

Decentralizacija u sustavu odgoja i obrazovanja

- normativni okvir -

*Zlatko Ljubić**

UDK 336.12:352
352.336.12
37.014.552

Stručni rad
Primljeno: 10. 10. 2000.
Prihvaćeno: 4. 11. 2000.

Autor u ovom radu razmatra neke oblike pravnonormativne i faktične centralizacije upravljanja i financiranja odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj te potrebu i mogućnosti decentralizacije u ovom području.

Ključne riječi: decentralizacija, financiranje, lokalna samouprava, odgoj, obrazovanje

1. Prosvjetnu regulativu¹ u Republici Hrvatskoj obilježavaju rješenja o visokom stupnju centralizacije financiranja i upravljanja djelatnošću odgoja i obrazovanja u cjelini. Ovaj rad trebao bi pokazati neke aspekte, oblike i posljedice centralizacije procesa financiranja i upravljanja sustavom obrazovanja kroz prikaz primjene propisa kojima je uređena djelatnost osnovnog i srednjeg školstva u Republici Hrvatskoj. Rad bi ujedno trebao upozoriti na nedostatke zatečenog sustava i na razloge zbog kojih je nužno potaknuti izradu modela decentralizacije u odgoju i obrazovanju i njegovu primjenu u praksi.

* Zlatko Ljubić, dipl. pravnik, pomoćnik ministra prosvjete Republike Hrvatske

¹ Školske propise u užem smislu čine: Zakon o ustanovama (Narodne novine, broj 76/93), Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi (Narodne novine, broj 10/97), Zakon o osnovnom školstvu (Narodne novine, broj 59/90, 26/93, 27/93 i 7/96), Zakon o srednjem školstvu (Narodne novine, broj 19/92, 27/93 i 50/95), Zakon o stručno-pedagoškom nadzoru (Narodne novine, broj 73/97), Zakon o prosvjetnoj inspekciji (Narodne novine, broj 50/95 i 73/97), Zakon o priznavanju istovrijednosti stranih školskih svjedodžbi i diploma (Narodne novine, broj 57/96). Na odnose u školskim ustanovama primjenjuju se i odredbe preko tridesetak podzakonskih propisa donesenih temeljem nekog od navedenih zakona. Tome dakako treba pridodati niz općih propisa koji se na djelatnost prosvjete primjenjuju supsidijarno.

Prema članku 11. Zakona o osnovnom školstvu sredstva za ostvarivanje javnih potreba utvrđenih Državnim pedagoškim standardom osiguravaju se u državnom proračunu i proračunu županija i Grada Zagreba.

U državnom proračunu osiguravaju se sredstva za:

- plaće i naknade potrebnog broja učitelja, stručnih suradnika i drugih djelatnika, njihovo usavršavanje i doškolovanje te za uvjete njihova rada;
- povećane troškove školovanja darovitih učenika, učenika u umjetničkim programima, djece na jeziku nacionalnih manjina, djece s teškoćama u razvoju te za programe rada vježbaonica i eksperimentalnih osnovnih škola;
- djelatnost organizacija i institucija te informacijski sustav koji su od interesa za osnovno školstvo u cjelini.

Prema citiranoj odredbi Zakona, u proračunu županije i Grada Zagreba trebalo bi osigurati sredstva za:

- prijevoz učenika koji stanuju u naseljima udaljenima od škole;
- prehranu učenika;
- amortizaciju i materijalne troškove osnovnih škola;
- potreban prostor, opremu i nastavna pomagala osnovnih škola.

Ako županija i Grad Zagreb ne mogu u svom proračunu osigurati sredstva za ostvarivanje navedenih javnih potreba, Zakon je predvidio da se sredstva osiguravaju u državnom proračunu u okviru ukupnih dopunskih sredstava.

Zakonom o osnovnom školstvu predviđeno je i to da se proračunom jedinice lokalne samouprave i uprave mogu osigurati dodatna sredstva za plaće potrebnog broja učitelja na njezinom području.

Međutim, člankom 98. Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (Narodne novine, broj 117/93) utvrđeno je da se sredstva za materijalne rashode iz citiranog članka 11. Zakona o osnovnom školstvu osiguravaju u državnom proračunu. Time je navedena odredba Zakona o osnovnom školstvu isključena od primjene, čime je zapravo određeno da se sredstva za djelatnost školstva u Republici Hrvatskoj prikupljaju isključivo mehanizmima državnog proračuna. Nositelj tih sredstava raspoređenih u posebnom

dijelu državnog proračuna jest Ministarstvo prosvjete i športa koje ih raspoređuje i doznadžava školama.²

Kada je riječ o sustavu srednjeg školstva u Republici Hrvatskoj, prema članku 88. Zakona o srednjem školstvu sredstva za financiranje javnih potreba u području srednjeg školstva izdvajaju se isključivo iz državnog proračuna na račun Ministarstva prosvjete i športa koje njima i raspolaže.³

² Razina rashoda za pojedine namjene u djelatnosti osnovnog školstva koje su se u 1999. osiguravale u državnom proračunu može se izraziti sljedećim podacima:

Plaće i naknade troškova zaposlenih u 1999. godini iznosile su 2.442.401.536,00 kuna. Sredstva za povećane troškove obrazovanja djece s teškoćama u razvoju (obuhvaćaju sufinanciranje prehrane i financiranje troškova prijevoza i ostalih programa u osnovnim školama i ustanovama za djecu s teškoćama u razvoju) iznosila su 6.174.997,00 kuna. Za prijevoz 87.000 učenika u 1999. godini ukupno je utrošeno 144.914.679,00 kuna. Ukupni materijalni troškovi osnovnih škola iznosili su 412.591.294,00 kuna, pri čemu se u državnom proračunu nisu osiguravala sredstva za amortizaciju.

Za učionički i športski prostor, opremu i nastavna pomagala osnovnih škola (izgradnja, rekonstrukcija, adaptacija, investicijsko održavanje i opremanje škola) u 1999. godini bila su osigurana sredstva kako slijedi:

- za izgradnju, rekonstrukciju i adaptaciju osnovnih škola	141.388.831,00 kn
- za investicijsko održavanje osnovnih škola	65.977.973,00 kn
- za opremanje	<u>17.423.004,00 kn</u>
Ukupno:	244.789.807,00 kn

U navedenim programima i sredstvima nisu obuhvaćena dva posebna projekta na razini države za koje je u 1999. godini osigurano 16.617.329,00 kuna, a odnose se na:

- program informatizacije osnovnih škola	11.915.137,00 kn
- program opremanja školskih knjižnica	<u>4.702.192,00 kn</u>
Ukupno:	16.617.329,00 kn

³ Rashodi državnog proračuna za pojedine namjene u djelatnosti srednjeg školstva u 1999. godini mogu se izraziti sljedećim podacima:

Plaće za zaposlene u 1999. godini iznosile su 1.140.578.502,00 kuna, a naknade troškova za zaposlene 78.974.794,00 kuna, odnosno ukupno 1.219.553.296,00 kuna. Ukupni materijalni troškovi srednjih škola u 1999. godini iznosili su 165.994.127,00 kuna.

Za nužan učionički i športski prostor, opremu i nastavna pomagala srednjih škola u 1999. godini bila su osigurana sredstva kako slijedi:

- za izgradnju, rekonstrukciju i adaptaciju srednjih škola	31.356.359,00 kn
- za investicijsko održavanje srednjih škola	23.623.795,00 kn
- za opremanje	<u>9.397.796,00 kn</u>
Ukupno:	63.377.950,00 kn

U navedenim programima i sredstvima nisu obuhvaćena dva posebna projekta na razini države za koje je u 1999. godini osigurano 2.823.490,00 kuna, a odnose se na:

- program informatizacije srednjih škola	588.148,00 kn
- program opremanja školskih knjižnica	<u>2.235.342,00 kn</u>
Ukupno:	2.823.490,00 kn

Ako se navedeni podaci usporede s ukupnim sredstvima državnog proračuna, može se zaključiti da je udio djelatnosti osnovnog školstva u državnom proračunu u 1999. godini iznosio 5,44%, a srednjeg školstva 2,63% odnosno ukupno 8,07%. U strukturi ukupnih sredstava za obrazovanje oko 80% troši se za plaće i naknade zaposlenika, a oko 14% za materijalne troškove, dok za kapitalna ulaganja i opremu odnosno za razvoj ostaje svega oko 5%.

Iz modela financiranja djelatnosti izveden je materijalno-motivacijski položaj zaposlenika u osnovnom i srednjem školstvu, pa se na njihove plaće, druga primanja i naknade primjenjuje Zakon o plaćama službenika i namještenika u javnim službama (Narodne novine, broj 74/94). Time su učitelji i nastavnici razvrstavanjem u platne razrede po grupama položaja zvanja i radnih mjesta u osnovi izjednačeni sa službenicima i namještenicima u ostalim pravnim osobama kojima se sredstva za plaće osiguravaju u državnom proračunu.

Nasuprot posve centraliziranom modelu financiranja odgoja te osnovnog i srednjeg obrazovanja, prema odredbama Zakona o predškolskom odgoju i naobrazbi utvrđivanje mjerila za osiguravanje sredstava za javne potrebe u predškolskom odgoju u Republici Hrvatskoj kao i odlučivanje o korištenju tih sredstava u isključivoj je nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Naime, prema članku 50. Zakona o predškolskom odgoju i naobrazbi, državnim proračunom u području predškolskog odgoja osiguravaju se sredstva isključivo za programe odgoja djece s teškoćama u razvoju, darovite djece i djece pripadnika nacionalnih manjina, programa predškole te programa odgoja djece predškolske dobi hrvatskih građana u inozemstvu. Iskustva s primjenom navedenih odredbi Zakona nisu, međutim, nimalo ohrabrujuća. Naime, mjerila za osiguravanje sredstava za zadovoljavanje javnih potreba u djelatnosti predškolskog odgoja utvrdilo je, prema nekim podacima, samo jedanaest županija, i to prema standardima iz 1983. godine. Ako se uzme u obzir da je riječ o utvrđivanju minimuma sredstava koje su jedinice lokalne samouprave dužne izdvojiti za predškolski odgoj, razvidni su problemi koji nastaju zbog nepostojanja propisanih mjerila, a uočljiva je i različitost u utvrđivanju ekonomske cijene istovrsnih programa kao i u visini participacije roditelja za usluge smještaja djece u dječje vrtiće.

2. Kada je riječ o općim obilježjima osnovne i srednje škole kao školske ustanove, valja podsjetiti da se od devedesetih naovamo u Republici

Hrvatskoj, uz pretvorbu u ekonomskoj sferi, odvijala i transformacija nekadašnjih radnih organizacija s područja društvenih djelatnosti. "Pretvorba" tih subjekata obavljena je njihovom etatizacijom, stupanjem na snagu Zakona o ustanovama.

Naime, prema članku 78. Zakona o ustanovama danom stupanja na snagu toga zakona nekadašnje društvene pravne osobe u području školstva, koje nisu organizirane kao društvena poduzeća, zadruge ili društvene organizacije, postale su javnim ustanovama. Istodobno, temeljem citirane odredbe Zakona osnivačka prava nad osnovnim i srednjim školama u državi stekla je Republika Hrvatska.

Od kakvog je utjecaja obavljanje osnivačkih prava države na pravnu samostalnost odnosno poslovnu sposobnost školske ustanove?

Na navedeno pitanje može se dati odgovor ne samo prema broju formalnih ovlaštenja središnjeg upravnog organa nadležnog za poslove prosvjete već prije svega analizom sadržaja tih ovlaštenja i njihove primjene na rad školskih ustanova.

Naime, uz preko 70 ovlaštenja koja su u nadležnosti Ministarstva prosvjete i športa temeljem pojedinih odredbi Zakona o predškolskom odgoju, Zakona o osnovnom školstvu i Zakona o srednjem školstvu i uz nadzor nad radom školskih ustanova koji je propisan posebnim propisima, Ministarstvo prosvjete i športa ustanovama nad kojima osnivačka prava ima Republika Hrvatska daje:

- suglasnost na statute (članak 54. Zakona o ustanovama),
- suglasnost na udruživanje (članak 70. stavak 1. Zakona o ustanovama),
- suglasnost na raspolaganje imovinom (članak 58. Zakona o ustanovama),
- suglasnost na promjenu djelatnosti (članak 29. stavak 2. Zakona o ustanovama),
- donosi odluku o promjeni naziva i sjedišta (članak 27. stavak 1. Zakona o ustanovama),
- donosi odluku o statusnim promjenama (članak 69. stavak 1 - 3. Zakona o ustanovama),
- donosi odluku o uporabi dobiti ustanove za razvoj i obavljanje djelatnosti (članak 57. stavak 3. Zakona o ustanovama).

Uz izneseno, prema članku 59. Zakona o ustanovama, za materijalne obveze svih školskih ustanova nad kojima ima osnivačka prava Republika Hrvatska odgovara solidarno i neograničeno.

Jedno je od bitnih obilježja osnovne i srednje škole, prema formalnim propisima, da su one kao ustanove samostalne. Samostalnost osnovne i srednje škole proizlazi iz izričite odredbe članka 16. stavka 5. Zakona o osnovnom školstvu, članka 44. Zakona o srednjem školstvu i članka 2. Zakona o ustanovama, prema kojima školska ustanova ima svojstvo pravne osobe. Određujući da je školska ustanova samostalna u obavljanju svoje djelatnosti i poslovanju, u skladu sa zakonom te na zakonu utemeljenom propisu i aktu o osnivanju, da može u pravnom prometu stjecati prava i preuzimati obveze, biti vlasnikom pokretnih i nepokretnih stvari te biti strankom u postupcima pred nadležnim organima, člankom 3. i člankom 4. Zakon o ustanovama izrijekom utvrđuje pravnu samostalnost školske ustanove.

Država kao osnivač može utjecati na sadržaj i način obavljanja djelatnosti ustanove nadzorom nad stručnim radom i nadzorom nad provođenjem zakona u ustanovi te u pravilu kroz svoje predstavnike u upravnom vijeću ili drugom organu upravljanja ustanovom, u skladu sa zakonom i aktom o osnivanju ustanove.

Škola kao samostalna ustanova ne bi mogla biti pod neposrednom upravom osnivača ili njegovih organa odnosno oni ne bi mogli izravno voditi djelatnost i poslovanje ustanove. Odredi li osnivač aktom o osnivanju ili statutom da suglasnost za poduzimanje nekih pravnih radnji daje organ koji nije organ ustanove, a koji se pritom ne može ni smatrati integralnim dijelom osnivača (nije osnivačev organ), radit će se o ograničenju poslovne sposobnosti ustanove. To je upravo slučaj s poslovnom sposobnošću školskih ustanova u Republici Hrvatskoj, osobito s obzirom na rješenje prema kojem za svaki pravni posao iznad određene vrijednosti školske ustanove moraju tražiti suglasnost nadležnog ministarstva kao organa koji u ime Republike Hrvatske obavlja osnivačka prava.

Osim toga, na poslovnu sposobnost školske ustanove utječe i česta praksa, protivna članku 57. stavku 2. Zakona o ustanovama, prema kojoj se ograničava pravo ustanove da ostvarenu dobit upotrebljava isključivo za obavljanje i razvoj djelatnosti. Primjerice, to je slučaj s odredbama Zakona o

izvršavanju državnog proračuna kojima se ograničava pravo ustanova koje se koriste sredstvima državnog proračuna da slobodno raspoložu svojom imovinom i dobiti koju su stekle pružanjem usluga, prodajom proizvoda ili na drugi način.

3. Načelno, prednosti i nedostaci modela decentralizacije su općepoznati. Pravilo je da su nerazvijene zemlje više centralizirane od razvijenih, a da decentralizacija dolazi s dostizanjem višeg stupnja ekonomskog razvitka. Zato je često osnovni argument za postizanje decentralizacije u tome što ona posredno pridonosi gospodarskom rastu te, koristeći se na efikasniji način ograničenim resursima, pospješuje razvitak lokalnih sredina, regija i ekonomski nerazvijenih područja.

Među najvažnije prednosti procesa decentralizacije ili prenošenja političke moći i utjecaja od središnje vlasti prema nižim razinama, između ostalog, svrstavaju se sljedeće:

- decentralizacija je sredstvo za dokidanje prevelike koncentracije moći središnje vlasti i pruža mogućnost formuliranja razvojnih planova i planova upravljanja razvitkom u skladu s lokalnim programima odnosno potrebama regije,
- decentralizacija bi trebala voditi većoj administrativnoj sposobnosti lokalnih jedinica i privatnih institucija u ovladavanju funkcija koje središnje vlasti ne mogu provesti na najefikasniji način, a izvede li se decentralizacija uspješno, efikasnost središnje vlasti trebala bi porasti, budući da se državna uprava oslobađa obavljanja određenih poslova,
- decentralizacija bi trebala omogućiti veći utjecaj različitih političkih, religijskih, etničkih i društvenih grupa na proces donošenja razvojnih odluka, i sl.

Sve navedeno osobito vrijedi za decentralizirani model upravljanja odgojno-obrazovnom djelatnošću.

Decentralizacija u obrazovanju nije sama sebi svrha. Decentralizacija upravljanja sustavom obrazovanja u Republici Hrvatskoj trebala bi osposobiti jedinice lokalne samouprave i učiniti ih odgovornima za razvoj tog sustava te ujedno osigurati samostalnost i osnažiti autonomiju školske ustanove kako bi se oslobodili njezini kreativni potencijali.

Procesu decentralizacije u odgoju i obrazovanju mora prethoditi fiskalna decentralizacija kao skup mjera koje će ojačati financijsku osnovu odgovornosti lokalnih razina za razvoj obrazovanja kao za vlastiti razvoj.

Decentralizirani način financiranja i upravljanja procesima obrazovanja pretpostavlja odgovarajuće programske promjene u obrazovanju te utvrđivanje pedagoških standarda odgoja te osnovnog i srednjeg obrazovanja kao i modela za provođenje tih standarda na svim razinama.

Izmjenama propisa čiji su nacrti pripremljeni u Ministarstvu prosvjete i športa predviđeni su odgovarajući modeli financijske decentralizacije u sustavu osnovnog i srednjeg školstva u Republici Hrvatskoj. Sukladno tim modelima, u određenim fazama njihove primjene odgovarajući poslovi iz područja osnovnog školstva, koji su sada u nadležnosti Ministarstva prosvjete i športa, mogli bi se prenijeti na razinu grada odnosno transformirane općine, a odgovarajući poslovi iz područja srednjeg školstva trebali bi se prenijeti na upravna tijela nadležna za poslove prosvjete grada odnosno županije. To su prije svega poslovi planiranja i razvoja obrazovanja i poslovi koji bi se na odgovarajućim razinama lokalne samouprave obavljali u funkciji izvršavanja prava i obveza osnivača temeljem odredbi Zakona o ustanovama. Tim poslovima mogli bi se pridružiti i poslovi, kao što su, primjerice: poslovi vezani za osnivanje osnovnih i srednjih škola, utvrđivanje mreže školskih ustanova i uvjeta njihova razvoja, planiranja upisa na području općine i grada, odnosno na razini regionalne samouprave, provođenja postupka imenovanja ravnatelja školskih ustanova i članova školskog odbora kao njihovih organa upravljanja, i sl.

Izvori i literatura

Ustav Republike Hrvatske

(Narodne novine, broj 56/90, 135/97 i 8/98 - pročišćeni tekst i 113/00)

Europska povelja o lokalnoj samoupravi

(Narodne novine, broj 1/93 i 14/97 - Međunarodni ugovori)

Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi

(Narodne novine, broj 10/97)

Zakon o osnovnom školstvu

(Narodne novine, broj 59/90, 27/93 i 5/96)

Zakon o srednjem školstvu

(Narodne novine, broj 19/92, 27/93 i 50/95)

Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave

(Narodne novine, broj 117/93)

Antić, Teodor, Položaj županije u pravnom sustavu Republike Hrvatske, Hrvatska javna uprava, broj 2/99.

Ivanišević, Stjepan, Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj, u: Javna uprava u demokratskom društvu, zbornik radova, Zagreb, 1999. Konceptija regionalnog gospodarskog razvitka Republike Hrvatske, Ekonomski institut Zagreb, Zagreb, 1999.

Koprić, Ivan, Neke osnove za raspravu o reformi sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj, Javna uprava u demokratskom društvu, Zbornik radova, Zagreb, 1999.

Medvedović, Dragan, Zakon o ustanovama s kratkim komentarom, Informator, Zagreb 1995.

Šimović, Jure, Neka obilježja sustava financiranja javnih potreba u Republici Hrvatskoj, Javna uprava u demokratskom društvu, zbornik radova, Zagreb 1999.

DECENTRALIZATION OF THE EDUCATIONAL SYSTEM

- LEGISLATIVE FRAMEWORK -

Summary

Fiscal concentration and redistribution of the financial resources for primary and secondary school activities in the Republic of Croatia are carried out almost exclusively through the state budget. In this respect, the model of financing has all the features of the budget fund, the redistribution of resources being exclusively within the authority of the Ministry of Education.

The legal status of primary and secondary schools and the corresponding legal provisions reflect the traditional concept of education. Legally, school has the status of a public institution. But its complete financial dependence on the state budget and its limited legal capacity make it in fact a government institution.

Decentralizaion of the system of running schools is necessary. In order to achieve this, it is necessary to provide for, in due time, adequate material and financial conditions as well as programmatic and organizational prerequisites: transformation of the system of local self-government and ad-

ministration, ensurance of such fiscal capacity of local self-government units as to enable free financing of public needs in the sphere of education, as well as the change of regulations on financing local self-government and modification of the system of taxation, so that units of local self-government may participate more significantly in the development of education and financing their responsibilities within the system of education in the Republic of Croatia.

Key words: decentralization, education, local self-government, financing