

# Dileme u vezi s financiranjem odgoja i obrazovanja u SR Hrvatskoj

Nedeljko Rendulić

U Socijalističkoj Republici Hrvatskoj, kao i u ostalim našim republikama, upravo\*) je u toku diskusija o »Nacrtu Zakona o financiranju odgoja i obrazovanja.«

Ova diskusija će poslužiti da se na temelju novih prijedloga i kritičkih primjedaba izradi zakonski prijedlog, koji će biti predložen Saboru SRH na usvajanje, kako bi se moglo sa 1. I 1967. g. započeti sa provođenjem u život njegovih postavki.

Razlog donošenja novog republičkog zakona leži u činjenici da je dosadašnji »budžetsko-administrativni« način financiranja obrazovanja imao niz slabosti, koje su u toj oblasti društvene nadgradnje kočile razvoj osnovnih principa naših društveno-ekonomskih odnosa, tj. razvoj samoupravljanja i raspodjele prema rezultatima rada.

Do 1960. g. školstvo se financiralo administrativnim putem direktno iz budžeta odgovarajućih društveno-političkih zajednica, sa svim posljedicama koje takav način financiranja sa sobom povlači.

Na temelju odredbi »Zakona o budžetima i financiranju samostalnih ustanova«, donijetog krajem 1959. g., sa 1. I 1960. g. osnovani su u cilju financiranja školstva »fondovi za školstvo« kao obvezatni društveni fondovi, koje su morale imati sve društveno-političke zajednice, osim kotareva.

Svaki od ovih fondova financirao je školstvo iz svoje zakonom propisane nadležnosti. Tako su općinski fondovi za školstvo financirali osnovnu djelatnost svih škola osim visokih škola, koje su se financirale iz republičkog fonda. Osim toga iz republičkog fonda za školstvo davale su se pomoći općinskim fondovima za školstvo. Savezni fond za školstvo služio je uglavnom za davanje pomoći republičkim fondovima s namjenom za razvoj škola za obrazovanje stručnih kadrova u nerazvijenim područjima.

Ovi fondovi su u to vrijeme imali svojstvo pravne osobe, i njima je upravljao upravni odbor po načelima društvenog samoupravljanja, sastavljen od predstavnika privrednih organizacija, komore, škola, sindikata itd. izabranih od strane predstavničkog tijela društveno-političke zajednice.

Kod osnivanja ovih fondova bilo je zamišljeno da imaju unaprijed utvrđene stalne izvore prihoda, kako bi se osigurala stabilna društvena sredstva za obrazovanje, koja će rasti uporedo s porastom materijalnih snaga društva.

U tu svrhu bilo je predviđeno da općinskom fondu za školstvo pripada jedna desetina od tadašnjeg doprinosa budžetima. Kako se doprinosi burževima plaćao po stopi od 15% na bruto osobne dohotke kao zajednički prihod svih društveno-političkih zajednica, to je općinskom fondu za školstvo pripadao dio doprinosa budžetima po stopi od 1,5% od iste osnove.

Pored toga zakonskim propisom bili su predviđeni još neki manje značajni izvori prihoda, a kako ta sredstva nisu bila dostatna za pokriće tro-

\*) rujna 1966. g.

škova obrazovanja, društveno-političke zajednice su bile obvezatne da unaprijed odrede odgovarajuću stopu od svih svojih budžetskih prihoda, ili od pojedinih vrsta svojih prihoda, po kojoj će se izdvajati budžetska sredstva u fond za školstvo.

Na taj način htjelo se postići da se školstvo oslobodi administrativnog načina financiranja, osiguravši mu vlastite stalne izvore prihoda, koji će rasti paralelno s porastom materijalne baze društva.

No, međutim, u praksi ova interesantna zamisao nije doživjela svoju realizaciju, naročito ne na nivou općinskih fondova za školstvo.

Vlastiti prihodi ovih fondova nisu bili ni približno dostatni da pokriju potrebe školstva na svojoj teritoriji, pa su najveći dio potrebnih sredstava alimentirali iz općinskih budžeta, što se pokazalo kao vrlo nesiguran izvor prihoda.

Općinski budžeti su, naime, patili od kroničnog nedostatka sredstava, kako iz objektivnih razloga (npr. proces decentralizacije je tekao u pravcu bržeg prenošenja prava i nadležnosti s viših društveno-političkih zajednica na općine negoli što je izvršena i decentralizacija financijskih sredstava), tako i zbog raznih subjektivnih razloga u pojedinim općinama (npr. prekomjerno angažiranje budžetskih sredstava za neprivredne investicije, plaćanje anuiteta po datim garancijama, itd...)

Takva financijska situacija s većinom općinskih budžeta svakako se morala odraziti i na veličinu budžetskih sredstava namijenjenih općinskim fondovima za školstvo, što je imalo logičnu posljedicu da većina ovih fondova nije mogla zbog nedostatka sredstava ispunjavati svoju funkciju stalnog i samostalnog izvora materijalnih sredstava za financiranje školstva, putem kojeg bi organi društvenog samoupravljanja vršili raspodjelu potrebnih sredstava za normalan rad škola.

Namjesto toga općinski fondovi za školstvo bili su pretvoreni u neku vrstu transmisije, posrednika između općinskih budžeta i škola te drugih odgojno-obrazovnih ustanova koje su financirane putem fondova za školstvo.

Način raspodjele sredstava kojima su raspolagali ovi fondovi nije se mnogo razlikovao od ranijeg administrativno-budžetskog načina »rezanja« zahtjeva pojedinih škola. Promjena je bila uglavnom u organu koji je taj nezahvalan posao vršio.

U cilju otklanjanja ovakvog načina raspodjele sredstava po pojedinim nosiocima, bilo je pokušaja unošenja nekih novina kod pojedinih fondova u cilju objektivizacije raspodjele.

Jedan od takvih pokušaja sastojao se i u primjeni »normativa« kod raspodjele sredstava korisnicima, što se ponegdje zadržalo sve do današnjih dana (npr. u Zagrebu Fond za visoko školstvo).

Sušтина primjene normativa svodi se na to da se odredi normativ, tj. visina sredstava koja se odobrava za svaku pojedinu vrstu rashoda. Npr. za osobne dohotke prema brojnom stanju na platnom spisku odobrava se određeni iznos po svakoj kategoriji zaposlenih, čime su ujedno od strane fonda određeni i rasponi (npr. asistent—redovni profesor 1:2, a za ostala zvanja unutar toga raspona).

Slično je i za materijalne rashode, kao npr. za ogrev po m<sup>3</sup>, za osvjetljenje po m<sup>2</sup> školskih prostorija, a za kancelarijski materijal, ptt troškove, nabavku knjiga za biblioteku itd... prema broju uposlenih, u nekim slučajevima svih, a u nekim samo nastavnog osoblja itd.

Na prvi pogled primjena normativa izgleda ne samo da je u redu već čak i da predstavlja doprinos objektivizaciji mjerila za raspodjelu na nivou fond — škole i druge odgojno obrazovne ustanove.

Međutim detaljnom analizom dolazi se do zaključka da primjena normativa predstavlja samo novu varijantu budžetsko-administrativne raspodjele sredstava, i da u stvari predstavlja kočnicu razvoju samoupravljanja i provođenja privredne i društvene reforme u oblasti odgoja i obrazovanja, a ujedno pogoduje ekstenzivnom načinu rada.

Evo konkretno zašto. Uzmimo kao primjer jednu radnu organizaciju, npr. fakultet koji je imao ukupno 100 zaposlenih, od čega znatan dio u administraciji, od kojih možda neki nisu bili čak u dovoljnoj mjeri ni iskorišteni.

Provođenjem intencija privredne reforme ova radna organizacija okrenula se pronalaženju unutrašnjih rezervi. U cilju intenzifikacije rada sprovela je novu organizaciju rada, kako u nastavnom procesu, tako i u administraciji, smanjivši pri tome broj uposlenih za nekih desetak ljudi.

I sada, pošto je ta radna organizacija postupila po intencijama privredne reforme, i umjesto da se nađe u povoljnijoj financijskoj situaciji, logikom normativa (jer je mjerovadan samo broj ljudi na platnom spisku u stalnom radnom odnosu) već iduće budžetske godine dobiva u ukupnoj masi manja sredstva za osobne dohotke, ali isto tako i za gotovo sve materijalne troškove, iako joj se obim poslova nije smanjio, nego čak povećao.

Ista je stvar i s tzv. »honorarnim nastavnicima«. Ako je ta radna organizacija imala neku disciplinu koja je zastupljena npr. sa svega 2—3 sata nastave tjedno a popunjavao ju je honorarni nastavnik, taj nastavnik se nije fakultetu priznavao kao jedinica u normativima za materijalne rashode, npr. za nabavku knjiga za biblioteku itd. Jasno slijedi da će organi samoupravljanja na fakultetu tu disciplinu popuniti nastavnikom u stalnom radnom odnosu, pa makar on bio čak i nedovoljno iskorišten, jer će na taj način dobiti povećana sredstva ne samo za njegove osobne dohotke već i za niz drugih materijalnih rashoda.

Pored toga sistem normativa ima još niz slabih strana kojima se gotovo onemogućava dosljedna primjena principa nagrađivanja prema rezultatima rada. To se prvenstveno odnosi na postojanje već spomenutih raspona za svako pojedino zvanje, kao i na fiksno sredstava određenih početkom kalendarske godine, neovisno o rezultatima rada.

Zagovornici primjene sistema normativa će kod toga sigurno imati primjedbu da rasponi određeni normativima od strane fonda nisu obvezatni za organe samoupravljanja na pojedinim fakultetima, već da njih određuju ti organi samoupravljanja sami svojim pravilnikom o raspodjeli osobnih dohodaka.

To je tačno, ali je isto tako tačno da ako želimo jednoj kategoriji zvanja, npr. redovnim profesorima, povisiti osobne dohotke preko sredstava dobivenih normativom, da analogno treba nekoj drugoj skupini smanjiti osobne dohotke ispod nivoa predviđenih normativima. A takva mjera organa samoupravljanja u uslovima vrlo niskih osobnih dohodaka u visokom školstvu ne bi bila popularna.

Ovdje se još može staviti primjedba da organi samoupravljanja mogu uštedama na materijalnim troškovima povećati sredstva za osobne dohotke, i tim uštedama povećati osobne dohotke pojedinim kategorijama zaposlenih, odnosno uvoditi stimulativnije oblike nagrađivanja.

No, međutim, u praksi, osim vrlo rijetkih izuzetaka, takvih slučajeva nije bilo. Najveći dio sredstava koje su radne organizacije iz ove oblasti dobivale od fondova za školstvo utrošen je za lične dohotke, dok su materijalni rashodi, a osobito onaj njihov dio koji se odnosi na unapređenje nastave, svedeni na minimum.

Zanimljivi su podaci o učešću materijalnih troškova u ukupnim izdacima za obrazovanje, a iznosili su prosječno kod nas:

- u osnovnoj školi materijalni troškovi iznose 12,4% (u nekim školama nastava se obavlja samo kredom i tablom),
- u srednjoj školi se za materijalne troškove izdvaja prosječno 26,3%,
- u visokom školstvu 29,3%.

Međutim u razvijenom školstvu materijalni troškovi se kreću od 30 do 50%<sup>\*)</sup>

Iz ovih podataka se očito vidi da bi školstvo u cjelini trebalo veća sredstva za materijalne rashode, i da otpada gotovo svaka mogućnost prelijevanja sredstava namijenjenih za materijalne rashode u osobne dohotke.

Druga spomenuta mjera (fiksno određivanje sredstava finansijskim planom fonda početkom godine po pojedinim korisnicima bez obzira na postig-

\*) Đ. Kladarin: »Financiranje obrazovanja i odgoja« (»Vjesnik« od 16. X 1965).

nute rezultate u radu), iako na prvi pogled izgleda privlačnom, ima za posljedicu da ni najmanje ne djeluje stimulativno na radne ljude zaposlene u pojedinim radnim organizacijama iz oblasti odgoja i obrazovanja. Krajnje drastičan primjer svodi se na to da bez obzira da li se svi prosvjetni i ostali radnici u jednoj prosvjetnoj radnoj organizaciji zalažu do maksimuma na radu, ili svi kolektivno rade slabo i jedan dio svojih obaveza ne izvršavaju, »njihova« finansijskim planom odobrena sredstva su im zagwarantirana.

Takvih bi se primjera moglo navesti više, no i ovi već dovoljno ukazuju na činjenicu da sistem normativa destimulativno djeluje na uvođenje bolje organizacije rada, na dosljednu primjenu nagrađivanja prema rezultatima rada, i skoro na bilo koje oblike unapređenja nastavnog rada.

Fondovi za školstvo zadržali su se u ovakom obliku sve do današnjih dana. U stvari stupanjem na snagu »Osnovnog zakona o financiranju društveno-političkih zajednica« (Sl. list SFRJ 31/64) kao i »Osnovnog zakona o ustanovama« (Sl. list SFRJ 5/65) ukinuti su propisi na temelju kojih su formirani društveni fondovi za školstvo, tako da je svaka društveno-politička zajednica u kojoj je taj fond postojao trebala da odluči da li će ga zadržati i saobraziti ga odredbama spomenutog Osnovnog zakona o financiranju društveno-političkih zajednica, ili će ga ukinuti.

Budući da su time ovi fondovi postali fakultativnim fondovima, to su im društveno-političke zajednice morale osigurati i izvore prihoda.

Većina društveno-političkih zajednica, osobito Općinskih skupština držala je ovaj fond, a osnovni vid prihoda bila mu je dotacija iz budžeta.

Od viših društveno-političkih zajednica federacija je prva ukinula svoj fond za školstvo, a u SR Hrvatskoj je »Zakonom o ukidanju republičkog društvenog fonda za školstvo« (Narodne novine 7/65) ovaj fond ukinut sa 1. I 1965. g.

Ovo ukidanje republičkog fonda za školstvo u SRH logična je posljedica promjena u načinu financiranja visokog školstva. Dok se ranije visoko školstvo financiralo isključivo iz republičkog fonda za školstvo (osim onih visokih i viših škola koje su poslije 1960. g. osnovale općine ili kotarevi, odnosno pojedine privredne organizacije, koje su ih morale i financirati), posljednjih godina je osnovan, npr. u Zagrebu Gradski fond za financiranje visokog školstva, putem kojeg se vršilo financiranje visokog školstva, i to na bazi sufinanciranja grada Zagreba i SR Hrvatske.

Ovakav način financiranja školstva putem fondova za školstvo nije se do sada pokazao uspješnim, kako je to naprijed, makar djelomično, prikazano.

Da bi se unaprijedio sistem odgoja i obrazovanja, i da bi odgoj i obrazovanje kao društvena djelatnost mogli izvršavati vrlo složene zadatke koje pred njih postavlja naš opći privredni razvitak, postavilo se kao osnovno pitanje: rješavanje problema njihovog financiranja.

U tu je svrhu Savezna skupština polovinom mjeseca svibnja ove godine donijela »Opći zakon o financiranju sredstvima za obrazovanje i odgoj« (Sl. list SFRJ 21/66).

Ovim zakonom postavljeni su samo opći principi financiranja odgoja i obrazovanja, dok će republički zakoni detaljizirati ovu materiju.

U najkraćim crtama, osnovne postavke spomenutog općeg zakona svode se na slijedeće:

Kao najvažnija postavka ovog Zakona javlja se obaveza društveno-političkih zajednica da osiguraju stabilna sredstva za obrazovanje i odgoj, i to takva sredstva koja će rasti paralelno s porastom ličnih dohodaka, odnosno s porastom materijalnog stanja cijelog društva.

U tu svrhu predviđeno je osnivanje tzv. »zajednica obrazovanja«, koje će imati odgovarajući fond za financiranje obrazovanja (fond zajednice obrazovanja).

Zajednice obrazovanja mogu se osnivati za »određeno područje koje u organizaciji mreže obrazovno-odgojnih ustanova predstavlja odgovarajuću cjelinu«, za teritorij republike, za jednu ili više djelatnosti privrede i društvenih službi, odnosno za više radnih organizacija, u skladu sa zakonom.

Prema tome predviđeno je postojanje dviju vrsta zajednica obrazovanja: 1) teritorijalnih i 2) po privrednim djelatnostima odnosno društvenim službama.

Kod teritorijalnih zajednica zakonom je određeno samo postojanje republičkih zajednica, dok će se pitanje druge vrste teritorijalnih zajednica za »određeno područje koje u organizaciji mreže obrazovno-odgojnih ustanova predstavlja odgovarajuću cjelinu« riješiti republičkim zakonom, tj. da li će ta zajednica biti na nivou općine ili nekog šireg područja, npr. ekonomskih regija.

Zajednice obrazovanja čine ustanove za obrazovanje i odgoj, radne organizacije u privredi i društvenim službama i druge zainteresirane organizacije i građani, a njihovi predstavnici čine najviši organ zajednice.

Zajednice su samoupravne organizacije i imaju svojstvo pravne osobe.

Konkretna organizacija pojedine zajednice, njeni organi, njihov sastav, broj članova, djelokrug i način rada, mjerila i način raspodjele sredstava na korisnike itd. odrediti će se statutom zajednice.

Prema čl. 15. spomenutog Općeg zakona, zajednice obrazovanja za određeno područje, odnosno republičke zajednice osiguravaju sredstva za djelatnost i razvitak materijalne osnove ustanova za obrazovanje i odgoj za koje je to zakonom određeno, kao i drugih ustanova i djelatnosti za redovno i izvanredno obrazovanje i odgoj, ako je to, u skladu sa društvenim planovima, predviđeno programom zajednice obrazovanja.

Republička zajednica obrazovanja je dužna, osim financiranja obrazovanja koje će joj republičkim zakonom biti stavljeno u nadležnost, da osigura dopunska sredstva pojedinim zajednicama za određeno područje koje vlastitim sredstvima neće biti u mogućnosti da osiguraju neophodne uvjete utvrđene općim propisima za djelatnost i razvitak materijalne osnove obrazovanja i odgoja na svom području.

Kako je već spomenuto, svaka zajednica obrazovanja imat će svoj fond.

Prihodi fonda predviđeni su ovim zakonom, ali samo po vrsti prihoda, dok će konkretne propise o tome (npr. po kojim stopama itd.) donijeti republički zakoni.

Kao osnovni vid prihoda ovih fondova predviđeno je uvođenje posebnog doprinosa iz osobnih dohodaka građana, tzv. »doprinosa za obrazovanje.«

U stvari radi se o tome da će se iz dosadašnjih doprinosa iz osobnih dohodaka građana (doprinos iz osobnih dohodaka iz radnog odnosa, od poljoprivredne djelatnosti, od samostalnog vršenja zanatskih i drugih privrednih djelatnosti, od samostalnog vršenja intelektualnih usluga, od autorskih prava, patenata i tehničkih unapređenja) izdvojiti jedan određeni postotak, i taj dio će automatski biti prihodom odgovarajućeg fonda zajednice obrazovanja.

Npr. od privredne reforme do 31. XII 1966. g. doprinos iz osobnih dohoda iz radnog odnosa plaća se društvenoj zajednici po zbirnoj stopi od 12,5%, a sastoji se od:

— saveznog doprinosa po stopi od	2,5%
— republičkog doprinosa po stopi od	3 %
— općinskog doprinosa po stopi od	5 %
	<b>Ukupno 10,5%</b>
— dopunskih sredstava u korist zajedničkih rezervi privrednih organizacija	2 %
	<b>Sveukupno 12,5%</b>

Donošenjem privredne reforme bilo je predviđeno da će se dopunska sredstva u korist zajedničkih rezervi privrednih organizacija po stopi od 2% plaćati samo do 31. XII 1966. g., a zatim će se ukinuti.

Ovaj dopunski doprinos se stvarno sa 31. XII 1966. g. ukida, ali je već federacija za 1967. g. povećala svoju stopu saveznog doprinosa za 1%, tj. sa sadašnjih 2,5% na 3,5%, čime je ukupni efekat smanjenja visine ovog doprinosa namjesto 2% svega 1%.

Uvođenjem »doprinosa za obrazovanje« ne uvodi se nikakav novi doprinos, barem ne sa stanovišta privrednih radnih organizacija, koje neće nikakav novi doprinos plaćati, a isto tako i sa stanovišta radnih ljudi koji te doprinose plaćaju iz svojih bruto osobnih dohodaka. Zapravo će se od postojećih republičkih i općinskih doprinosa, koji se plaćaju po zajedničkoj stopi od 8% (3%+5%), izdvojiti na temelju općinskih odnosno republičkih propisa jedan određeni postotak kao tzv. »doprinos za obrazovanje«.

Na isti način postupit će se i s ostalim ranije spomenutim vrstama doprinosa iz osobnih dohodaka.

Saveznim općim zakonom je predviđeno da se zakonom može odrediti kao prihod ovih fondova i dio općinskog i republičkog poreza na promet robe na malo i usluga.

Ako oba spomenuta izvora sredstava nisu dovoljna za vršenje djelatnosti i razvitak materijalne osnove obrazovanja i odgoja na teritoriju odgovarajuće društveno-političke zajednice, onda je ova društveno-politička zajednica dužna osigurati iz svojih prihoda dopunska sredstva zajednici obrazovanja u skladu sa svojim obavezama utvrđenim ustavom i zakonom.

Nadalje kao izvori prihoda ovih fondova zajednica obrazovanja navode se još i sredstva što ih radne organizacije i druge društvene pravne osobe i državni organi izdvajaju za djelatnosti i razvitak obrazovanja i odgoja iz sredstava kojima samostalno raspolažu kao i sredstva što ih građani dobrovoljno daju za obrazovanje i odgoj.

Na osnovi posebnog saveznog zakona može se uvesti kao izvor sredstava za obrazovanje i odgoj i doprinos na investiciona ulaganja.

Od općih postavki ovog zakona treba još spomenuti odnos teritorijalnih zajednica obrazovanja i korisnika sredstava, a to su radne organizacije iz oblasti odgoja i obrazovanja, te zajednice obrazovanja za pojedine djelatnosti privrede i društvenih službi.

Ovi će se odnosi uređivati ugovorom između zainteresiranih strana.

Što se tiče zajednica obrazovanja za pojedine djelatnosti privrede i društvenih službi, ove će osim sredstava što će ih dobiti neposredno od zainteresiranih radnih organizacija iz privrede odnosno društvenih službi, dobiti i dio sredstava što su ih te radne organizacije, za koje one školuju kadrove, uplatile teritorijalnoj zajednici obrazovanja. Ovaj dio sredstava utvrđuje se u skladu s opsegom, vrstom i kvalitetom rada u vršenju djelatnosti obrazovanja, suglasno zakonu.

Neke značajnije primjedbe na postavke ovog općeg saveznog zakona ne bi se mogle staviti, iako se isto tako mora priznati da za buduće financiranje odgoja i obrazovanja nisu nađena neka posebna nova rješenja.

U postavkama ovog zakona ima dosta elemenata sličnosti sa bivšim fondovima za školstvo u razdoblju 1960—65. g.

Kvalitativna razlika će se javiti samo u slučaju ako republičkim zakonima budu određene stope doprinosa iz osobnih dohodaka građana i ostali izvori prihoda u toj visini da će bez učešća i dotacija društveno-političkih zajednica ovi izvori prihoda fondova zajednica obrazovanja moći pokriti kod najvećeg broja osnovnih zajednica sve potrebe za normalnim financiranjem obrazovanja na svom području.

Ako to ne bude slučaj, već će fondovi zajednica obrazovanja po osnovi vlastitih prihoda alimentirati sredstva samo za djelomično podmirenje rashoda fonda, a ostatak potrebnih sredstava biti upućen na prihode iz budžeta društveno-političkih zajednica, financiranje obrazovanja će u svojoj biti ostati gotovo potpuno isto kao što je bilo i do sada, sa svim svojim negativnim posljedicama.

U tom slučaju imat ćemo samo promjene naziva. Fondove za školstvo (fakultativne) i njihove upravne odbore zamijenit će »zajednice obrazovanja« sa svojim odgovarajućim fondovima (ovaj puta obvezatnim).

Dakle, osnovno pitanje koje novim republičkim zakonom treba riješiti, a da bi obrazovanje i odgoj došli u položaj da osnovni principi našeg društva: samoupravljanje i raspodjela prema rezultatima rada mogu djelovati i u ovoj

oblasti, svodi se na osiguranje stalnih i stabilnih izvora prihoda novom »autonomnom fondu« pojedinih zajednica obrazovanja. Ovi izvori prihoda trebaju alimentirati dovoljno sredstava za normalno financiranje obrazovanja i odgoja, i primjenom adekvatnih instrumenata osigurati fondovima zajednica obrazovanja ne samo stalan priliv sredstava već i njihov porast paralelno s porastom osobnih dohodaka u privredi i ostalim vanprivrednim djelatnostima, odnosno s porastom narodnog dohotka.

Da vidimo kako je u SR Hrvatskoj predviđeno rješenje ovih pitanja »Tezama za nacrt Zakona o financiranju odgoja i obrazovanja«.

Kao prvo pitanje javlja se pitanje kvantifikacije pojedinih izvora sredstava. U tezama su predviđene dvije varijante:

I z v o r i	U 000 N. dinara			
	I varijanta		II varijanta	
	Stopa	Iznos	Stopa	Iznos
1. Doprinos iz radnog odnosa	4,25%	503.278	5%	589.784
2. Doprinos od poljoprivrede	8%	82.294	8%	82.294
3. Doprinos od zanatske i intelektualne djelatnosti	4%	11.167	4%	11.167
4. Općinski porez na promet robe na malo	2,57%	147.438	1,06%	60.811
<b>Ukupno</b>		<b>744.177</b>		<b>744.056</b>

Kao polazna baza za utvrđivanje ovih stopa kojima će se alimentirati potrebna sredstva poslužila su autorima teza sredstva predviđena za odgoj i obrazovanje u budžetima svih društveno-političkih zajednica za 1966. g., a koja su planirana u ukupnom iznosu od 743,950.000 novih dinara.

Prema tome proizilazi da bi se primjenom stopa, bilo po I ili II varijanti, osigurala fondovima zajednica obrazovanja kvantitativno ista sredstva kolika su i 1966. g. osigurana u budžetima društveno-političkih zajednica.

No, međutim, i sami autori teza priznaju da ta sredstva nisu dovoljna i ne omogućuju normalno podmirenje redovitih potreba odgojno-obrazovnih radnih organizacija. Poznato je, naime, da osobni dohoci radnika zaposlenih u ovoj oblasti znatno zaostaju za osobnim dohocima radnika odgovarajuće stručne spreme u drugim radnim organizacijama. Slična je situacija i s materijalnim rashodima, naročito u onom dijelu koji se odnosi na unapređenje nastave.

Da bi se ovaj nesklad donekle otklonio, Društvenim planom razvoja SR Hrvatske za razdoblje 1966—70. g. predviđen je porast sredstava za obrazovanje po stopi od 13% godišnje. Čak je i u tezama (alternativa na stav 2. teza VI) izričito naglašena potreba usklađivanja osobnih dohodaka radnika zaposlenih u oblasti odgoja i obrazovanja s osobnim dohocima radnika iste stručne spreme u drugim radnim organizacijama na području odgovarajuće društveno-političke zajednice.

Iako je tezama proklamirana potreba izjednačavanja osobnih dohodaka u prosvjeti s osobnim dohocima ostalih privrednih i vanprivrednih djelatnosti, konkretna sredstva iz redovnih, stabilnih i obvezatnih prihoda za to nisu predviđena. Nije predviđeno iz tih sredstava čak ni perspektivnim planom povećanje sredstava od 13% godišnje.

Namjesto toga autori teza su se upustili u procjenu potreba odgoja i obrazovanja na taj način da su utrošena sredstva u 1965. g. za osnovnu djelatnost (u iznosu od 742,060.000 N. dinara), za investicije (112,700.000 N. d.) i prosvjetno pedagošku službu na nivou republike i za predškolske ustanove (16,200.000 N. d.) uvećali za perspektivnim planom predviđenih 13% povećanja, i na taj način dobili »potrebna sredstva za 1966. g.« (?) u visini od 984,192.000 N. dinara.

Da bi bilansno pokrili razliku ovih »potrebnih sredstava« i osiguranih sredstava predloženim stopama u dvije varijante (cca 744,000.000 N. d.), razliku od 240,000.000 N. d. predviđaju orijentaciono pokriti iz sljedećih izvora:

	U 000 N. d.
— Radne organizacije iz oblasti privrede i društvenih službi	120.000
— Vlastiti prihodi škola	60.000
— Samodoprinosi građana	50.000
— Ostali prihodi	10.000
<b>U k u p n o</b>	<b>240.000</b>

U tezama se govori ...» da se konstantno proširuje djelatnost škola i povećava dopunsko sticanje prihoda, da se ostvaruju šire mogućnosti korištenja ostalih izvora (kreditni, doprinosi roditelja)«.

Prema tome, tezama je predviđeno korištenje samodoprinosa građana (izvanredni i namjenski prihod) te doprinosi roditelja (školarina) za pokriće redovnih potreba školstva.

Prema autorima teza, dakle, proizlazi da su potrebe školstva pokrивane sa cca 75% (ili 744.000.000 N. d.) iz stalnih izvora prihoda fondova zajednica obrazovanja, dok bi ostatak od cca 25% ili 240.000.000 N. d. trebala osigurati privreda direktnim financiranjem obrazovanja, te ostali već spomenuti, inače izvanredni prihodi.

Ovakvim pristupom i analizom u cilju pronalaženja rješenja za financiranje školstva i obrazovanja zauzeto je nekoliko stavova, koji je objektivno ne mogu prihvatiti. To su npr.:

1) 1965. g. nikako ne može uz ovakav tretman (utrošena sredstva u apsolutnim iznosima) poslužiti kao baza za utvrđivanje potrebnih sredstava za normalan rad odgojno-obrazovnih radnih organizacija.

Dobro je poznato da se ta godina sastoji od 2 perioda u financijskom pogledu skoro neusporediva, tj. do privredne reforme prvih 7 mjeseci, i drugih 5 mjeseci nakon reforme. Dok je prvih 7 mj. postojao jedan režim cijena s odgovarajućim nivoom osobnih dohodaka (u oblasti odgoja i obrazovanja također niskih), poslije privredne reforme troškovi života su porasli za cca 45%, a cijena materijala i usluga koji se kod škola javljaju kao materijalni troškovi za cca 30%.

Naravno da su se time javile i potrebe za povećanim sredstvima za normalan rad odgojno-obrazovnih radnih organizacija. Ova sredstva u pravilu nitko nije naknadno dodijelio odgojno-obrazovnim radnim organizacijama, osim možda u pojedinačnim i izuzetnim slučajevima.

Jedino su radne organizacije iz ove oblasti, kao uostalom i radne organizacije u svim drugim privrednim i neprivrednim djelatnostima, mogle povisiti osobne dohotke za 12,5% neto zbog razlika nastalih smanjenjem stopa doprinosa iz osobnih dohodaka društvenoj zajednici.

Prema tome logički proizilazi da utrošena sredstva u 1965. g. uvećana za 13% ne predstavljaju čak niti naknadu za povišenje troškova života odnosno za porast cijena materijala i usluga privrednom reformom, a kamoli da predstavljaju realne potrebe za normalan rad odgojno-obrazovnih radnih organizacija.

2) Poznato je nadalje da se školstvo do sada financiralo iz 2 izvora, odnosno na 3 načina.

Jedan dio školstva financirao se iz budžeta, odnosno iz fondova za školstvo društveno-političkih zajednica, dok su drugi dio škola, koje su osnovale pojedine grupe privrednih radnih organizacija financirali sami osnivači. Bilo je slučajeva i tzv. sufinanciranja škola od strane budžetskih sredstava, odnosno fondova za školstvo društveno-političkih zajednica i radnih organizacija u privredi.

Kod utvrđivanja potrebnih sredstava na bazi utrošenih sredstava iz 1965. g., kako je to u tezama učinjeno, pod »utrošenim sredstvima« iskazana su sva utrošena sredstva prema podacima Službe društvenog knjigovodstva na bazi završnih računa za 1965. g., i to svih škola svih stupnjeva, koje imaju svoje tekuće račune kod Službe društvenog knjigovodstva.



Prema tome u tim utrošenim sredstvima iskazana su i utrošena sredstva npr. i onih škola, odnosno školskih centara, koje su osnovale pojedine radne organizacije, i koje ih u cijelosti i financiraju iz svojih posebnih sredstava, van davanja društveno-političkim zajednicama.

Treba se podsjetiti da je postojećim instrumentima raspodjele ukupnog prihoda privrednih organizacija predviđena mogućnost da mogu ove radne organizacije za potrebe financiranja školovanja i druge oblike obrazovanja i uzdizanja svojih kadrova izdvajati na teret troškova poslovanja do 2,5% od isplaćenih osobnih dohodaka. Odluku po kojoj stopi u okviru do spomenutih 2,5% će vršiti ovo izdvajanje donosi radnički savjet privredne organizacije.

Prema tome, koliko utrošena sredstva u 1965. g. nisu povoljna startna osnova iz već ranije navedenih razloga, tako je isto nepravilno u analizi iskazati ukupno utrošena sredstva svih škola, uključivši i one škole koje direktno financiraju privredne organizacije iz za to posebnih sredstava. Ovo tim više kada znamo da ovim zakonom treba utvrditi potrebna sredstva za one škole odnosno odgojno-obrazovne radne organizacije koje su do sada bile financirane od strane društveno-političkih zajednica a na temelju ovog zakona prelaze na financiranje putem fondova teritorijalnih zajednica obrazovanja.

Na temelju ovakvih neusporedivih podataka u tezama se proizvoljno konstatira da je samo 75% potrebnih sredstava za odgoj i obrazovanje osigurano iz stalnih izvora prihoda budućih fondova zajednica obrazovanja.

U stvari, procjenom potrebnih sredstava, kako je to izvršeno u tezama, stvorena je nepotrebna uznemirenost u širokom krugu građana, a prvenstveno među prosvjetnim radnicima, a sama »procjena« uopće nije tačna.

Možda će jedna solidnija analiza pokazati da stvarno nedostaje cca 25% sredstava potrebnih za normalan rad odgojno-obrazovnih radnih organizacija. Ali u tom slučaju to će biti rezultat dobiven na bazi tačnih podataka i na bazi primjene jedne druge metodologije u analizi.

Ja lično mislim (na bazi slobodne procjene, jer ne raspolazem potrebnim podacima) da će s obzirom na osjetno zaostajanje osobnih dohodaka prosvjetnih radnika, i uz uvjet da se njihovi osobni dohoci izjednače s osobnim dohocima radnika iste stručne spreme u drugim djelatnostima, te uz postojeće povišenje cijena raznim materijalima i uslugama, koji se javljaju u odgojno-obrazovnim radnim organizacijama kao materijalni troškovi, manjak potrebnih sredstava u odnosu na osigurana sredstva u prijedlogu teza iznositi barem 40%, a vjerovatno i nešto više.

U cilju utvrđivanja stvarno potrebnih sredstava koja je potrebno osigurati stalnim izvorima prihoda fondovima zajednica obrazovanja, treba kao prvo lučiti iz toga već spomenute škole koje se financiraju direktno od strane privrednih organizacija. Takve škole je privreda osnovala, njihovi osnivači su ih do sada financirali, i nema nikakvih razloga da se to mijenja i da se njihovo financiranje prebaci na društveno-političke zajednice, odnosno na teritorijalne zajednice obrazovanja. To tim više što privredne organizacije imaju po postojećim propisima mogućnost da izdvajaju za to potrebna sredstva, i što se ovim zakonom o financiranju školstva ne uvode nikakva nova davanja privrede društvenoj zajednici, kako je to već ranije prikazano, a napose ne za financiranje školstva.

Ovdje se treba podsjetiti da doprinos iz osobnih dohodaka iz radnih odnosa (čiji će jedan dio ubuduće biti prihod fondova zajednica obrazovanja) ne plaćaju radne organizacije u privredi, već ga plaćaju društvenoj zajednici u cilju podmirenja opće potrošnje svi radni ljudi u radnom odnosu, ne samo u privredi već i u prosvjeti, sudstvu, upravi i svim ostalim neprivrednim djelatnostima.

Dakle, u pogledu izvora finansijskih sredstava radi se samo o jednoj novoj namjenskoj preraspodjeli sredstava, a koja su već i ranije pripadala društvenoj zajednici.

Međutim, ipak ostaje činjenica da na ovaj način utvrđeni i kvantificirani stalni prihodi fondova zajednica obrazovanja neće biti dostatni za po-

kriće potrebnih rashoda za normalan rad odgojno-obrazovnih radnih organizacija.

Da bi se pravilno utvrdila potrebna sredstva, bit će potrebno izvršiti nova preračunavanja, vodeći kod toga računa da se uspoređuju samo utrošena i potrebna sredstva iz istih izvora prihoda, te da se na temelju toga predlože nove stope po kojima će fondovi zajednica osiguranja alimentirati svoje redovne prihode.

Ako se pak i novim tačnim proračunima pokaže da na način predložen u tezama predloženi prihodi neće biti dovoljni za pokriće potrebnih rashoda za normalan rad škola i drugih odgojno-obrazovnih radnih organizacija koje će se financirati iz ovih fondova, treba prići povećanju sredstava namijenjenih za fondove zajednica obrazovanja. Ovo je tim više opravdano što je posljednjih godina u Jugoslaviji učešće izdataka za školstvo u ukupnom narodnom dohotku imalo stalnu tendenciju laganog opadanja.

Od sredstava namijenjenih iz raspodjele narodnog dohotka za financiranje opće potrošnje može se više izdvojiti za financiranje odgoja i obrazovanja. To se može postići daljnjom preraspodjelom, a prvenstveno štednjom i smanjivanjem izdataka za ostale vidove opće potrošnje. Na to nas upućuje i podatak da se u SR Hrvatskoj troši za potrebe školstva 34% budžetskih sredstava, a za potrebe uprave 33%.

Nema potrebe, barem ne na ovom mjestu, za davanjem receptata za smanjenje ostalih vidova opće potrošnje (prvenstveno uprave), jer to iziskuje posebnu studiju. No, međutim, ipak nije na odmet spomenuti da SRH troši znatna budžetska sredstva za financiranje kotareva, iako znamo da su kotarevi (srezovi) ili već ukinuti, ili neposredno pred ukidanjem u gotovo svim ostalim našim socijalističkim republikama.

Ukidanjem kotareva i u SR Hrvatskoj mogla bi se na taj način uštedena sredstva namijeniti za financiranje djelatnosti odgoja i obrazovanja.

Slične uštede bi se mogle ostvariti npr. u Zagrebu ukidanjem, ako već ne svih, a ono barem izvjesnog broja gradskih općina.

Ako se pak niti smanjenjem rashoda na ostalim vidovima opće potrošnje (prvenstveno upravi) ne mogu namiriti potrebna sredstva, treba predložiti federaciji da uvede doprinos na investicije kao prihod fondova zajednica obrazovanja, koja je mogućnost uostalom i predviđena Saveznim općim zakonom o financijskim sredstvima za obrazovanje i odgoj.

Ako bi do toga došlo, mislim da bi prvenstveno trebalo sredstva dobivena oporezivanjem investicija u privredi trošiti za investicije u školstvu.

I na kraju moguće je ne samo u upravi već i u samom školstvu pronaći znatne uštede. Ovdje prvenstveno mislim ne na linearno pronalaženje ušteda u svim postojećim školama, već prvenstveno na izgradnju jedne racionalnije mreže škola koje su potrebne našem društvu.

Činjenica je da je naša postojeća mreža škola nefunkcionalna i da ne odgovara potrebama ne samo privrede već društva uopće.

Pojedine vrste škola, naročito škole II stupnja (srednje škole) nastajale su i još uvijek se otvaraju stihijski. Općine su, samo da bi djeca nakon završene 8-godišnje škole mogla nastaviti školovanje u srednjoj školi, osnivale »najjeftiniju vrstu« škole (kod koje ne treba osnivačkih ulaganja za radionice, laboratorije i slično), a ne onu školu koja je stvarno potrebna privredi i društvenim službama na određenom širem području. Posljedica toga je pojava nesrazmjernog broja npr. srednjih ekonomskih škola, gimnazija, i upravnih škola. Tako npr. samo u kotaru Karlovac postoji 7 srednjih ekonomskih škola.

Iako već čitave generacije đaka pojedinih ovih škola ne mogu naći zaposlenje, škole ne samo da dalje egzistiraju već postoji i daljnja tendencija otvaranja novih.

Sličnih pojava, iako u manjoj mjeri, imamo i u višem i visokom školstvu.

Prema tome sam pristup rješavanju problema financiranja školstva je započet s pogrešne osnove. Traže se sredstva za sve postojeće škole naše vrlo ekstenzivne mreže škola, a u nekim strukama čak i hipertrofirane.

Umjesto financiranja ovakve ekstenzivne i neracionalne mreže škola trebalo je najprije utvrditi jednu svrsishodniju mrežu škola, pa za takve škole osigurati potrebna sredstva za normalan rad.

Jasno je da takav zahtjev iziskuje dulje vrijeme za postavljanje odgovarajuće mreže škola, i da je u kratkom roku, koliko preostaje do donošenja ovog zakona, to neizvodivo. Ali zato ostaje obaveza na budućim zajednicama obrazovanja, osobito na nivou ekonomskih regija (koje zajednice bi trebalo osnovati, o čemu će biti riječi u daljem izlaganju) da perspektivno riješe ovaj problem.

3) Tezama je nadalje predviđeno da će se sredstva samodoprinosu građana kao i doprinosi roditelja (školarina) koristiti za pokriće redovnih rashoda škola.

Ovakav stav zaista začuđuje, jer samodoprinos građana ima karakter izvanrednog prihoda, vremenski ograničenog i namjenskog, a iz štampe su nam poznati slučajevi intervencija ustavnih sudova, koji poništavaju odluke pojedinih škola koje su uvele plaćanje školarine.

Pored toga uvođenje školarine će se negativno odraziti i na buduću socijalnu strukturu učenika. Dok plaćanje školarine neće predstavljati neko posebno opterećenje za roditelje s višim osobnim dohocima, dotle će djeci radnika neposrednih proizvođača često biti onemogućeno školovanje iz tog razloga. Zar želimo npr. da djeca nekvalificiranih radnika ne mogu postići ništa drugo, nego da i oni budu nekvalificirani radnici, a da o mogućnosti postizanja fakultetske naobrazbe, što iziskuje dugogodišnje školovanje, i ne govorimo.

Zbog toga školarinu, kao antisocijalnu mjeru ne bi smjeli nikako prihvatiti, a formulacijama o »dobrovoljnom davanju« ne smijemo se zavaravati.

Što se tiče samodoprinosu građana, njega treba koristiti isključivo strogo namjenski samo za one namjene zbog čega su ga građani i izglasali (npr. izgradnja konkretno određenih dječjih vrtića ili đačkog doma, škole itd.), a o čemu treba građanima redovito podnositi račun o izvršenju radova i trošenju sredstava.

4) Kao jedno od daljnjih pitanja u pogledu osiguranja sredstava za financiranje obrazovanja javlja se i problem stopa po kojima će se vršiti izdvajanje predviđenih prihoda u fondove zajednica obrazovanja.

Podimo na čas od pretpostavke da su ukupna sredstva osigurana predloženim stopama izdvajanja, kako je to u spomenute 2 varijante predloženo, dovoljna za normalan rad svih škola u SR Hrvatskoj, gledano u cjelini.

To još uvijek ne znači da će izdvajanja po pojedinim nižim društveno-političkim zajednicama, odnosno zajednicama obrazovanja uvijek biti zadovoljavajuća. Negdje će vjerovatno npr. primjenom predloženih stopa jedinstvenih za cijelu republiku — sredstva pretjecati, a drugdje neće biti dovoljna niti za podmirenje najosnovnijih potreba školstva.

Zbog toga smatram da primjena jedinstvenih stopa za svaku općinu, odnosno za svaku zajednicu obrazovanja neće biti primjenjiva, osobito ako budu postojale samo 2 vrste teritorijalnih zajednica obrazovanja (općinske i republičke).

Kod toga bi trebalo ići na primjenu različitih stopa po pojedinim općinama ili grupama općina. Uostalom sve općine niti sada, a još više u prošloj fazi razvoja našeg budžetskog sistema (do 1965. g.), ne učestvuju s istim postotkom u budžetskim prihodima. Poznate stope po kojima se naplaćuju prihodi općinskih budžeta imaju karakter minimalnih sredstava, a republika od svojih sredstava (prihoda) ustupa pojedinim općinama izvjestan postotak svojih prihoda, a nekima još pored toga daje i direktne dotacije.

Možda bi se nešto slično moglo primijeniti i kod fondova zajednica obrazovanja.

No, međutim, ovo pitanje je usko povezano i s osnivanjem zajednica obrazovanja. Kad bi postojale samo 2 vrste teritorijalnih zajednica, i to općinske i republičke, ovakvo rješenje bi izgleda bilo jedino primjenjivo.

Međutim, osnivanjem npr. regionalnih zajednica obrazovanja imali bismo pored niza drugih prednosti i prednost u mogućnosti primjene jedinstvenih stopa.

5) S time u vezi je i pitanje učešća poreza na promet kao prihoda zajednica obrazovanja.

Budući da je porez na promet prvenstveno instrumenat politike cijena i plaćaju ga potrošači prilikom kupovanja oporezovanih proizvoda i usluga iz svojih osobnih dohodaka, to se mjesto gdje građani svojim radom ostvaruju osobne dohotke i mjesto potrošnje (realizacije poreza na promet) ne poklapaju, pa realizacija poreza na promet po pojedinim užim teritorijama ne mora predstavljati uvijek i odraz dostignutog stepena privrednog razvoja.

Kod toga nije na odmet koristiti iskustva s »naknadom za puteve«, koja je sadržana u maloprodajnoj cijeni benzina, isto kao i porez na promet. Spomenuta naknada za puteve je prihod poduzeća za puteve, koja imaju zadatak održavanje, modernizaciju itd. postojećih cesta.

Taj primjer se svodi na to da zbog razlika u cijeni benzina u Italiji i Jugoslaviji, nekoliko pumpnih stanica uz granicu ostvari veći promet nego li stotinjak drugih benzinskih stanica u unutrašnjosti zemlje.

Naravno da onda i poduzeća za puteve na čijem se području nalaze te benzinske stanice ostvaruju u odnosu na druga ista takva poduzeća nesrazmjerne prihode.

Iako ne u tako drastičnoj mjeri kao u ovom slučaju, i kod poreza na promet može doći do sličnih nesrazmjera, naročito u turističkim mjestima, pograničnim krajevima itd.

Zbog toga smatram da bi porez na promet trebalo, uz izvjesnu korekciju predloženih stopa, predvidjeti kao isključivi prihod republičke zajednice obrazovanja.

Od ostalih značajnih pitanja u vezi s financiranjem odgoja i obrazovanja javljaju se još 2 problema kojima treba posvetiti punu pažnju.

To je prvenstveno problem zajednica obrazovanja, koji se sastoji u pitanju na kojem nivou osnivati ove zajednice.

Drugi problem je pitanje unutarnje raspodjele: fondovi zajednica obrazovanja naprama školama i ostalim korisnicima sredstava namijenjenih za odgoj i obrazovanje.

Tezama je predviđeno da se osnuju kao teritorijalne zajednice obrazovanja:

- 1) osnovna zajednica obrazovanja za područje jedne ili više općina i
- 2) republička zajednica obrazovanja za područje Republike.

Pored toga mogu se osnivati i posebne zajednice obrazovanja (za jednu ili više djelatnosti privrede i društvenih službi, odnosno za jednu ili više radnih organizacija).

Ove posebne zajednice obrazovanja moraju imati vlastite prihode, koje im osiguravaju osnivači, te »sredstva koja im ustupaju odgovarajuće teritorijalne zajednice obrazovanja« pod uvjetima utvrđenim ovim zakonom.

Ako u konačnom tekstu zakona ostane ovakva formulacija, sigurno ćemo imati od teritorijalnih zajednica obrazovanja samo republičku zajednicu obrazovanja i osnovnu zajednicu obrazovanja u svakoj općini, a od mogućnosti da se osnovna zajednica obrazovanja osnuje za više općina neće biti ništa.

Siromašnije komune koje se primjenom predloženih stopa ne »uklapaju«, tj. ne mogu podmiriti potrebe svog školstva žele ići na udruživanje sredstava. Nasuprot tome, oni koji primjenom predloženih stopa bolje prolaze, ne žele takvo udruživanje.

Tako će sve ostati skoro po starom, i svaka općina će nastojati da samostalno rješava problem školstva na svome području, sa svim posljedica stihijskog razvoja školstva, kako je to već ranije prikazano.

Treba svakako napomenuti da je općina teritorijalno premalena jedinica i da ne predstavlja u pravilu zaokruženu cjelinu u privrednom pogledu, a isto tako i u pogledu društvenih službi.

Zbog toga ona ne može samostalno rješavati vrlo složene probleme izobrazbe kadrova, osim osnovnog školstva.

Na području jedne prosječne općine treba npr. od kadrova sa srednjom stručnom spremom raznih vrsta tehničkih, šumarskih, poljoprivrednih, medicinskih itd. kadrova, ali to ujedno ne znači da svaka općina treba osnivati sve te vrste škola.

A kako to u praksi izgleda prikazano je već ranije. Svaka općina osniva neku srednju školu, bez obzira na potrebe i mogućnosti zapošljavanja svršenih učenika tih škola, a s takvom stihijom treba prekinuti. Kao dokaz toga služi i podatak da u SR Hrvatskoj imamo 99 srednjih škola (od ukupno 432 takve škole), od kojih svaka ima upisano ispod 100 učenika.

Ista, odnosno slična je situacija i s višim, pa i visokim školama. U SRH gotovo i nema značajnijeg mjesta a da nema barem neku višu školu, a visokoškolske radne organizacije postoje u 6 gradova naše Republike (Zagreb, Rijeka, Split, Osijek, Zadar i Sisak.)

Iako objektivne analize pokazuju da nam struktura škola po vrstama i naučno-stručnim područjima ne zadovoljava, ipak se na izmjeni postojeće strukture ništa ne poduzima, jer svaka društveno-politička zajednica vodi autarhijsku politiku školovanja kadrova.

Kao daljnju negativnu posljedicu takvog nefunkcionalnog sistema školstva imamo situaciju da srednje škole s pojedinih općina neće upisati djecu s područja drugih općina, da traže potvrde njihovih općina ili roditelja da će participirati troškove oko njihovog školovanja itd.

Iz takvih odnosa rađaju se često sporovi među općinama. One općine koje trebaju participirati troškove školovanja djece sa svog područja drugim općinama smatraju da im je jeftinije osnivati svoju školu, pa se nefunkcionalna i neracionalna mreža i struktura škola još više pogoršava, a da se o nekom planskom obrazovanju kadrova niti ne govori.

Ovdje naravno ne mislim na neko administrativno plansko provođenje obrazovanja kadrova. Ali da se ono mora zasnivati na realnim potrebama naše privrede i društva uopće, u to ne treba sumnjati.

Da bi se sagledale potrebe za obrazovanjem kadrova, područje općine je daleko premaleno i nikako ne odgovara.

Mi u SR Hrvatskoj imamo baš divnu priliku da priđemo rješavanju tog problema putem ekonomskih regija, koje su baš u cilju usmjeravanja ekonomsko-društvenog razvoja i rješavanja zajedničkih pitanja i interesa svih nosilaca društveno-ekonomskog razvoja utvrđene Društvenim planom razvoja SRH za razdoblje od 1966. do 1970. godine.

Tim planom su utvrđene 4 makroregije i 5 regija, kao dio tih makroregija. To su:

1. Slavonska makroregija
2. Srednjohrvatska makroregija, sa 3 regije:
  - a) Zagrebačka regija,
  - b) Zagorsko-međumurska regija,
  - c) Bilogorsko-podravska regija.
3. Primorsko-lička makroregija, sa 2 regije:
  - a) Primorsko-istarska regija,
  - b) Lička regija.
4. Dalmatinska makroregija

Na nivou ovih regija lakše bi se izvršile odgovarajuće analize potrebnog profila kadrova, naročito srednje i više stručne spreme.

Na temelju toga smatram da bi od teritorijalnih zajednica obrazovanja trebalo zakonom predvidjeti postojanje 3 vrste teritorijalnih zajednica obrazovanja, i to:

1. zajednica obrazovanja za svaku općinu, koja bi financirala osnovno školstvo;
2. zajednice obrazovanja po ekonomskim regijama, koje bi financirale srednje i više školstvo;

3. republička zajednica obrazovanja, koja bi davala dopunska sredstva pojedinim općinskim, odnosno regionalnim zajednicama obrazovanja, a ujedno bi financirala visoko školstvo.

Ovo posljednje smatram opravdanim jer kao što je općina premalena za sagledavanje potreba i rješavanje problema obrazovanja kadrova sa srednjom stručnom spremom, tako isto nema potrebe da svaka ekonomska regija, pa niti makroregija, organizira školovanje stručnjaka s visokom stručnom spremom. Time će se na nivou Republike lakše utvrditi potreba za visokoškolskim kadrovima, i ujedno otkloniti anomalije koje postoje i u strukturi visokoškolskih radnih organizacija prema naučno-stručnim područjima. (Npr. Rijeka ide na osnivanje Stomatološkog fakulteta iako analize pokazuju da ćemo uz postojanje samo zagrebačkog Stomatološkog fakulteta uskoro imati višak završenih stomatologa. Slična je situacija i s ekonomskim visokoškolskim radnim organizacijama. U SRH imamo već 3 ekonomska fakulteta, 1 Visoku privrednu školu i 1 Visoku školu za vanjsku trgovinu.)

Što se tiče posebnih zajednica obrazovanja za pojedine djelatnosti privrede i društvenih službi, odnosno za pojedine privredne organizacije, smatram da je pravilno da ih osnivaju zainteresirane radne organizacije.

Već su ranije navedeni razlozi koji ukazuju da nema razloga da teritorijalne zajednice obrazovanja participiraju troškove njihovog financiranja. Ovo se naročito odnosi na specijalizirane škole, koje su njihovi osnivači i do sada u potpunosti financirali.

Što se tiče raznih školskih centara koje je osnovala privreda a do sada su ih zajednički financirale privreda i fondovi za školstvo, smatram da takvo zajedničko financiranje treba i dalje ostati.

Na kraju je preostao još problem unutarnje raspodjele između fondova zajednica obrazovanja i korisnika sredstava (škole i druge odgojno-obrazovne radne organizacije).

Tezama je predviđeno da bi se ta raspodjela vršila primjenom normativa, odnosno »cijene obrazovanja«. Tako u tezi IX tač. 3. stoji: »... da po mogućnosti detaljnije odredi normative na osnovi kojih će odgojno-obrazovne ustanove ostvarivati naknadu za djelatnost, tj. da odredi elemente na osnovi kojih će se formirati cijena obrazovanja.«

Negativne strane primjene normativa iznesene su već ranije, pa ih nije potrebno ponavljati.

Što se tiče ostalih postavki u tezama u vezi s »cijenom obrazovanja« ne bi se moglo prihvatiti stanovište da osnovna jedinica u kojoj se izražava cijena obrazovanja bude učenik, odnosno student. Za to ima više razloga:

Ako utvrdimo cijenu obrazovanja po 1 učeniku (studentu), logički moramo primijeniti jednu prosječnu cijenu, koja u prosjeku može biti realna, ali po pojedinim školama neće odgovarati. Uostalom bit će teško naći 2 škole koje će imati istu cijenu obrazovanja po 1 učeniku, a u visokom školstvu to je gotovo neprimjenljivo zbog raznorodnosti pojedinih fakulteta.

Pored toga škole imaju prilično fiksne troškove, koji nisu proporcionalni porastu ili padu broja učenika, odnosno studenata. Ovo je naročito izrazito kod visokoškolskih radnih organizacija. Da li će se na primjer na jedan fakultet društvenih nauka upisati u I semestar 100 ili 200 studenata, sa stanovišta troškova to je vrlo mala razlika.

Namjesto toga bi trebala svaka odgojno-obrazovna radna organizacija da ponudi odgovarajućoj zajednici obrazovanja svoj program rada, i da za ponuđeni program traži, uz predočeno detaljno obrazloženje, odgovarajuća sredstva.

Prema tome »cijena obrazovanja« bi se trebala bazirati na cjelovitom programu rada i njegovom izvršenju, a ne da osnovica bude 1 student ili učenik.

U slučaju prihvaćanja programa rada, zajednica obrazovanja i škola, odnosno fakultet trebali bi sklopiti ugovor o financiranju s uzajamnim obavezama. Sva davanja tokom godine od strane zajednice obrazovanja imala bi karakter akontacije, a konačni obračun bi se vršio krajem godine izvr-

šenjem ugovorenih zadataka. Ovdje će izvjestan problem svakako činiti nepodudaranje kalendarske i školske godine, jer se financijska sredstva planiraju, troše i o tome pravi završni račun po kalendarskoj godini, a aktivnost škola se odvija po školskoj godini. No vjerujem da to ipak nije nepremostiva prepreka.

Primjenom predloženog škole bi došle u poziciju da čak moraju i vraćati primljena sredstva ako ne izvrše ugovorene obaveze. Takva mjera bi sigurno vrlo stimulatивно djelovala na izvršenje preuzetih obaveza.

Sredstva koja bi preostala, ako jedan dio radnih organizacija ne bi ostvario svoje ugovorom preuzete obaveze, mogla bi se unijeti u rezervni fond zajednice obrazovanja, ili se podijeliti npr. svim radnim organizacijama korisnicima sredstava putem ove zajednice obrazovanja.

Na kraju, u pogledu cijene obrazovanja trebalo bi striktno poštivati samoupravna prava odgojno-obrazovnih radnih organizacija, i ne smanjivati im sredstva ako se smanji npr. broj zaposlenih, kao što je do sada bila situacija s primjenom normativa, uz uvjet da su sve ugovorom preuzete obaveze izvršene.

Osnovno mjerilo za raspodjelu sredstava treba biti samo izvršeni rad, i to kako u pogledu kvantiteta, tako i u pogledu kvaliteta.

## РЕЗЮМЕ

Дилеммы в связи с финансированием воспитания и образования в СР Хорватии.

С целью продвижения вперед системы воспитания и образования, затем дальнейшего развития основных принципов нашего общества, а это — самоуправление и распределение по труду, Всесоюзное собрание в мае этого года издало „Всеобщий закон о финансовых средствах для образования и воспитания“.

Этим законом поставлены общие принципы финансирования воспитания и образования, пока Социалистическим республикам поставлено задание — своими республиканскими законами детализировать эту материю.

В этих целях в СРХ до самого выпуска этого Республиканского закона сделаны „Тезисы для плана Закона о финансировании воспитания и образования“, которые ставили на широкую дискуссию всех заинтересованных факторов.

Чтобы подать прилог этой дискуссии, автор и написал эту свою работу, в которой изобразил способ и проблематику финансирования воспитания и образования в СФРЈ.

При этом он особенно анализировал метод финансирования этой деятельности в периоде от 1960—1966 г. г., а потом дал обзор с критическим взглядом на уже упомянутые предложенные тезисы.

Анализируя период от 1960—1966 г. г., автор показал, что способ финансирования воспитания и образования в сущности был бюджетно-административным способом финансирования, и что он дестимулирующе действовал на развитие самоуправления, как и распределения по труду.

В отношении к анализу новых тезисов автор показал, что предложенные тезисы имеют ряд недостатков, а самое основное то, что не решается вопрос постоянного, устойчивого материального базиса (ресурсы средств) для финансирования воспитания и образования, что и в будущем будут финансировать путем так называемых „сообществ образования“.

Чтобы отклонить как эти, так и некоторые другие недостатки в тезисах, автор дает и несколько конкретных предложений. Например, один из предложений относится к сообществу образования. С целью установления более рациональной и более функциональной сети школ предлагает основание трех категорий территориальных сообществ образования и то:

1. Сообщество образования для каждой общины (коммуны), которая бы финансировала начальные школы.
2. Сообщество образования по экономическим областям, которые бы финансировали средние и высшие школы. На этом уровне могли бы легче утвердить потребность за кадрами с средней и высшей специальной подготовкой.
3. Республиканское сообщество образования, которое отдавало бы дополнительные средства отдельным общинам, точнее, областным сообществам образования, а вместе с тем оно бы в целом финансировало высокие учебные заведения.

Кроме того, автор вынес еще несколько предложений в отношении к „дене образованию“, применения норматива при распределении по труду на уровне сообществ образования — отдельные школы, и т. д.

(Перевела Зорица Протич)