ODGOJ U NEKIM EUROPSKIM ZEMLJAMA

Institucije Europske unije puno pozornosti pridaju obrazovanju koje je u cilju osiguravanja životne egzistencije ljudi (strukovnom i visokom obrazovanju), dok su dječji vrtići i osnovne škole potpuno prepušteni državama članicama na samostalno reguliranje. U nastavku teksta bit će izneseni primjeri kako su neke države članice uredile predškolski odgoj. Briga o odgoju i obrazovanju u **Austriji** podijeljena je između savezne i pokrajinskih vlada. Savezna parlament donosi osnovne zakonske propise, dok pokrajinski parlamenti donose izvršne zakone. Osnivanje jaslica (koje pohađaju djeca do 3. godine života) i dječjih vrtića (koje pohađaju djeca od 3. do 6. godine života), te donošenje odluke o visini naknade za njihovo korištenje u nadležnosti je pokrajina. Moguće je osnovati i privatne dječje vrtiće i jaslice.¹¹ Predškolski odgoj u **Grčkoj** organiziran je za djecu od njihove 4. godine života,

¹¹http://www.k-education.at/upload/medialibrary/Obrazovni_sustav_Republike_Austrije.pdf (4.2.2008.)

traje dvije godine i nije obvezatan, iako se u posljednje vrijeme radi na tome da ono to postane.¹²

U Litvi je predškolski odgoj organiziran od 1. godine života djece i postoji više mogućih varijanti, uključujući mogućnost da i škole organiziraju predškolski odgoj. Predškolski odgoj u potpunosti je prepušten lokalnim vlastima koje osnivaju ustanove predškolskog odgoja. Te vlasti, najčešće, osiguravaju i financijska sredstva za njihov rad, uz potpore roditelja za hranu i dodatne aktivnosti djece. Za posebno osjetljive kategorije građana postoji mogućnost djelomičnog oslobađanja plaćanja troškova.¹³ Obrazovni sustav Irske je vrlo specifičan i obilježen je dugom tradicijom iz koje je iznikao sustav koji se može pohvaliti sa stopom participacije stanovništva u srednjoškolskom obrazovanju od 81%, te čak 60% u visokoobrazovnim programima.¹⁴ Najprije, ne postoji na državnoj razini organizirani predškolski odgoj djece. Postoje institucije koje se bave predškolskim odgojem, no njihovo pohađanje je dragovoljno, a njihovo financiranje tereti isključivo roditelje. Osnovno obrazovanje pohađaju djeca od 4. godine života i ono traje 8 godine, no prve dvije godine nisu obvezatne.¹⁵ Švedska slovi kao država najvećih socijalnih prava u Europi, te je u okviru toga i briga za odgoj i obrazovanje na zavidnoj razini. Sukladno zakonu koji uređuje područje odgoja (Education Act), općine su obvezne osigurati primjerenu brigu za djecu od 1. do 12. godine života. Briga o djeci može se provoditi u predškolama, obiteljima koje se u svojim domovima bave čuvanjem djece (family daycare home), otvorenim predškolama (predškole u koje dolaze slobodni roditelji zajedno sa svojom djecom), te u školama koje pružaju cjelodnevnu brigu o djeci (nakon završetka nastave djeca ostaju u školi gdje imaju osigurane animatore za kvalitetno provođenje vremena). Na ovaj način roditeljima je osigurana cjelodnevna briga i skrb o djeci dok oni rade ili studiraju. Naravno, ove usluge roditelji plaćaju, no plaćaju sukladno svojim prihodima i mogućnostima. Reformama iz 2001., 2002. i 2003. godine osiguran je besplatni predškolski odgoj za djecu nezaposlenih i socijalno ugroženih obitelji, te 15 sati tjednog boravka u predškolskim programima za svu djecu od 4 i 5 godine života. Ovi podaci nam govore da je briga o djeci u Švedskoj prepoznata kao prioritet zajednice.¹⁶

VII. ZAKLJUČAK

Općine, gradovi i županije unutar svog samoupravnog djelokruga brinu o svim onim poslovima koji su od neposrednog interesa za građane njihovog područja, a

¹²http://www.ec.europa.eu/youreurope/nav/en/citizens/education-study/primary-school/gr/index_en.html (12.05.2009.)

¹³http://www.ec.europa.eu/youreurope/nav/en/citizens/education-study/primary-school/lz/index_en.html (12.05.2009.)

¹⁴ <http://www.educationireland.ie/irish-education.html> (19.05.2009.)

¹⁵ http://ec.europa.eu/youreurope/nav/en/citizens/education-study/primary-school/ie/index_en.html (12.05.2009.)

¹⁶ http://ec.europa.eu/youreurope/nav/en/citizens/education-study/primary-school/se/index_en.html (12.05.2009.)

sukladno načelu supsidijarnosti ili podrednosti optimalno ih je organizirati na njihovoj razini. Za te poslove trebaju imati osigurana odgovarajuća financijska sredstva, po mogućnosti iz vlastitih izvora jer jedino tako mogu ostvariti istinsku samostalnost i samoupravu.

Briga o najmlađim članovima zajednice jedan je od poslova koji su spušteni na razinu lokalne i područne samouprave. Ona ne može biti prepuštena stihijskim okolnostima koje pogađaju tržište i poduzetnicima kojima je jedini cilj zarada, roditelji moraju biti sigurni da će sutra imati gdje ostaviti svoje dijete, da će to dijete biti odgovarajuće zbrinuto, zdravo i educirano sukladno njegovoj dobi. Stoga je zakonom predviđeno osnivanje dječjih vrtića kao javnih ustanova koje su podvrgnute posebnom režimu rada, od načina osnivanja do upravljanja dječjim vrtićima. Osim toga, Zakonom su predviđene brojne nadzorne i regulatorne ovlasti raznim državnim tijelima, sve u cilju osiguranja maksimalne sigurnosti, učinkovitosti i kvalitete.

U radu je, de lege ferenda, obrađena raspodjela ovlasti i nadležnosti između središnje države i lokalnih vlasti u području predškolskog odgoja. Uočena je značajna uloga države u normiranju i nadziranju provedbe traženih uvjeta i neujednačena briga JLP(R)S u provedbi poslova iz njihovog samoupravnog djelokruga. Zakon puno toga precizno normira, no pravi problem nastaje u provedbi zakonskih odredbi. JLP(R)S su različito razvijene i njihovi financijski kapaciteti su neujednačeni, što rezultira nejednakošću kvalitete i kvantitete pruženih usluga predškolskog odgoja. Upravna tijela JLP(R)S često nisu dorasla visini zadataka koji su Ustavom i zakonima dodijeljene lokalnoj i područnoj samoupravi, odrađuju svoj posao bez istinske vizije i strategije razvoja. Političari lako daju obećanja bez istinske namjere da ista provedu kada dođu na vlast. U svim JLP(R)S u Republici Hrvatskoj nedostaje dječjih vrtića što dokazuje kako problem nije u nedostatku financijskih sredstava već u njihovoj raspodjeli, nedostatku volje da se kvalitetno riješe problemi jedne velike grupe građana i izostanku kvalitetne strategije i vizije razvoja. Krucijalna uloga samoupravnih tijela nije samo odrađivanje zakonom dodijeljenih obveza, već iznalaženje novih, boljih i kvalitetnijih usluga koje se pružaju građanima, a briga o djeci jedno je od područja u kojem uvijek ima prostora za stalna poboljšanja. Samo one jedinice koje su spremne ulagati u jednu višu razinu skrbi o djeci mogu privući nove kvalitetne mlade ljude i obitelji na svoje područje, osiguravajući si buduće naraštaje stanovnika i stvarajući imidž mjesta u kojem bi svatko želio živjeti.

Na kraju ovog rada moguće je zaključiti kako trenutno činjenično stanje u području predškolskog odgoja u Republici Hrvatskoj nije zadovoljavajuće, ima puno prostora za poboljšanje kvalitete i kvantitete pružanja usluga skrbi o djeci. Tu nam posebno mogu biti od koristi primjeri nekih europskih zemalja koje bi nam trebale biti uzorom. No, prije svega potrebna je istinska politička i građanska svijest o važnosti brige za naše najmlađe članove.

LITERATURA

1. Babić, Z. (2004): Participacija i ulaganje u obrazovanje u Hrvatskoj, Privredna kretanja i ekonomska politika, Vol. 14., No. 101, str. 29-53
2. Bakota, B. (2007): Problemi primjene načela supsidijarnosti, Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku
3. Mecanović, I.(1996): Ustrojstvo i djelovanje javnog sektora, svezak II, Pravni fakultet u Osijeku
4. Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10 – pročišćeni tekst
5. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 117/93, 69/97, 33/00, 127/00, 59/01, 107/01, 150/02, 147/03 i 132/06
6. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01,60/01 i 129/05
7. Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi, NN 10/97 i 107/07
8. Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 190/03 – pročišćeni tekst, 199/03 i 79/07
9. Zakonom o ustanovama, NN 76/93, 29/97, 47/99 i 35/08
10. <http://www.dalmacija.hr/Default.aspx?tabid=74> (17.02.2009.)
11. http://www.ec.europa.eu/youreurope/nav/en/citizens/education-study/primary-school/gr/index_en.html. (12.05.2009.)
12. http://ec.europa.eu/youreurope/nav/en/citizens/education-study/primary-school/ie/index_en.html (12.05.2009.)
13. http://www.ec.europa.eu/youreurope/nav/en/citizens/education-study/primary-school/lz/index_en.html (12.05.2009.)
14. http://ec.europa.eu/youreurope/nav/en/citizens/education-study/primary-school/se/index_en.html (12.05.2009.)
15. <http://www.educationireland.ie/irish-education.html> (19.05.2009.)
16. <http://www.istra-istria.hr/index.php?id=24> (24.02.2009.)
17. <http://www.kckzz.hr/Zupanijska-uprava/upravni-odjeli/upravni-odjel-za-prosvjetu,-kulturu.-znanost-i-sport> (24.02.2009.)
18. http://www.keducation.at/upload/medialibrary/Obrazovni_sustav_Republike_Austrije.pdf (4.2.2008.)
19. <http://www.obz.hr/hr/index.php?tekst=80> (17.02.2009.)
20. http://www.pgz.hr/uo_skolstvo.html (24.02.2009.)
21. <http://www.varazdinska-zupanija.hr/images/stories/ostalo/odluka-predskolski.doc> (3.4.2009.)
22. http://www.varazdinska-zupanija.hr/index.php?option=com_content&task=view&id=66&Itemid=59 (24.02.2009.)
23. <http://www.zagreb.hr/default.aspx?id=522> (24.02.2009.)