

FINANCIRANJE ODGOJA I OBRAZOVANJA UČENIKA S TEŠKOĆAMA U NEKIM EUROPSKIM DRŽAVAMA I U REPUBLICI HRVATSKOJ

Anđelka SLAVIĆ

Osnovna škola don Lovre Katića, Solin

andelkaslavic@gmail.com

Sažetak: *Suvremeni pristup u odgoju i obrazovanju učenika s teškoćama pretpostavlja konceptualne promjene koje podrazumijevaju promjene zakonodavnog okvira, promjene u terminologiji, uvođenje raznolikih sadržaja i oblika rada te dodatno osposobljavanje učitelja. Pozornost se usmjerava na mogućnosti i potrebe učenika, individualizaciju u radu i osiguravanje dodatne podrške učenicima primjenom različitih rehabilitacijskih programa. Inkluzivno obrazovanje, u početku tretirano kao inovacija u specijalnom obrazovanju, danas razmatramo u širem kontekstu. Temeljni princip inkluzije pretpostavlja da bi sva djeca trebala učiti zajedno, gdje god je to moguće, bez obzira na sve probleme i razlike koje oni mogu imati. Postizanje inkluzije zahtijeva pronalaženje učinkovitih modela financijske podrške. U izvješću OECD-a iz 1994. godine utvrđuje se da su prosječni troškovi za smještaj djece s teškoćama u općeobrazovne ustanove sedam do devet puta isplativiji od troškova njihova smještaja u specijalnim školama (Peters, 2004.). Novija istraživanja, provedena u državama i regijama u kojima je primijenjeno inkluzivno obrazovanje, izvješćuju o osobnim, društvenim i ekonomskim koristima u procesu obrazovanja osnovnoškolske djece s teškoćama u općim institucijama. Sustave financiranja obrazovanja učenika s teškoćama u različitim državama nije moguće međusobno uspoređivati, nego se mogu analizirati prednosti i nedostaci različitih modela financiranja. U ovom radu razmotrit ćemo modele financiranja obrazovanja učenika s teškoćama u nekim europskim državama i u Republici Hrvatskoj.*

Ključne riječi: *inkluzivno obrazovanje, modeli financiranja, učenici s teškoćama, osposobljavanje učitelja, rehabilitacijski programi*

UVOD

Društvene djelatnosti, osobito obrazovanje, zdravstvo i znanost, imaju raznovrsnu i složenu ulogu u ekonomskom i društvenom razvoju te se velika pozornost posvećuje vrednovanju njihovih troškova i koristi. Jedan od uzroka nominalnoga i realnog rasta javnih rashoda u BDP-u jest sporiji rast proizvodnosti rada u društvenim djelatnostima koje su postale kapitalno i radno intenzivne (Jurković, 2002.). Na području obrazovanja prisutni su brojni pritisci na odgojno-obrazovne ustanove, od kojih se zahtijevaju reforme i promjene. Vlade i građani od njih očekuju više odgovornosti, više standarde i bolju upotrebu proračunskog novca, a poslodavci žele obrazovaniju i kompetentniju radnu snagu (Kiss, 2009.). Predmet istraživanja ekonomike obrazovanja jest specifična „proizvodna funkcija“ djelatnosti odgoja i obrazovanja u njezinu društvenom i ekonomskom određenju. Ekonomika obrazovanja u novije vrijeme istražuje složene fenomene pravednosti i efikasnosti, koji se, unatoč tome što su po definiciji suprotstavljeni uvjetima tržišnog gospodarstva, nastoje međusobno uskladiti (Barić, 2003.).

Nejednakost u financiranju obrazovanja javlja se u tri temeljna oblika: vodoravnoj, intergeneracijskoj i okomitaj. Zajednička im je značajka diskriminacija prema pojedinim školama ili grupama polaznika obrazovnog procesa. Društvene i ekonomske posljedice nejednakih mogućnosti u obrazovanju ublažavaju se interventnim mjerama u poticanju jednakosti šansi u obrazovanju. Kriterij efikasnosti financiranja obrazovanja označuju mogućnosti povećanja željenih rezultata u obrazovanju bez povećanja količine uloženi sredstava, ili zadržavanje postojećih rezultata uz smanjenje nepotrebnih troškova (Barić, 1996.). Stoga se ekonomika obrazovanja naročito usmjerava k pronalaženju optimalnog modela financiranja odgoja i obrazovanja.

Financiranje obrazovanja učenika s teškoćama u razvoju u fokusu je istraživanja stručnjaka, ponajprije zbog povećanja broja osoba s teškoćama u svijetu te rapidnog rasta troškova zbog zahtijevanja velikog broja odgovarajućih usluga u njihovu obrazovanju (Parish, 2001.). U većini zemalja jedna od deset osoba ima fizička, mentalna ili senzorna oštećenja. U zemljama u razvoju 50 posto svih invalidnosti stečeno je prije petnaeste godine života pa se procjenjuje da postotak mladih s invalidnosti raste te može biti i veći od 10 posto. Kada se broju djece s „objektivno uzrokovanom“ invalidnosti pridoda i broj djece identificirane kao one s posebnim obrazovnim potrebama (u novije se vrijeme među učenike s posebnim obrazovnim potrebama ubrajaju i darovita djeca), OECD-a procjenjuje da će 15-20 posto učenika imati posebne potrebe obrazovanja tijekom svoje osnovne i srednje škole (Peters, 2004.).

1. UČENICI S TEŠKOĆAMA U ODGOJU I OBRAZOVANJU

Učenicom s teškoćama smatra se svako dijete koje ima znatno veće poteškoće u učenju nego većina djece njegove dobi, zbog čega mu je potrebna posebna odgojno-obrazovna podrška (Education Act, 1996.). U učenike s teškoćama u Republici Hrvatskoj ubrajamo djecu s teškoćama u razvoju, s teškoćama u učenju, problemima u ponašanju i emocionalnim problemima te učenike s teškoćama koje su uvjetovane odgojnim, socijalnim, ekonomskim, kulturnim i jezičnim čimbenicima (MZOS, 2008.). Posebne odgojno-obrazovne potrebe učenika s teškoćama raspoređene su od lakših do težih, te od privremenih do doživotnih.

Postupanje s osobama s teškoćama prošlo je u povijesti kroz različite faze: od izravne diskriminacije, preko samilosnog pristupa do priznavanja ravnopravnosti i donošenja propisa o obrazovanju. Izolacija učenika s teškoćama u posebnim odgojno-obrazovnim ustanovama postupno se, osobito u gospodarski naprednijim zemljama, zamjenjuje politikom integracije, koja vodi do konačnog cilja – inkluzije (Pijl i Frissen, 2009.). U obrazovnoj integraciji sredina nastoji pomoći i olakšati djetetu uključenje u redoviti sustav obrazovanja. Temeljni princip inkluzije u obrazovanju pretpostavlja da bi sva djeca trebala učiti zajedno, gdje god je to moguće, bez obzira na sve probleme i razlike koje ona mogu imati (UNESCO, 1994.). Inkluzija u prvom redu podrazumijeva promjenu sredine i pružanje jednakih prilika svima, kao i maksimalnu fleksibilnost u zadovoljavanju specifičnih obrazovnih i širih društvenih potreba sve školske djece. Oblici rada koji se nude unutar osnovnoškolskog odgoja i obrazovanja za učenike s teškoćama provode se u redovnim osnovnim školama (potpuna integracija u redovnim razrednim odjelima uz individualizirani pristup ili prilagođeni program, djelomična integracija ili poseban razredni odjel) i u posebnim odgojno-obrazovnim ustanovama.

Prema podacima European Agency for Development in Special Needs Education (2008.), različit je postotak učenika s teškoćama u odnosu na ukupan broj učenika u obveznom obrazovanju, koje se u različitim državama razlikuje po duljini trajanja. Postotak učenika s teškoćama u obveznom obrazovanju varira od 1,5 posto u Švedskoj do 19 posto u Estoniji. U Republici Hrvatskoj ima 2,9 posto učenika s teškoćama (podaci za šk. god. 2000./2001.; prema Izvješću OECD-a, 2007.). Potrebno je napomenuti da Republika Hrvatska nije članica European Agency for Development in Special Needs Education. Razlike u postotku registriranih učenika reflektiraju različitost u zakonodavstvu, proceduri procjenjivanja, financijskom aranžmanu i odredbama. Naravno, postoci ne reflektiraju razlike u učestalosti, odnosno raspoređenosti učenika s teškoćama između država. Postotak učenika s teškoćama u obveznom obrazovanju u izdvojenim postavkama referira se za obrazovanje u kojem se ti učenici obrazuju

u izdvojenim posebnim razredima ili posebnim školama najmanje 80 posto u školskom danu. Prosječno se u zemljama članicama EU oko dva posto učenika s teškoćama obrazuje u izdvojenim postavkama.

Tablica 1: Postotak izdvojenih učenika u europskim državama članicama European Agency for Development in Special Needs Education u šk. god. 2006./07. ili 2007./08. (Special Needs Education, Country Data, 2008.) i u Republici Hrvatskoj u šk. god. 2000./01. (OECD, 2007.)

< 1%	1-2%	2-4%	>4%
Cipar Grčka Irska Italija Malta Portugal Slovenija Španjolska Norveška	Austrija Bugarska Francuska Litva Luksemburg Poljska Švedska UK (Engleska) UK (Škotska) Island	Danska Mađarska Letonija Finska Nizozemska	Belgija (F) Belgija (NL) Češka Republika Estonija Njemačka Švicarska
	Republika Hrvatska		

Usporedimo li ove postotke s rezultatima objavljenim u izvješćima država za razdoblje 1999.-2002. (Meijer i sur., 2003.), uočavamo male promjene. Sve države članice European Agency for Development in Special Needs Education, kao i Republika Hrvatska, žele poticati inkluziju u obrazovanju djece s teškoćama, ali te namjere nisu u dovoljnoj mjeri podržane adekvatnim promjenama u zakonodavstvu i obrazovnom sustavu (Carrera i Geyer, 2009.) te učinkovitim modelima financiranja (Meijer, 1999.; Parish, 2001.; Meijer i sur., 2003.; Peters, 2004.; Zegarac, 2008.; Saloviita, 2009.).

2. FINANCIRANJE ODGOJA I OBRAZOVANJA UČENIKA S TEŠKOĆAMA

Financiranje odgoja i obrazovanja učenika s posebnim potrebama trebamo razmatrati u širem kontekstu financiranja odgoja i obrazovanja (Bevc, 1999.; prema Vrhovski, 2008.) koje podrazumijeva:

- izvore financiranja (vrste i njihovu strukturu)
- primarne i sekundarne subjekte koji iz različitih izvora osiguravaju sredstva krajnjim korisnicima (ustanovama i organizacijama koje provode obrazovanje)

- tokove financijskih sredstava ka krajnjim korisnicima (vrste i struktura).

Moguće je i uže poimanje i definiranje sustava financiranja obrazovanja koje se odnosi na izvore sredstava i upotrebu, odnosno namjenu sredstava koje utemeljuje i tri osnovna zahtjeva što se odnose na financiranje: dovoljnost sredstava, učinkovitost u njihovoj upotrebi i pravednost njihove raspodjele. U financiranju učenika s posebnim potrebama (Vrhovski, 2008.) potrebno je razmotriti i sljedeća pitanja:

- kako je financiranje organizirano
- koji su odlučujući organizacijski procesi
- za što i kako su sredstva u školama upotrijebljena
- pridonose li upotrijebljena sredstva uspješnosti
- jesu li sredstva upotrijebljena učinkovito
- jesu li sredstva potrošena u skladu s postavljenim ciljevima
- tko snosi odgovornost za potrošena sredstva i primjerene rezultate te kako se provodi nadzor i kontrola.

U praksi se sve više uočavala neučinkovitost sustava i organizacijske strukture državne uprave, kao i nerealnost opcije financiranja posebnih škola. Procjenjuje se da su prosječni troškovi po učeniku s teškoćama u posebnim školama 7-9 puta veći od prosječnog troška po učeniku s teškoćama koji pohađa nastavu u redovnim učionicama i školama (Peters, 2004.). Potvrđeno je postojanje osobne, društvene i gospodarske dividende za obrazovanje djece osnovnoškolske dobi s teškoćama u razvoju u redovnim školama. Financiranje učenika s teškoćama, uz ustavne i zakonske pretpostavke te primjenu načela jednakosti u obrazovanju, odlučujući je faktor u postizanju inkluzije.

2.1. Formule i modeli financiranja odgoja i obrazovanja djece s teškoćama

U analizi sustava financiranja odgoja i obrazovanja djece s teškoćama stručnjaci ekonomike obrazovanja navode različite formule ili modele financiranja.

2.1.1. Formule financiranja odgoja i obrazovanja učenika s teškoćama

Parish (2001.) razlikuje i opisuje četiri formule financiranja:

a) Formula financiranja temeljena na refundiranju troškova

Refundiranje troškova temeljeno je na dogovorenim i dopustivim izdacima za posebno obrazovanje (u stopostotnom ili nešto manjem iznosu). Najčešće se u okrugu predviđa broj učenika koji će se financirati, uz uvjet da taj broj ne

smije značajno odstupati od državnog prosjeka. Predlagači navode adekvatnost i pouzdanost financiranja te omogućivanje dobrog planiranja troškova na državnoj razini. Kritičari dokazuju da ovakav način financiranja ima visoku cijenu i teško ga je nadzirati. Također se upozorava na poteškoće oko isplata, jer naknade mogu biti isplaćene i godinu dana nakon napravljenog troška. Takav program može biti i administrativno prezahtjevan, a mnogo se vremena može potrošiti i na utvrđivanje dopustivosti troška.

b) Formula financiranja temeljena na "težini" učenika

Iznos pomoći temelji se na financiranju "težine" i povezan je sa svakim učenikom. Može se npr. primijeniti formula kojom se izdvaja dva puta veći iznos za učenika s teškoćama negoli na učenika s redovnim programom. Međutim, mogu se financirati i usluge koje se pružaju a uvjetovane su "težinom" učenika. Financiranje "težine" može se razlikovati na osnovi dodjeljivanja prema postavkama (poseban razred, privatno obrazovanje, kategorija invalidnosti i sl.). Koristi su ovog modela u jednostavnosti i razumljivosti, ali i izravnom povezivanju s financiranjem redovnog sustava. Nedostatak je u izostavljanju analize prethodnih izdataka, odnosno istinitog troška. Drugi mogući nedostatak ovog modela financiranja u stvaranju je poticaja prema identificiranju kategorija invalidnosti, s najvećim financiranjem "težine" učenika kojim se potiče izdvajanje.

c) Formule financiranja temeljene na broju nastavnika (osoblja)

Sredstva se dodjeljuju na temelju broja potrebnog osoblja koje pruža usluge učenicima. Formula je vrlo jednostavna za primjenu, ali su nedostaci vezani uz raspodjelu sredstava i angažiranje stručnjaka (govorni terapeuti, fizikalni terapeuti i drugi) koji su kao učitelji manje plaćeni. Ova vrsta financiranja također ima tendenciju ograničavanja fleksibilnosti u utvrđivanju potreba za financiranjem i zapošljavanjem kadrova na lokalnoj razini.

d) Formula financiranja temeljena na fiksnoj financijskoj potpori po učeniku

Neke države daju izravnu, fiksnu financijsku potporu po učeniku. Novija varijacija formule prema ovom pristupu češće se temelji na ukupnom broju učenika u okrugu nego na broju učenika s teškoćama. Ovaj pristup, poznat i kao pristup na osnovi popisa stanovništva, vrlo je jednostavan, ima ograničene administrativne zahtjeve i omogućuje lokalnu fleksibilnost u poticanju inkluzije, uz izostanak poticaja za izdvajanje. Kritičari upozoravaju na neadekvatnost financiranja i nedostatan predviđanje troškovničkih varijacija u sustavu.

2.1.2. Modeli financiranja odgoja i obrazovanja djece s teškoćama

U tematskim publikacijama European Agency for Development in Special Needs Education (Meijer, 1999.; Meijer i sur., 2003.) analizira se financiranje obrazovanja učenika s teškoćama u europskim državama. Na osnovi izvješća zemalja članica Agencije, Meijer i suradnici zaključuju da se svaki postojeći ili novorazvijeni model financiranja može opisati pomoću dvaju glavnih parametara: odredišnog mjesta (tko dobiva sredstva) i uvjeta (indikatora) za financiranje. Odredišno je mjesto iznimno važan parametar u raspravama o inkluziji. Sredstva mogu biti dodijeljena korisnicima sustava obrazovanja, odnosno učenicima i/ili roditeljima, kao i redovnim ili posebnim školama. Druga je mogućnost izdvajanje sredstava grupama škola ili savjetovanišnim centrima. Konačno, sredstva mogu biti prenesena na općine, gradove ili regije.

Fiskalna politika financiranja odgoja i obrazovanja učenika s teškoćama može se, s obzirom na indikatore, svrstati u tri osnovna tipa (Meijer, 1999.; Meijer i sur. 2003.; Peters, 2004.):

1. Input model financiranja (baziran na ulazima, odnosno potrebama)
2. Throughput model financiranja (baziran na "proizvodnom procesu")
3. Financiranje outputa (bazirano na izlazima).

1. Input financiranje jest financiranje na osnovi prepoznatih potreba svake od odredišnih razina. Takvo financiranje može biti određeno prema broju učenika s posebnim potrebama u školi, općini ili regiji. Inputi mogu biti definirani u smislu preporučenih stopa, niskih rezultata u postignućima, odnosno broja neuspješnih učenika, broja učenika u nepovoljnom položaju itd. Ključno je da se financiranje temelji na izraženim ili izmjerenim potrebama. Ovaj se model najčešće primjenjuje u državama s relativno visokim postotkom učenika u izdvojenim oblicima obrazovanja u kojima centralne vlasti financiraju posebne škole na osnovi broja učenika, kao i precizno određenog stupnja oštećenja učenika s teškoćama. Odlučujući organizacijski procesi odvijaju se na regionalnoj ili školskoj razini. U modelu financiranja inputa razlikujemo investiranje prema odredišnom mjestu. Sredstva mogu biti dodijeljena učeniku i/ili roditelju, kojima se omogućuje izbor primjerene škole i prilagođenoga obrazovanja u školama. Negativna strana tog financiranja dugotrajni su dijagnostički postupci i pritužbe na njih, jer je pri dodjeljivanju sredstava vrlo važno koliko je objektivan sustav odlučivanja o tome tko će primiti određena sredstva. Također se upozorava da ovaj model povećava roditeljski utjecaj i moć. Pri takvu financiranju može doći i do porasta zahtjeva i sredstava za zadovoljavanje posebnih potreba. Redovne škole mogu primiti sredstva na osnovi broja učenika s teškoćama, broja neuspješnih učenika ili pak broja učenika s niskim postignućima, što često dovodi do etiketiranja i

obilježavanja učenika. Posebne su škole financirane na temelju broja upisanih učenika. Općine i regije financiraju se u skladu s potrebama, odnosno broju učenika s teškoćama. Često se javlja i problem tzv. „blokiranje investicijske formule“, osobito prisutan u postupku izjednačivanja općina ili regija.

2. *Throughput financiranje* temelji se na funkcijama ili poslovima koji se moraju poduzeti ili razviti. Ono se ne temelji na potrebama nego ovisi o uslugama koje pružaju škole, općine ili regije, odnosno uslugama koje će biti razvijene i održavane. Škole, općine ili regije jednako su tretirane te se sredstva određuju na osnovi ukupnog upisa ili drugih pokazatelja vezanih uz broj stanovnika. Iako određeni izlazni uvjeti mogu biti uključeni u ovaj model, financiranje se ne temelji na izlazu ili ulazu. Kontrola sustava financiranja i odgovornosti ima veliku ulogu, kao i kod drugih modela financiranja. Ovaj model ima obilježje decentralizacije, jer centralna vlast raspodjeljuje sredstva općinama, gradovima ili regijama (prosječne vrijednosti sredstava mogu se donekle uravnotežiti s obzirom na socioekonomski položaj), koji odlučuju o raspodjeli sredstava na niže razine. Općine dijele sredstva bez obzira na broj učenika s teškoćama, iako uzimaju u obzir potrebe kao temeljni raspodjelni indikator. Prednosti su toga sustava u decentralizaciji, slobodi u prihvaćanju odluka koje se temelje na regionalnim razlikama, poticanju suradnje i odgovornosti te prihvaćanju odluka na temelju financijskih mogućnosti. Stoga ovaj model stručnjaci preporučuju kao najbolju opciju u poticanju inkluzije, osobito ako se udružuje s nekim od modela financiranja izlaza. Međutim, postavlja se pitanje za koje se posebne potrebe upotrebljavaju sredstva i kakav je stupanj financiranja. Kritičari ovog modela upozoravaju da on može dodjeljivati više sredstava posebnim školama ili odvojenim razredima i ne poticati inkluziju. *Throughput financiranje* može prouzročiti i smanjenu aktivnost i inerciju, jer se sredstva dodjeljuju neovisno o činjenici je li nešto učinjeno ili ne.

3. U *financiranju outputa* sredstva se dodjeljuju prema izlazima: naprimjer, broju učenika s posebnim potrebama (manji broj – više sredstava) ili ostvarenju rezultata (dodana vrijednost: bolji rezultati u postignućima – više sredstava). Financiranje outputa može biti usmjereno prema redovnim i posebnim školama, općinama i regionalnim institucijama. Redovne škole primaju sredstva na temelju visokih postignuća, odnosno dodane vrijednosti. Temelj može biti i nizak postotak neuspješnih učenika ili učenika s posebnim potrebama, odnosno nizak postotak razvojnih problema u školskoj populaciji. Posljedice su toga modela zahtjevni upisni uvjeti, orijentacija na testiranje, natjecateljska atmosfera među školama, izbjegavanje učenika s posebnim potrebama i sl. Posebne škole također su financirane na osnovi postignuća, a ono je ovisno i o tome koliko je

neuspješnih učenika u njihovim školama. Na taj način posebne škole mogu, iako imaju manji broj učenika, primati više sredstava. Kod output financiranja općine i regije dobivaju više sredstava ako imaju veća postignuća i manji broj učenika s teškoćama, što ne isključuje ukupna planirana redovna sredstva za učenike s teškoćama. S obzirom na već spomenute slabosti, sustav bi morao biti bolje organiziran i povezan s throughput financiranjem.

3. SUSTAVI FINANCIRANJA ODGOJA I OBRAZOVANJA UČENIKA S TEŠKOĆAMA U EUROPSKIM DRŽAVAMA I U REPUBLICI HRVATSKOJ

Sustave financiranja odgoja i obrazovanja učenika s teškoćama u različitim državama nije moguće međusobno uspoređivati. Zbog različitih načina financiranja, različitih sustava klasificiranja teškoća, različitih načina obrazovanja učenika s teškoćama (segregacija, integracija, inkluzija), različitih odgovornih postupaka i razina te ureda za odlučivanje, mogu se samo uspoređivati modeli financiranja, uz analiziranje prednosti i nedostataka različitih modela. U većini zemalja istovremeno se primjenjuju različiti modeli financiranja za različite skupine učenika s teškoćama. Osim toga, unutar snažno decentraliziranih zemalja različiti se modeli financiranja primjenjuju na regionalnim ili lokalnim razinama. U nekim su zemljama različita ministarstva, s različitim pristupima u financiranju, uključena u obrazovanje učenika s teškoćama. Konačno, financiranje usluga u inkluziji obično se razlikuje od financiranja usluga u odvojenim postavkama. Stoga raspravljamo o različitim modelima financiranja i ne uspoređujemo zemlje nego modele.

Većina zemalja članica European Agency for Development in Special Needs Education izvješćuje o input i throughput modelima financiranja obrazovanja učenika s posebnim potrebama (Country Data, 2008.). U Tablici 2 dat će se pregled izvješća nekih europskih država o sustavu financiranja obrazovanja učenika s teškoćama, poredanih po postotku izdvojenih učenika, od najvećeg do najmanjeg.

Tablica 2: Sustavi financiranja odgoja i obrazovanja učenika s teškoćama u nekim europskim državama i u Republici Hrvatskoj

Država	Sustav financiranja odgoja i obrazovanja učenika s teškoćama
Švicarska	Odgovornost za financiranje obveznog obrazovanja, kao i financiranje učenika s teškoćama u cijelosti je prenesena na kantone. Obrazovanje za djecu s blažim teškoćama (npr. problemi učenja) pruža se u posebnim razredima, u različitim integracijskim oblicima, ali i sredstvima potpore nastave i terapije. Troškove obrazovanja obično podijele općina i kanton. Odredbe i sheme financiranja temelje se na kantonalnim zakonima, što rezultira različitim modelima u 26 kantona. Decentralizacija i promjene u financiranju usmjerene su k poticanju inkluzivnih postavki, odnosno smanjenja broja izdvojenih učenika. Invalidsko osiguranje na državnoj razini još uvijek je odgovorno za distribuciju beneficija, kao i za dodatne pogodnosti za početne profesionalne obuke maloljetnih osoba s invalidnosti.
Njemačka	Osnovni okvir za financiranje obrazovanja godišnji je proračun na saveznoj, državnoj i lokalnoj razini. Modeli financiranja obrazovanja razlikuju po regijama, ali preko 90 posto sredstava osiguravaju državne i lokalne vlasti. Učitelji su državni zaposlenici (iznimka su privatne škole), a nenastavno osoblje kao što su socijalni radnici, medicinske sestre, "asistenti" i osoblje podrške financiraju, u pravilu, lokalnih vlasti. Posebno obrazovanje ima isti mehanizam financiranja kao i ono redovno, a plaća je učitelja i specijalista ista. Neke specijalne škole financirane su od lokalnih vlasti ili općina, ali većinu financira država. Fokus je promjena u financiranju posebnog obrazovanja u decentralizaciji i autonomiji škola, koje bi trebale potaknuti proces inkluzije.
Letonija	Financiranje obrazovnih institucija ovisi o vlasništvu tih institucija (državne, općinske i privatne). Općinske obrazovne ustanove financiraju se iz dva glavna izvora – iz lokalnih proračuna (održavanje) i državnog proračuna (plaće nastavnika). Svi troškovi u posebnim školama, razredima i grupama pokriveni su namijenjenim im subvencijama iz državnog proračuna, u skladu s propisima iz Kabineta ministra. Na početku školske godine 2009./2010. primijenjen je sustav financiranja po učeniku, tzv. "Back-pack". Potpora se dodjeljuje učenicima (i njihovim roditeljima) te oni sami odlučuju o svom školovanju. Mogu odabrati redovnu ili posebnu školu u kojoj će najbolje zadovoljiti svoje potrebe.

Finska	<p>Većinu institucija koje pružaju obveznu razinu obrazovanja financiraju država i lokalne vlasti ili zajednički općinski odbori. Privatne su institucije pod javnim nadzorom: one slijede nacionalnu jezgru kurikuluma i kvalifikacijskih smjernica te imaju istu razinu javnog financiranja kao i javne škole.</p> <p>Odgovornost za financiranje obrazovanja podijeljena je između države i lokalnih vlasti. Državne subvencije pokrivaju 57 posto tekućih troškova, a iznos doprinosa lokalnih vlasti u prosjeku je 43 posto. Svaki učenik ima pravo na potpuno zadovoljavanje svojih obrazovnih potreba. Ne postoji odvojeno financiranje za posebno obrazovanje. Različite potpore za učenike s posebnim potrebama lokalnim vlastima dodjeljuje država i rezultat su fleksibilne suglasnosti za posebne potrebe škola. Učenici s teškoćama imaju pravo primati usluge asistenta, druge specijalne usluge i sva potrebna posebna pomagala potrebna za učenje. Pojedine usluge financiraju općine, u skladu sa Zakonom o uslugama i pomoći invalidima. U pripremi je novi zakon o financiranju na razini lokalnih općina koji bi pružao bolju potporu inkluziji učenika s teškoćama.</p>
Nizozemska	<p>Godine 2006. uveden je sustav financijske potpore ("Block grant system") u osnovnom obrazovanju. Prema njemu, mjerodavna školska tijela, na temelju određenih kriterija, dobivaju potporu i slobodna su samostalno odlučiti o provedbi.</p> <p>Financiranje posebnog obrazovanja modificirano je 2003. god. Sa sustava orijentiranog na ponudu prešlo se na sustav u kojem se sredstva prosljeđuju osobama koje imaju potrebe za posebnim obrazovanjem. Ta je politika poznata kao "Back-pack": financiraju se učenici (i njihovi roditelji), koji sami odlučuju o svom školovanju te mogu odabrati redovnu ili posebnu školu u kojoj će najbolje zadovoljiti svoje potrebe. Na taj način aktivno sudjeluju u odlučivanju o iskorištavanju dobivenih sredstava. U Nizozemskoj su svjesni da modeli financiranja vezani uz učenike imaju brojne nedostatke te još uvijek razmatraju alternativni model.</p>
Švedska	<p>Parlament i vlada postavljaju nacionalni okvir i ciljeve obrazovanja koje potpuno autonomno (duga tradicija decentralizacije i lokalne autonomije) provode lokalne zajednice, organizacije ili ustanove. Općine su odgovorne za pružanje obrazovanja i obrazovni sustav financira se iz lokalno prikupljenih poreznih prihoda. O iznosu novca koji se odobrava i prati svakog učenika u školi samostalno odlučuju općine. Škola koju financira općina nema pravo naplatiti školarinu.</p> <p>Država, preko Nacionalne agencije koja skrbi o posebnim potrebama obrazovanja, pruža potporu školama posredstvom lokalnih vlasti za razvoj pedagoških resursa u posebnim obrazovnim potrebama (npr. adaptacije nastavnih materijala za učenike kojima je potrebna posebna pomoć). Ne postoje posebna državna sredstva za posebno obrazovanje. Svakoj je školi osiguran iznos novca na osnovi broja učenika i škole su odgovorne za dodjele tih sredstava tako da budu ispunjene sve individualne potrebe.</p>

UK (Engleska)	<p>Lokalne vlasti financiraju redovne škole i učenike s teškoćama prema svojim formulama, u dogovoru s Forumom škola na svom području. Škole samostalno odlučuju o raspodjeli sredstava, a mogu dobiti i dodatna sredstva ako su potrebe veće i uključuju i vanjske suradnike. U tim slučajevima primjenjuju se drugi kriteriji za određivanje visine naknade, a vezani su uz socioekonomski status, podatke iz školskog registra, uz reviziju posebnih potreba iz prethodnih godina i sl. U nekim slučajevima sredstva za učenike s teškoćama prenesena su redovnim školama, a u drugim slučajevima lokalne vlasti zadržavaju taj dio proračuna i financiraju potrebne usluge. Posebne škole financiraju se u skladu s formulama lokalnih vlasti, obično prema dogovorenom broju mjesta u školi, a također imaju i fiksne, dodijeljene proračune. DCSF – The Department for Children, Schools and Families, osnovan 2007., objavio je smjernice kojih se lokalne vlasti trebaju pridržavati u upravljanju izdacima za posebno obrazovanje.</p>
Island	<p>Država osigurava sredstva općinama za učenike s posebnim potrebama u obveznom školovanju. Iznosi ovise o stupnju invalidnosti (ujednačuje ih Fond za poravnanje), bez obzira na potrebe posebnog obrazovanja. Ovaj se iznos razlikuje prema medicinskim dijagnozama te je u skladu s iznosima koje pojedinci i njihove obitelji, zbog invalidnosti, dobivaju iz državnog proračuna. Državni Dijagnostički centar odlučuje o prihvaćanju iznosa predloženih od drugih stručnjaka. Lokalne vlasti utvrđuju godišnji budžet za financiranje obrazovnih potreba u općini. One mogu pružiti priliku za obrazovanje učeniku u njegovoj školi ili upotrijebiti novac za usluge u drugoj školi, uključujući posebne razrede ili specijalne škole. Više lokalnih zajednica može zajedno skrbiti o posebnim razredima ili specijalnim školama. Također, mogu i ukinuti beneficije. Formula za potrebno vrijeme koje se dodjeljuje posebnim potrebama odgoja i obrazovanja za svaku lokalne vlasti izračunava se ovako: najmanje 0,25 nastavnih sati po učeniku za prvih 1700 učenika u zajednici i 0,23 nastavnih sati po učeniku nakon toga. To je iznos za financiranje posebnih potreba unutar redovnih razreda ili u posebnim razredima. U svakoj zajednici lokalne vlasti, uz pomoć ravnatelja, stručne službe, školskog liječnika i drugih relevantnih stručnjaka, procjenjuju postoje li u zajednici učenici koji, zbog invalidnosti ili drugih razloga, imaju potrebu za posebnim obrazovanjem. Unutar svake škole, ravnatelj u suradnji s razrednim učiteljima ocjenjuje postoje li učenici kojima je potrebna posebna edukacija i dostavlja lokalnim vlastima poseban obrazovni plan na temelju kojeg se dodjeljuju sredstva.</p>

Slovenija	Škole dobivaju sredstva iz državnog proračuna i općina koje su ih osnovale. Normative i standarde određuje ministar školstva u suglasnosti s ministrom u čijoj je ovlasti zdravstvo. Osnova za izračun troškova jest broj učenika, odnosno odjeljenja, te se radi o input modelu financiranja. Uzimaju se u obzir i posebne potrebe učenika, zbog kojih se neki normativi mogu i promijeniti. Općine samostalno upravljaju raspoloživim proračunskim sredstvima; isto tako samostalno, odnosno u skladu s međusobnim dogovorima (ako se radi o udjelu), određuju visinu sredstava i njihovu namjenu. Na temelju financijskog plana škole uprave općina zajedno s ravnateljem određuju opravdanost financijskih potreba škola za sljedeće proračunsko razdoblje. Na taj način se osiguravaju i sredstva za pružanje usluga i prijevoza djece i mladih s teškoćama.
Republika Hrvatska	<p>Sredstva za financiranje javnih potreba u obrazovanju osiguravaju se u državnom proračunu, proračunima jedinica lokalne i regionalne samouprave i osnivača. Vlada svake godine određuje kriterije i mjerila za osiguravanje minimalnog financijskog standarda. Država osigurava i financiranje obrazovanja učenika teškoćama. Posebne ustanove iskazuju svoj plan potreba i stvarnih troškova koje, nakon usklađivanja s ravnateljem ustanove, u potpunosti, preko Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, pokriva država.</p> <p>Država, posredovanjem Ministarstva obrazovanja, prosvjete i športa skrbi o izgradnji, dogradnji i rekonstrukciji školskog prostora za djecu s teškoćama. Dodatne potrebe obrazovanja učenika s teškoćama u redovnom sustavu također financira država. Iznos novca za nastavna sredstva i pomagala, povećani prijevoz učenika i prehranu utvrđen je prema broju učenika. Država financira i troškove stručnih timova za rad s učenicima s teškoćama, koje može financirati i lokalna samouprava. Proces decentralizacije omogućuje aktivnije uključivanje lokalne i regionalne zajednice u planiranje, izvedbu i financiranje školovanja učenika s posebnim potrebama, te osiguravanje različitih oblika podrške.</p>

ZAKLJUČAK

Europske se države u pružanju jednakih obrazovnih šansi i zadovoljavanju specifičnih obrazovnih i širih društvenih potreba sve školske djece razlikuju po ovomu:

- (a) svojoj politici u vezi s inkluzijom učenika s teškoćama,
- (b) definiciji teškoća u odgoju i obrazovanju, a time i broju registriranih učenika (od 1% do više od 10%), te postocima izdvojenih učenika (od manje od 1% do više od 5%).

U poticanju inkluzije pojavljuju se i zajednički trendovi:

- (a) transfer posebnih škola u resurs centre koji pružaju podršku odgoju i obrazovanju učenika s teškoćama u redovnom sustavu,

(b) razvoj individualnih obrazovnih programa za učenike s teškoćama uključenih u redovne škole.

Financiranje obrazovanja učenika s teškoćama jedan je od najvažnijih čimbenika koji određuju inkluziju (Meijer, 1999.; Parish, 2001.; Meijer i sur., 2003.; Peters, 2004.; Zegarac, 2008.; Saloviita, 2009.). Ako financijska sredstva nisu doznačena u skladu s politikom, pojavit će se brojne poteškoće u organizaciji i provedbi te se neće poticati dalji razvoj inkluzivne prakse.

Modeli financiranja imaju svoje prednosti i nedostatke.

Input financiranje češće se primjenjuje u zemljama s relativno visokim udjelom učenika u izdvojenim postavkama, gdje se posebne škole financiraju od centralne vlade na osnovi broja učenika i težine invalidnosti, odnosno stupnja potrebe. Procesi odlučivanja većinom su u organizaciji regionalnog ili školskog povjerenstva. Međutim, postoje i zemlje koje imaju relativno nizak postotak učenika u posebnim školama ili razredima koje se također koriste modelom temeljenim na potrebama.

Zemlje s decentraliziranim sustavom, u kojima regija ili općina ima glavnu odgovornost za organizaciju i provedbu obrazovanja učenika s teškoćama, općenito izvješćuju o pozitivnim efektima svojih sustava.

U throughput modelu financiranja središnja vlada raspoređuje sredstva preko paušala (uz mogućnost prilagodbe za socioekonomske razlike) na općine ili regije, koje imaju glavnu odgovornost za podjelu sredstava nižim razinama. U sustavima u kojima općine donose odluke na temelju informacija iz škole, stručnih službi i savjetova lišta, i u kojima dodjeljivanje više sredstava za izdvojene postavke direktno utječe na iznos sredstava za redovne škole, postiže se veća ekonomičnost i djelotvornost u poticanju inkluzije.

Republika Hrvatska ima mali broj učenika s teškoćama u izdvojenim razredima ili posebnim školama, ali to još uvijek ne znači i postizanje inkluzije. Djeca s teškoćama uglavnom su integrirana u redovne škole. Zakonski okvir i politika dobro su regulirani, ali u praktičnoj primjeni dolazi do brojnih problema. Financijski, materijalni i ljudski resursi nisu dostatni za provođenje procesa integracije i inkluzije u Republici Hrvatskoj. Zbog toga bi se trebali razmatrati alternativni modeli financiranja. Postojeći centralizirani sustav temeljen na broju učenika trebalo bi zamijeniti throughput modelom u kojem će se, jačanjem decentralizacije i prenošenja ovlasti na lokalnu samoupravu, uz evaluaciju učinkovitosti modela, poticati inkluzija učenika s teškoćama u odgoju i obrazovanju.

Literatura

1. Barić, V. (1996.): Pravednost i efikasnost u financiranju obrazovanja, *Financijska praksa*, 20 (5-6), 523-537.
2. Barić, V. (2003.): Interdisciplinarni karakter istraživanja u ekonomici naobrazbe, *Društvena istraživanja. Zagreb*, 1-2 (63-64): 141-162.
3. Carrera, S., Geyer, F. (2009.): Eu Policy On Education: The Impact On The Social Inclusion Of Vulnerable Groups, Ceps Special Report, www.ceps.eu/category/book-series/ceps-special-reports (1. 12. 2010.).
4. DfEE (1996.): Education Act 1996, London, www.opsi.gov.uk/ (1. 9. 2009.).
5. European Agency for Development in Special Needs Education (2007.): Lisbon Declaration – Young People’s Views on Inclusive Education, www.european-agency.org/ (16. 9. 2009.).
6. European Agency for Development in Special Needs Education: Country Data, 2008, www.european-agency.org (16. 9. 2009.).
7. Jurković, P. (2002.): *Javne financije*. Zagreb: MASMEDIA.
8. Kiss, I. (2009.): Financiranje obrazovanja u Europi i Republici Hrvatskoj, *Ekonomija/Economics*, 1/Ix, 69-96., www.rifin.com (10. 11. 2010.).
9. Meijer, C. (1999.): Financing of Special Needs Education, www.european-agency.org (16. 9. 2009.).
10. Meijer, C., Soriano, V., Watkins, A. (2003.): Special education in Europe. Thematic publication. www.european-agency.org (16. 9. 2009.).
11. MZOS (2008.): Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi.
12. OECD (2007.): Obrazovne politike u jugoistočnoj Europi za učenike s teškoćama u razvoju: Hrvatska, www.oecd.org/ (1. 9. 2009.).
13. Parish, T. B. (2001.): Special Education in an Era of School Reform: Special Education Finance, RFFC, www.specialed.us/Parents/ASMT%20Advocacy/frc/parrish.pdf, (26. 10. 2009.).
14. Peters, S. J. (2004.): Inclusive Education: An EFA Strategy for All Children, World Bank, www.worldbank.org/ (1. 9. 2009.).
15. Pijl, S. J., Frissen, P. H. A. (2009.): What Policymakers Can Do to Make Education Inclusive, *Educational Management Administration Leadership*, 37(3) 366-377.
16. Saloviita, T. (2009.): Inclusive Education in Finland: A thwarted development, *Zeitschrift für Inklusion*, Nr. 1,
17. www.inklusion-online.net/index.php/inklusion/article/view/18/17 (22. 10. 2009.).
18. UNESCO (1994.): The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education. World Conference on Special Needs Education: Access and Quality. Salamanca, Spain, 7-10 June 1994. 2, The Salamanca Statement on Principles, Policy and Practice in Special Needs Education, www.unesco.org/ (16. 9. 2009.).

19. Vrhovski, M. (2008.): Sustavi financiranja odgoja i obrazovanja učenika i učenica s posebnim potrebama u nekim europskim državama. www.see-educoop.net/education (16. 9. 2009.).
20. Zegarac, G. (2008.): Special Education in Ontario "Closing the Gap as the Overarching Goal: Changing Special Education Practices and Outcomes", presented at American Educational Research Association, New York, NY March 24-28.

UDC 37.014.543:376(4)

Review article

Accepted: 5th December 2010Confirmed: 10th August 2011

FINANCING THE SPECIAL NEEDS EDUCATION IN SOME EUROPEAN COUNTRIES AND IN CROATIA

Anđelka SLAVIĆ

"Don Lovre Katić" Primary School, Solin

Summary: *A modern approach to the education of students with disabilities presupposes conceptual changes that include changes in the legislative framework and terminology, including the introduction of diversified content and methods of work and further teacher training. Attention is focused on students' abilities and needs, individualization in approach and on providing additional support to students using various rehabilitation programs. Inclusive education, initially treated as an innovation in special education, is considered in a broader context today. The basic principle of inclusion assumes that children should learn together, wherever possible, regardless of all the problems and differences they may have. Achieving inclusion requires finding efficient models of financial support. The 1994 OECD report determined that the average cost of accommodation for children with disabilities in general educational establishments was seven to nine times more profitable than the cost of their accommodation in special schools (Peters, 2004). Recent studies conducted in countries and regions where inclusive education is applied, have reported on the personal, social and economic benefits in the process of educating elementary-school children with disabilities in general institutions. The systems of financing the education of students with disabilities in different countries cannot be compared with one another, but advantages and disadvantages of different models can be analyzed. In this paper we have considered some models of financing the education of students with difficulties in some European countries and in Croatia.*

Key words: *inclusive education, models of financing, students with disabilities, teacher education, rehabilitation programs*
