

Možemo se na pitanje samoupravnih prava. U njima nisu ostvareni samo temeljni prava i slobode. Ako se ne predviđa da oni sami mogu biti osnivači obrazovnih radnih organizacija, ako se ne predviđa da se mogu pokadati oko cijene obrazovanja (arbitražna odredba zakona ili

VLATKO MILETA

## OSVRT NA TEZE ZAKONA O FINANCIRANJU OBRAZOVANJA I ODGOJA

Materijalni položaj obrazovnih i odgojnih radnih organizacija i njihovih članova u temeljnom normativnom aktu našeg društva u osnovama je postavljen na one iste principe na kojima se zasniva materijalni položaj »proizvodnih« društvenih pripadnika i organizacija, tj. njihova egzistencija vezana je za ostvareni dohodak i raspodjelu prema rezultatima rada.

Međutim, s obzirom na nedorađenost sistema dohotka na području vanprivrednih djelatnosti njihov položaj u tom pogledu još uvijek nije takav da bi iz tog sistema morao proizaći. Naime, mada je predviđeno da radne organizacije s ovog područja sredstva za svoju aktivnost ostvaruju iz naknada za izvršene usluge, ipak to u praksi nije tako, jer one još uvijek svoje prihode ostvaruju po nekim drugim kriterijima.

Takav položaj obrazovnih i odgojnih radnih organizacija u dobroj mjeri je pridonio pojavi niza slabosti i protivrječnosti na području obrazovanja i odgoja, tako da se danas doista može, kako su to učinili sastavljači Teza, a i neki drugi prije njih, konstatirati da je »postalo očigledno da je i suviše dugo ova društvena djelatnost ostala po strani od suštinskih promjena koje se zbivaju u našem društvu«, i da je administrativno-budžetski način financiranja obrazovanja i odgoja kočio u radnim organizacijama s tog područja razvitak osnovnih principa našeg društveno-ekonomskog sistema – razvoj samoupravljanja i raspodjelu prema rezultatima rada.

Dakako, u proteklom periodu poduzimano je niz mjera da bi se »zaostrene suprotnosti u ovoj oblasti prevladale i ostvarila stabilna materijalna i samoupravna osnova za razvoj obrazovanja«. U tom pogledu »donesene su brojne preporuke, zaključci, odluke, pa i više zakonskih propisa«, no ni jedno od toga nije dovelo do bitnijih promjena tog nezadovoljavajućeg stanja.

Prva od tih mjera nesumnjivo je bila napuštanje isključivo budžetskog načina financiranja školstva. Naime, do 1960. godine školstvo se financiralo administrativnim putem direktno iz bužeta društveno-političkih zajednica, a od te godine pa dalje ono je prepušteno novoosnovanim »fondovima za školstvo«. Te fondove morale su imati sve društveno-

-političke zajednice osim tadašnjih kotareva. Već pri osnivanju tih fondova zamišljeno je da oni imaju unaprijed utvrđene i stalne izvore prihoda i, što je naročito značajno, takve izvore koji će rasti uporedo s porastom materijalnih snaga društva. Da bi se to postiglo, bilo je predviđeno da, na primjer, općinskom fondu za školstvo pripadne jedna desetina od tadašnjeg doprinosa budžetima iz bruto osobnih dohodaka koji se plaćao po stopi od 15 posto. Osim toga predviđeni su i neki drugi manje izdašni izvori prihoda, kao i obaveza društveno-političke zajednice da unaprijed utvrdi odgovarajući postotak od svih, ili samo nekih, vrsta budžetskih prihoda koji će se »prelijevati« u fond za školstvo.

Takav način koncentriranja za financiranje školstva u samom početku a pogotovo kasnije nije dao neke veće rezultate. Vlastiti prihodi tih fondova pokazali su se nedovoljnim za pokrivanje najminimalnijih rashoda školstva, te se i dalje najveći dio sredstava fondova ostvarivao iz dotacija društveno-političkih zajednica, odnosno njihovih budžeta.

Pored toga i budžeti društveno-političkih zajednica vrlo brzo su se, zbog decentralizacije sredstava, pokazali kao nesiguran izvor prihoda.

U takvoj situaciji nije se moglo očekivati da će društveni fondovi za školstvo odigrati onu ulogu koja im je u osnivanju bila namijenjena. Isto tako zbog toga ne iznenađuje i to što su ti fondovi postali svojevrsna transmisija između budžeta društveno-političkih zajednica i korisnika. Budući da do suštinskih promjena u financiranju školstva nije došlo, sredstva su se i dalje odobravala po opće poznatom principu — što više tražiš, veća je vjerojatnost da ćeš i više dobiti.

Da bi se te negativnosti na neki način eliminirale, kasnije su uvedeni normativi za materijalne i osobne rashode. Ti normativi i broj zaposlenih bili su osnova po kojoj su pojedine radne organizacije participirale u ukupnim sredstvima fonda.

Takav način financiranja obrazovanja zadržao se ponegdje i do danas.

S tim u vezi napominjemo da su fondovi za školstvo 1965. godine izgubili karakter obaveznih fondova i da su postali fakultativni, što istovremeno ukazuje i na to da su samostalni izvori prihoda tih fondova prestali egzistirati, i da su općinski budžeti postali jedini izvor njihova financiranja.

Na taj način krug koji je započet osnivanjem fondova za školstvo, da bi se eliminirale negativnosti administrativno-budžetskog financiranja, došao je na svoju polaznu tačku, i cijela problematika financiranja obrazovanja i odgoja uglavnom je u onoj situaciji u kojoj se nalazila i prije nekoliko godina. Dakako, takav je položaj obrazovnih i odgojnih radnih organizacija neodrživ i neminovno se zbog toga nameće potreba njegova mijenjanja i smjelijeg pronalaženja novih odnosa koji će ovu djelatnost integrirati u naše samoupravno društvo. U tom pogledu svaki pokušaj koji ide za tim zaslužuje izuzetnu pažnju i potrebu da svatko tko je imalo upoznat s tom problematikom svojim nastojanjima pridonese ostvarenju takvih želja.

I ove Teze rezultat su nastojanja da se ova društvena djelatnost oslobodi tradicionalnih budžetsko-administrativnih stega i da se upravo zbog njihove sve veće eliminacije konstituiraju takvi odnosi koji će neposredno proizlaziti iz ekonomskih odnosa »između obrazovanja i drugih oblasti društvenog rada«, odnosno iz »odlučujuće uloge stanovništva u komuni i radnika u radnim organizacijama u utvrđivanju politike obrazovanja, na njihovu neposrednom odlučivanju o bitnim pitanjima te politike i na takvu položaju obrazovne djelatnosti koji će se zasnivati na načelu stjecanja dohotka i samoupravljanju radnih ljudi«.

Prema tome Teze polaze od uvjerenja da je izlazak iz tog svojevrsnog kruga u kojem se obrazovna i odgojna djelatnost nalazi moguć tek onda ako se i na ovom području primijeni princip dohotka i ako politiku i uvjete obrazovanja, kao i sredstva za to određuju radni ljudi u radnim organizacijama i širim asocijacijama, odnosno građani u društveno-političkim zajednicama. Takav stav koji je prezentiran u Tezama polazi od pretpostavke da će »stanovništvo u komuni i radni ljudi u radnim organizacijama, kao nosioci politike obrazovanja nesumnjivo realnije i s više razumijevanja nego državni organi dosad ocjenjivati potrebe odgoja i obrazovanja kao i značenje prosvjetnog rada nastavnika za radnu organizaciju, komunu i društvo u cjelini« (Teze – uvod).

Dosljedno tim polaznim ocjenama obrazovanje pa prema tome i sredstva za te svrhe Teze raščlanjuju na osnovno obrazovanje i obrazovanje iznad osnovnog, koje obuhvaća srednje, više i visoko obrazovanje.

U skladu s tim sredstva za osnovno obrazovanje osiguravaju građani u općini, a za obrazovanje iznad osnovnog radni ljudi u »radnim i drugim organizacijama u privredi, zdravstvu, socijalnoj zaštiti, prosvjeti, nauci i kulturi i drugim djelatnostima« (teza 3). Pored radnih ljudi u navedenim radnim organizacijama sredstva za obrazovanje iznad osnovnog mogu osiguravati i građani u općini, a i društveno-političke zajednice, sve to pod uvjetom »da politika, uvjeti i sredstva za obrazovanje moraju biti usklađeni. Tko određuje politiku i uvjete obrazovanja dužan je osigurati i sredstva potrebna za ostvarenje te politike« (teza 1).

Dakle, akcentat je na tome da politiku obrazovanja iznad osnovnog, pa prema tome i sredstva za ostvarenje te politike, određuju radni ljudi u radnim organizacijama, koji na bazi vlastitih potreba donose kvalificirane odluke o tome kakve i koliko kadrova je za to potrebno obučiti.

Prema tome, Teze izričito polaze od uvjerenja da radni ljudi u radnim organizacijama najbolje znaju koji su im kadrovi potrebni. Iz toga proizlazi i to da su oni ujedno i u globalu najbolje upoznati s tim potrebama. Da li je to baš tako. Razumljivo je da mi ne možemo osporiti saznanja zaposlenih o potrebnim kadrovima za »vlastitu« radnu organizaciju. To zaista nitko drugi ne zna bolje od njih. Međutim, na širem planu čini nam se da ona ni izdaleka nisu dostatna za određivanje jedne dugoročnije politike. Uostalom, na današnjem stepenu burnog razvitka tehnike i tehnologije, kad svakodnevno niču nova zvanja, i s tim u vezi sve veće potrebe poznavanja društvenih nauka, tko je uopće u stanju da bez solidnih predznanja i određenih radnji tačno projicira za jedan dulji period potrebe za kadrovima. Dakako, moguće su određene procjene, a

do njih se na način koji se u Tezama predviđa, ne može doći. Naime, svaka iole solidnija analiza iziskuje dugotrajna istraživanja i, što je naročito značajno, takva istraživanja koja će obuhvatiti buduće potrebe za kadrovima, kako se ne bi dogodilo da u datom trenutku proizvodnje zataji ljudski faktor i ne izvrši one radnje koje dostignuti stepen razvijenosti sredstava za proizvodnju u tom trenutku od njega traži.

Pored toga ne smijemo izgubiti iz vida da je pitanje profiliranja kadrova najznačajnije pitanje koje se u jednom društvu, a naročito socijalističkom, može postaviti. Prvenstveno zbog toga jer se ovdje radi o ljudima a ne stvarima i gdje svaki promašaj ostavlja za sobom i te kako ozbiljne posljedice. Zbog toga je od prvorazrednog značenja svaka ona aktivnost kojom se bilo direktno ili indirektno utječe na profesionalnu orijentaciju i obrazovanje.

Zatim, isto tako nije manje značajno i to tko određuje politiku obrazovanja i kakav je kvalitet te politike. U konkretnom slučaju tj. u Tezama izričito je rečeno da se politika obrazovanja iznad osnovnog »vodi u radnim organizacijama« (teza 3), kao i to da se time ne isključuje mogućnost, već obrnuto pretpostavlja da i »društveno-politička zajednica, prije svega općina utvrđuje svoju politiku i predviđa sredstva za obrazovanje iznad osnovnog« (teza 3). Međutim, ipak ostaje činjenica a to priznaju i sastavljači Teza da je na taj način briga i odgovornost za obrazovanje iznad osnovnog prenesena »na radne ljude koji nalaze zajednički interes u određenim djelatnostima i njihovim grupacijama« (teza 3). A to je upravo ono s čime se ni u kojem slučaju ne možemo složiti, jer su obrazovanje i odgoj tako značajne aktivnosti da to ne može biti isključiva briga ni jednog društvenog faktora. Prvenstveno zbog toga jer je to briga svih nas i naša zajednička odgovornost. Prema tome to mora biti briga i onih kojima smo dali povjerenje da o tome vode računa. Uostalom da li je proizvodnja samo stvar proizvodnih radnih organizacija ili je to stvar svih nas, društva kao cjeline.

U tome je po našem mišljenju najveći propust Teza što nisu dale jedinstvenost minimuma obrazovne i odgojne politike, bez obzira na specifičnosti pojedinih djelatnosti i područja. Da je dat takav minimum onda se ne bi moglo dogoditi da obrazovnu politiku određuju razni faktori samostalno i nevezano jedno od drugoga. Ovakvo, Teze nam predlažu politiku obrazovanja koju definiraju radne organizacije i njihove asocijacije, zatim politiku obrazovanja koju određuju društveno-političke zajednice i na kraju politiku obrazovanja koju koncipiraju građani. Na bazi tolikog broja politika obrazovanja umjesno je upitati koliko ćemo na kraju obrazovnih politika imati kad im pridodamo i prostornu dimenziju, ovo utoliko prije što, kako smo već istakli, Teze u tom pogledu ne predviđaju nikakva ograničenja.

Međutim, umjesto toga mnoge Teze posvećene su raznoj problematici zajednica obrazovanja. Nije na odmet napomenuti da od ukupno 26 teza kojom se obrađuje ova aktualna problematika 13 teza otpada na način rada i ovlaštenja tih zajednica.

U svakom slučaju takav odnos i nehotice upućuje na pomisao da se ovdje radi o Tezama za financiranje zajednica obrazovanja, a ne obrazovanja i odgoja. Tome pridonose i još neki vrlo značajni elementi kao na primjer koncentracija sredstava za obrazovanje na nivou zajednica obrazovanja.

Naime, Teze predviđaju da se sredstva za obrazovanje »formiraju iz osobnih dohodaka građana, iz dohodaka radnih organizacija, poreza i drugih izvora« (teza 9), i da se ta sredstva objedinjuju u zajednicama obrazovanja.

Obrazovne radne organizacije na bazi cijene obrazovanja participirale bi ukupnim sredstvima zajednice obrazovanja, a u slučaju nastalih sporova oko cijene obrazovanja formirala bi se arbitražna komisija, sastavljena od predstavnika stranaka u sporu i člana kojeg imenuje općinska skupština.

Od manjeg je značenja što se već i ovakvim formulacijama koje su date u Tezama mogu staviti veoma ozbiljne primjedbe, daleko je značajnije to što se ovakvim normiranjem međusobnih odnosa odstupa od onog što se upravo želi postići, tj. onemogućava primjena principa dohotka za koji su se Teze već u uvodu opredijelile. Ovakvim određivanjem finansijskih odnosa između zajednice i obrazovne ustanove čini nam se da se ništa bitnije ne mijenja, jer nešto slično imamo i sada, kao na primjer finansijski odnosi unutar Sveučilišta, dakako uz napomenu da u tim odnosima ipak ne egzistira cijena obrazovanja.

Upravo da bismo pokazali tu sličnost mi smo u prvom dijelu ovog osvrta i dali dosadašnje načine financiranja obrazovanja i odgoja.

Htjeli mi ili ne, kad pažljivo proučimo prezentirane Teze stićemo utisak da su mnoge od njih svojevrsan kompromis između sadašnjeg stanja i onog što bi se htjelo postići. Kako inače drukčije protumačiti da se na mnogim mjestima u Tezama proklamira princip dohotka kao osnovni pokretač aktivnosti obrazovnih radnih organizacija, a da bi se zatim na drugim u takvu aktivnost ubacio posrednik u obliku zajednica obrazovanja, koje ovako kako su postavljene nisu ipak, mada Teze na tome inzistiraju, primus inter pares, nego možemo slobodno reći najznačajniji faktor s obzirom na materijalna sredstva koja se kod njih slivaju.

Stoga se opravdano nameće pitanje, ako već hoćemo imati zajednice obrazovanja, zašto im onda ne damo one funkcije koje bi zaista morale imati. Zašto one ne bi bile te stručne organizacije koje će u uskoj suradnji s radnim organizacijama, društveno-političkim zajednicama i građanima, kao i drugim faktorima, programirati potrebe za kadrovima, zatim predviđati minimum jedinstvene obrazovne politike koju će svi biti dužni respektirati itd., s tim da nakon takvog progamiranja obrazovne radne organizacije samostalno u neposrednim kontaktima s korisnicima svojih usluga sklapaju na bazi cijene obrazovanja određene aranžmane, tj. da im za njihove potrebe osposobljava stručan kadar.

Kod ovakvih odnosa nebitno je s kim obrazovne radne organizacije stupaju u kontakt, tj. da li s radnim organizacijama, društveno-političkim zajednicama ili pojedincima. Bitno je to da se samo tim putem princip dohotka i na ovom području društvenih aktivnosti može afirmirati.

