

Financijsko upravljanje u osnovnim i srednjim školama Republike Hrvatske

Trtinjak, Alenka

Master's thesis / Diplomski rad

2017

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University North / Sveučilište Sjever**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:122:630140>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-08-12**



Repository / Repozitorij:

[University North Digital Repository](#)



**SVEUČILIŠTE SJEVER
SVEUČILIŠNI CENTAR VARAŽDIN**



DIPLOMSKI RAD br.160/PE/2017

**FINANCIJSKO UPRAVLJANJE U
OSNOVNIM I SREDNJIM ŠKOLAMA
REPUBLIKE HRVATSKE**

Alenka Trtinjak

Varaždin, ožujak 2017.

**SVEUČILIŠTE SJEVER
SVEUČILIŠNI CENTAR VARAŽDIN**



DIPLOMSKI RAD br.160/PE/2017

**FINANCIJSKO UPRAVLJANJE U
OSNOVNIM I SREDNJIM ŠKOLAMA
REPUBLIKE HRVATSKE**

Student
Alenka Trtinjak 0318/336D

Mentor
izv. prof. dr. sc. Ante Rončević

Varaždin, ožujak 2017.

Prijava diplomskog rada

studenata IV. semestra diplomskog studija
Poslovna ekonomija

IME I PREZIME STUDENTA ALENKA TRTINJAK MATIČNI BROJ 0318/336D

NASLOV RADA FINANCIJSKO UPRAVLJANJE U OSNOVNIM I SREDNJIM ŠKOLAMA
REPUBLIKE HRVATSKE

NASLOV RADA NA ENGL. JEZIKU Financial management in primary schools and high schools in
the Republic of Croatia

KOLEGIJ Računovodstvo i financije

MENTOR izv. prof. dr. sc. Ante Rončević

ČLANOVI POVJERENSTVA

1. izv. prof. dr. sc. Goran Kozina, predsjednik
2. izv. prof. dr. sc. Anica Hunjet, član
3. izv. prof. dr. sc. Ante Rončević, mentor
4. doc. dr. sc. Darijo Čerepinko, zamjenski član

Zadatak diplomskog rada

BROJ 160/PE/2017

OPIS

Predmet istraživanja ovog diplomskog rada je financijsko poslovanje u osnovnim i srednjim školama u Republici Hrvatskoj. Zadatak diplomskog rada jest sljedeći:

1. utvrditi koja su obrazovna i administrativna tijela odgovorna za financiranje školskog obrazovanja,
2. istražiti u kojoj mjeri regionalna i lokalna tijela pridonose financiranju školskog obrazovanja iz vlastitih izvora,
3. utvrditi načine financiranja u obrazovanju te objasniti oblike i metode upravljanja financijama u školstvu,
4. proučiti izvore školskih prihoda i rashoda, te otkriti na koji način se planiraju sredstva za financiranje javnih potreba u djelatnosti osnovnog i srednjeg obrazovanja,
5. izložiti i pojasniti financijske izvještaje u osnovnim i srednjim školama,
6. razmotriti problematiku financijske decentralizacije u sektoru obrazovanja te njezine glavne smjernice daljnjega djelovanja poradi stvaranja kvalitetnijeg obrazovnog sustava,
7. pojasniti glavne odrednice reformskih procesa financijskog upravljanja, razine financijskog menadžmenta te navesti primjere najuspješnijih poslovanja škola u Republici Hrvatskoj.

U VARAŽDINU, DANA

09.03.2012.



[Handwritten signature]

SAŽETAK

Osnovna djelatnost škole je odgoj i obrazovanje i u svrhu kvalitetnog obavljanja funkcije škole i ostvarivanja postavljenih ciljeva, jedan od osnovnih zadataka ravnatelja škole je kvalitetno planiranje prihoda i rashoda školskog proračuna. Zakonom o odgoju i obrazovanju detaljno je propisano što se sve financira i sufinancira sredstvima državnog proračuna, a što sredstvima proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kojima je ostavljena mogućnost da utvrde šire javne potrebe u školstvu koje će onda financirati vlastitim приходima. Osnovni preduvjet kvalitetnog upravljanja financijama je spoznavanje važnosti donošenja politike škole koja će rezultirati pozitivnim financijskim učincima, pri čemu je neophodno savladati vještine korištenja i razvijanja financijskih pojmova.

Ključne riječi:

obrazovanje, školski proračun, državni proračun, upravljanje financijama, politika škole

Abstract:

The main activity of the school is education and in the purpose of the efficient management of the school functions and the attainment of targets, one of the main tasks of the school principal is quality planning of revenue and expenditure of the school budget. The Law on Education describes in detail what is all financed and co-financed by the state budget, and what by the means in the budget of local and regional governments which have a possibility to establish wider public needs in education, and which will then finance from its own revenue. The basic precondition for the efficient financial management is to recognize the importance of making school policy that will result in positive financial effects, with the necessary skills to master the use and development of financial concepts.

Keywords:

Education, school budget, state budget, financial management, school policy

POPIS KORIŠTENIH KRATICA

čl. – članak

sl. - slično

RH - Republika Hrvatska

NN- Narodne novine

NJM- Novi javni menadžment suvremeni je koncept upravljanja u javnom sektoru

AOP- kratica za automatsku obradbu podataka

FINA – Financijska agencija

CARDS - Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization, program nastao 2000. godine kao jedinstven instrument financijske i tehničke pomoći koji zamjenjuje druge mehanizme pomoći namijenjene jugoistočnoj Europi.

EU- Europska Unija

CENT- Centar izvrsnosti za nove tehnologije

IKT- informacijska i komunikacijska tehnologija

VTT – Virtualna vježbenička tvrtka

CARNET- Hrvatska akademska i istraživačka mreža

BIL- kratica za bilancu

PR- RAS – kratica za prihode-rashode

P-VRIO – kratica za promjene u vrijednosti i obujmu imovine i obveza

JLP(R)S- Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

OECD- Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (Organization for Economic Cooperation and Development)

IPA- Instrument pretpristupne pomoći (Instrument for Pre-accession Assistance)

EUR- euro, novčana jedinica većine zemalja Europske unije

SADRŽAJ

1. UVOD	1
1.1. Problem i predmet istraživanja	2
1.2. Svrha i ciljevi istraživanja	2
1.3. Izvori podataka i metode prikupljanja	2
1.4. Sadržaj i struktura rada	3
2. ORGANIZACIJA I DJELATNOST OSNOVNIH I SREDNJIH ŠKOLA	4
2.1. Organizacija škole	4
2.1.1. Upravljanje školom.....	5
2.1.2. Vizija i misija škole.....	6
2.1.3. Modeli upravljanja školom.....	6
2.1.4. Područje rada ravnatelja.....	7
2.2. Društveno-povijesni kontekst organizacije škole	9
2.3. Politički utjecaji na organizaciju škole	11
2.4. Djelatnost osnovnih i srednjih škola	12
3. UPRAVLJANJE FINACIJAMA U OSNOVNIM I SREDNJIH ŠKOLAMA	20
3.1. Upravljanje financijama u obrazovnom sustavu	20
3.1.1. Izvori financijskih prihoda u školama.....	22
3.1.2. Financijski rashodi škola.....	23
3.2. Financijski izvještaji u osnovnim i srednjim školama	23
3.2.1. Konsolidacija financijskih izvještaja.....	23
3.2.2. Obrasci financijskih izvještaja.....	24
3.3. Financijsko planiranje i organizacija financijskog poslovanja škole	27
3.3.1. Financijsko planiranje.....	28
3.3.1.1. Donošenje financijskog plana.....	28
3.3.2. Organizacija financijskog poslovanja škole.....	32
3.3.3. Nadzor i kontrola financijskog poslovanja škole.....	32
3.3.4. Zakoni i pravilnici u financijskom poslovanju škola.....	34
4. FINACIJSKA DECENTRALIZACIJA I JAČANJE AUTONOMIJE ŠKOLA U HRVATSKOJ	36
4.1. Decentralizacija u financiranju školskog sustava	36
4.2. Autonomija škola	37
4.2.1. Autonomija škola u raspolaganju vlastitim sredstvima.....	38
4.3. Reforma financijskog upravljanja	39
4.4. Novi javni menadžment, NJM (New Public Management)	40
4.4.1. Koncept financijskog upravljanja NJM.....	41
4.4.2. Financijski menadžment u obrazovnim institucijama.....	42
4.4.2.1. Strateški financijski menadžment.....	43
4.4.2.2. Strukturalni financijski menadžment.....	44
4.4.3. Operativni financijski menadžment.....	45
4.5. Primjeri uspješnog poslovanja obrazovnih ustanova u Republici Hrvatskoj	45
5. ZAKLJUČAK	49
LITERATURA	51
POPIS ILUSTRACIJA	54

1. UVOD

Primarni zadatak u školi briga je za obrazovanje i odgoj učenika. Donedavno se sposobnost vođenja obrazovne ustanove smatralo karakterističnim umijećem za koje znanja o financijama i menadžmentu nisu potrebna. No svakako, sve više na strateškom nivou financija, a posebno upravljanje financijama, usko je vezano s obrazovnim i odgojnim ciljevima škole. Ujedno postaje jasno da o školskim financijama ne mogu brinuti čisto financijski stručnjaci. Od ravnatelja, kao školskog menadžera, zahtijeva se da do određene razine posjeduje vještinu i znanje provođenja obrazovne politike u financijske planove ili barem za procjenu izvještaja koje dobiva od financijskih stručnjaka.

Osnovni preduvjet kvalitetnog upravljanja financijama je spoznavanje važnosti donošenja politike škole koja će rezultirati pozitivnim financijskim učincima, pri čemu je neophodno savladati vještine korištenja i razvijanja financijskih pojmova. Budući da je svjetski trend poticanje razvoja autonomije škole i njezinog samostalnijeg umrežavanja u sustav širih društvenih i gospodarskih odnosa, demokratski sustavi nastoje školama osigurati određena materijalna i financijska sredstva za njihovo temeljno funkcioniranje i potaknuti ih na što samostalnije djelovanje i u smislu financijskog poslovanja i razvoja materijalnih uvjeta rada škole. Kvalitetni obrazovni sustav mora se temeljiti na kvalitetnom financiranju. Jedan od problema koji se pri tome pojavljuje je disproporcija između obrazovnih potreba i mogućnosti njihovog financiranja. Taj problem, zbog svoje opće nazočnosti u svim zemljama, pokazuje da je riječ o krizi financiranja obrazovanja. Kao i svaka kriza tako i ova u obrazovanju, ima svoje posljedice. O posljedicama nedostatnog financiranja može se suditi uzima li se u obzir da je financiranje, uz materijalne i ljudske resurse, jedan od najznačajnijih inputa u obrazovnom procesu. Štoviše, on je izravno i povezan s ostalim inputima, tako da će se problemi u financiranju jednostavno prenijeti i na obrazovni output.

1.1.Problem i predmet istraživanja

Predmet istraživanja ovog diplomskog rada jest istražiti izvore financiranja, načine upravljanja financijama te pojasniti financijsko poslovanje u osnovnim i srednjim školama Republike Hrvatske. Nadalje, istražiti temeljne postavke decentralizacije upravljanja na određenim razinama, postojanje većeg broja oblika, ciljeva i načina pristupa obrazovanju koji određuju smjer školskog upravljanja kao i različite karakteristične pojmove poput autonomije škole, školskog menadžmenta ili demokratskog upravljanja.

1.2.Svrha i ciljevi istraživanja

Svrha i cilj provedenog istraživanja jest utvrditi koja su obrazovna i administrativna tijela odgovorna za financiranje školskog obrazovanja i istražiti u kojoj mjeri regionalna i lokalna tijela pridonose financiranju školskog obrazovanja iz vlastitih izvora. Objasniti organizacijsku strukturu škola, način i modele upravljanja školom, što su vizija i misija škole, te navesti zadaće i područje rada ravnatelja. Isto tako, utvrditi načine financiranja u obrazovanju te objasniti oblike i metode upravljanja financijama u školstvu. Nadalje, proučiti izvore školskih prihoda i rashoda, te otkriti na koji način se planiraju sredstva za financiranje javnih potreba u djelatnosti osnovnog i srednjeg obrazovanja. Isto tako, iznijeti i pojasniti financijske izvještaje u osnovnim i srednjim školama, izgled i sadržaj financijskog plana, te objasniti zakone i pravilnike u financijskom poslovanju škola. Također, u radu se iznose razmatranja problematike financijske decentralizacije u sektoru obrazovanja te njezine glavne smjernice daljnjega djelovanja poradi stvaranja kvalitetnoga obrazovnog sustava.

1.3.Izvori podataka i metode prikupljanja

Diplomski rad temelji se na podacima iz stručne i znanstvene literature, raznih publikacija, članaka, zbornika radova te internetskih stranica vezanih uz zadanu temu. Prilikom pisanja ovog diplomskog rada korištene su sljedeće znanstvene metode: induktivno-deduktivna metoda, metoda analize i sinteze, metoda deskripcije, metoda apstrakcije, komparativna metoda, metoda klasifikacije. Sam rad podijeljen je na poglavlja čemu je doprinijela metoda klasifikacije. Metoda apstrakcije poslužila je za odvajanje nebitnih od bitnih elemenata istraživanja, dok se metoda deskripcije primjenjuje u početnoj fazi rada u obliku opisivanja cjelokupne tematike, ali bez znanstvenog tumačenja. Induktivno-deduktivna metoda zaokružuje cjelokupan rad jer se pomoću nje vrši zaključivanje i donose rezultati na temelju provedenog istraživanja.

1.4.Sadržaj i struktura rada

Diplomski rad podijeljen je na 5 poglavlja. U uvodnom poglavlju navedeni su predmet, svrha i ciljevi istraživanja, izvori podataka, metode prikupljanja te sadržaj i struktura rada. U drugom dijelu riječ je o ustrojstvu škole, načinima i modelima upravljanja školom, viziji i misiji škole, zadaćama i područjima rada ravnatelja, te je opisan društveno-povijesni značaj i politički utjecaji na organizaciju škole. Treće poglavlje govori o osnovnim preduvjetima kvalitetnog upravljanja financijama te ulozu ravnatelja kao financijskog voditelja obrazovne ustanove. Zatim se donosi pregled izvora školskih prihoda i rashoda, na koji način se planiraju sredstva za financiranje javnih potreba u djelatnosti osnovnog i srednjeg obrazovanja, pregled financijskih izvještaja u osnovnim i srednjim školama, izgled i sadržaj financijskog plana škola, te zakoni i pravilnici u financijskom poslovanju škola. Također pojašnjava se cjelokupna organizacija financijskog poslovanja u škola te tko provodi nadzor i kontrolu u odgojno obrazovnim ustanovama. Četvrto poglavlje nastoji objasniti koncept i reforme financijskog upravljanja kao važne sastavnice novog javnog menadžmenta. Isto tako, iznose se moguća rješenja decentralizacije u sektoru obrazovanja kao poticaj njezinom samostalnijem umrežavanju u sustav širih društvenih i gospodarskih odnosa i samostalnije djelovanje u smislu financijskog poslovanja i razvoja materijalnih uvjeta rada škole. U petom poglavlju navodi se nekoliko primjera uspješnog poslovanja osnovnih i srednjih škola u Republici Hrvatskoj. Na kraju diplomskog rada je zaključak čime se zaokružuje cjelokupan rad.

2. ORGANIZACIJA I DJELATNOST OSNOVNIH I SREDNJIH ŠKOLA

2.1. Organizacija škole

Brojna su područja učenja i rada u kojima se ogleda organizacija škole. Učinci školske organizacije manifestiraju se kroz konačne ishode učenja i sveukupnu radnu efikasnost. Pitanje kako organizirati školu da bi se postigli zadovoljavajući rezultati rada i učenja te kako bi se osigurao njen rast i razvoj u svim segmentima ključno je pitanje rada škole. Škola kao organizacija mijenjala se tijekom povijesti, ovisno o društveno-povijesnom kontekstu te zadaćama i ciljevima koje je trebala realizirati. Modeli organizacije primjenjivani u različitim segmentima društvenog života prepoznatljivi su i u školskoj organizaciji.

Teorijska istraživanja o organizaciji rada i društva, prije svega su povezana s nastojanjem da se povećaju proizvodni učinci u ljudskom društvu. Teorija organizacije svoj nastanak i razvoj uglavnom temelji na istraživanju procesa rada u poduzećima a modeli tako nastalih ekonomskih teorija organizacije prenose se u druga područja ljudske djelatnosti – primjerice školstvo.



Slika 2-1. Ustrojstvo škole¹

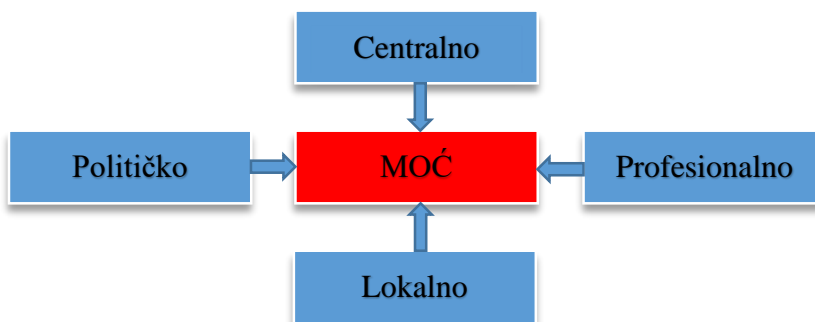
Analiziramo li školu u kontekstu teorija organizacije uočiti ćemo brojne sličnosti između škole i poduzeća. To su sličnosti koje se tiču procesa, strukture i ciljeva njenog djelovanja. Objašnjenja nastala u ekonomskoj sredini u velikom su dijelu prihvatljiva i za razumijevanje strukturno-funkcionalnih odnosa u školi. Slika 1.

¹Izvor: <https://tajnikskole.wordpress.com>, preuzeto 23.2.2017.

prikazuje ustrojstvo škole gdje prema Zakonu o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi u čl. 102. propisuje da školska ustanova ima tajnika. To je jedino radno mjesto, uz mjesto ravnatelja, čije je postojanje predviđeno Zakonom u svakoj školskoj ustanovi.

2.1.1. Upravljanje školom

Prema Silovu (2001.) upravljanje se može promatrati kroz dvije dimenzije, centralno- lokalnu i političko- profesionalnu. Kada analiziramo navedene dimenzije



Slika 2-2. Prikaz dimenzija upravljanja i omjera moći

Izvor: Prilagođeno prema Silov, M.: *Suvremeno upravljanje i rukovođenje u školskom sustavu*. Velika Gorica, Persona, 2001.

možemo uočiti da je potrebno precizno odrediti gdje se nalazi moć upravljanja i tko njome raspolaže. Ukoliko je moć upravljanja na centralnoj razini govorimo o pojmovima kao što su država, ministarstvo, razne obrazovne agencije i više državne razine donošenja odluka odnosno županija, općina, zajednica i školska ustanova ako se moć nalazi na lokalnoj razini. Na isti način određujemo razinu moći u dimenzijama političko i profesionalno. Radi lakšeg tumačenja ovog omjera, dimenzije su prikazane i grafičkim putem.

Ovisno o raspodjeli moći upravljanje može biti primarno centralizirano ako se moć nalazi u centralnoj dimenziji što znači da su za upravljanje obrazovnim sustavom zaduženi država i njezina tijela ili decentralizirano kada moć upravljanja prelazi u nadležnost lokalnih zajednica to jest škola. Političko upravljanje češće će učiniti obrazovni sustav ovisnim o zakonima, financijskim sredstvima i standardima vrednovanja dok će profesionalno upravljanje njegovati decentralizaciju na način da se usredotoči ka kompetencijama nastavnika i njihovim sposobnostima za postizanjem rezultata. Ravnatelj će u slučaju da je moć usmjerena prema dimenzijama lokalno i profesionalno imati veću mogućnost slobodnog upravljanja školom budući da je odgovornost raspoređena na nižu razinu i prepušta se zajednici i odgojno-obrazovnoj ustanovi. Upravljanje školom služi zadavanju općih smjernica rada, kretanja i razvoja škole, ravnatelj i njegovi suradnici putem upravljanja promišljaju o budućem smjeru razvoja odnosno vrsti aktivnosti koje će biti poduzete. Kako bi mogao odgovorno upravljati odgojno- obrazovnom ustanovom ravnatelj mora poznavati modele upravljanja kojima može uspješno usmjeravati razvoj škole.

Promatranjem odgojno- obrazovnog sustava Republike Hrvatske mogu se uočiti četiri razine upravljanja, nacionalna razina čije su glavne institucije Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, Agencija za odgoj i obrazovanje, Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, Agencija za znanost i visoko obrazovanje, Agencija za mobilnost i programe EU, Centar za vanjsko vrednovanje, Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj te Nacionalno vijeće za odgoj i obrazovanje. Regionalna razina na kojoj djeluju uredi za prosvjetu unutar županija, lokalna razina sa gradskim odjelima ili općinskim službama te razina obrazovne ustanove u čijem sastavu djeluju ravnatelj, stručni suradnici, školski odbor i vijeća učenika, nastavnika i roditelja.

2.1.2. Vizija i misija škole

Jedna od temeljnih zadaća upravljanja školom je određivanje njezine vizije i misije. Prema Kendelincu (2011.) viziju možemo definirati kao poželjnu sliku škole koja je fokusirana na budućnost, a utemeljena na potrebama učenika uzimajući u obzir materijalne i ljudske resurse koji školi stoje na raspolaganju. Autor navodi kako se proces stvaranja vizije odvija u četiri karakteristična koraka. Kako bismo uspješno odredili viziju važno je zanemariti i odbaciti stare paradigme i uvjerenja na kojima se temeljio rad škole, nakon čega slijedi projiciranje opcija i budućnosti te izbor koncepta koji je najpovoljniji. Završna faza definiranja odnosi se na precizno donošenje određenja koncepta vizije koji smo odabrali davanjem odgovora na pitanja tko, što, kako i u kojem obliku će provesti mjere potrebne za realizaciju vizije. Neke od koristi donošenja vizije jesu poticanje promjene u radu škole, fokusiranje na temeljna područja rada, definiranje standarda prema kojima će se mjeriti kvaliteta te ujedinjenje resursa nastavnika, roditelja, učenika i lokalne zajednice. Misija treba biti koncipirana tako da zadovolji potrebe svih polaznika škole. Jasna artikulacija vizije i misije odlika je onih ravnatelja koji imaju smisao za strateško promišljanje te uvjeravanje djelatnika kako je upravo to najbolji način iskorištavanja resursa koji stoje na raspolaganju.

2.1.3. Modeli upravljanja školom

Promatranjem teorijskih postavki upravljanja školom, možemo definirati šest karakterističnih modela prema kojima se vrši interpretacija ravnateljeva djelovanja. Ravnatelj koji je sklon upravnom ili rukovodilačkom modelu često se fokusira samo na funkcije, zadatke koji unutar škole moraju biti obavljeni te na djelovanje i ponašanje djelatnika. Ovaj se model koristi kada je primarni cilj uspješna realizacija aktivnosti škole, međutim njegovom primjenom izostaje rad na planiranju budućnosti škole čime se zanemaruje utvrđivanje poželjnog smjera razvoja odgojno- obrazovne ustanove.

Participativni model bazira se na zajedništvu i sudjelovanju većeg broja djelatnika u upravljanju školom. Ovaj model stavlja ravnatelja i ostale djelatnike u ravnopravan položaj, a njegova snaga proizlazi iz zajedništva i distribucije dijela odgovornosti od ravnatelja na nastavnike, stručne suradnike ili timove za kvalitetu te je najbliže

onome što se može smatrati jednom od postavki decentraliziranog načina rada unutar škole.

Transakcijski model djeluje na način da ravnatelj i ostali djelatnici temelje odnos na nagradi koju će djelatnik dobiti od ravnatelja za uspješno obavljen posao, ravnatelj ima moć dodjele nagrade u obliku slobodnog dana, javne pohvale ili sl. te se vrši transakcija, a njegova je prednost obostrano zadovoljstvo i postojanje kooperacije.

Decentralizirani način upravljanja školom sugerira upravo suprotno, a to je predviđanje budućih situacija i aktivnosti kroz ostvarenje različitih oblika suradnje između ravnatelja i ostalih djelatnika škole ali i roditelja i izvanškolskih institucija. Konstrukcija misije i vizije od strane različitih pojedinaca u decentraliziranom sustavu ne predstavlja nedostatak već prednost i način rada kojem bi svaki ravnatelj trebao težiti.

Upravljanje školom je nepredvidiv i dinamičan posao te se ne može temeljiti na standardima ili rutini. Ovu tezu zagovara kontingentni model upravljanja te naglašava kako je za ravnatelja bitno da prepozna kontekst u kojem se škola nalazi i u skladu sa njim prilagodi svoje djelovanje. Prema ovom modelu učinkoviti upravitelji konstantno vrednuju i analiziraju radne postupke škole te vrše prilagodbu trenutačnoj situaciji. Počiva na faktorima kao što su odnos ravnatelj- djelatnik te struktura zadatka i razina moći koju ravnatelj posjeduje nad ostalim djelatnicima. Svi navedeni faktori moraju djelovati na zadovoljavajućoj razini kako bi škola na promjene mogla djelovati brzo i učinkovito. Ovaj model može se smatrati pozitivnim budući da uspješno upravljanje školom podrazumijeva pronalaženje alternativnih rješenja i donošenje zaključaka na temelju postignutih rezultata. Posljednji model upravljanja je moralni, upravljanje ravnatelja prema navedenom modelu proizlazi iz vrijednosti, stavova i etičkih načela samoga ravnatelja. Pretpostavka je da on djeluje moralno i razlikuje dobro od lošeg, a konačni mu je cilj stvaranje ovakve klime unutar cijele ustanove to jest prihvaćanje ovakvog načina rada od strane svih djelatnika.²

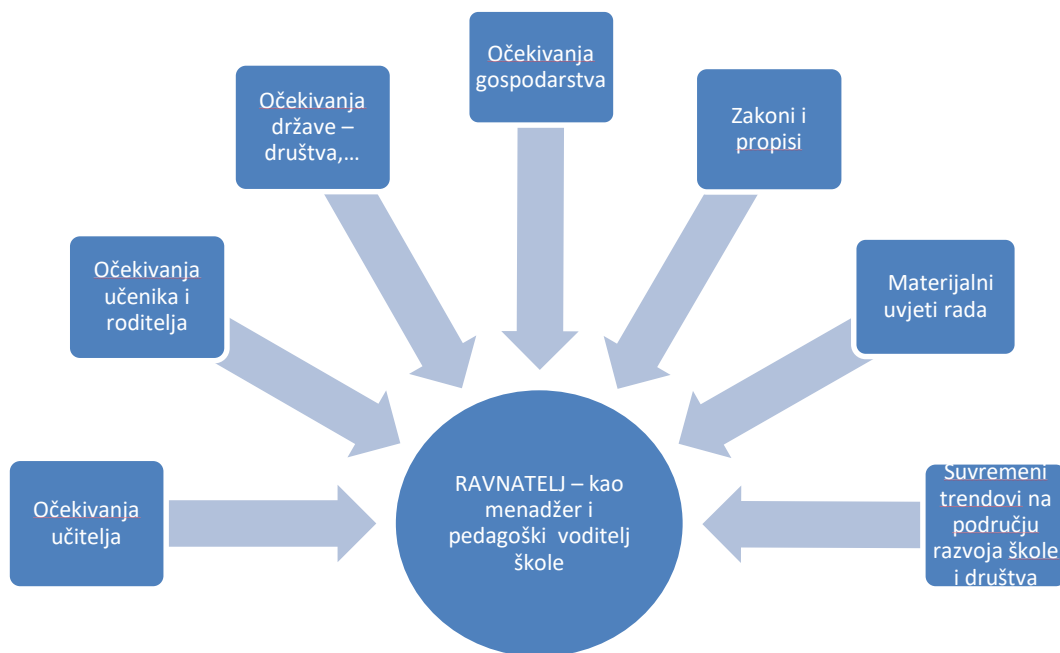
2.1.4. Područje rada ravnatelja

Kako bi dugoročno uspješno ostvarivao misiju, viziju i ciljeve odgojno- obrazovne ustanove te primjenjivao decentralizaciju upravljanja školom ravnatelj svoj rad mora odrediti i definirati pomoću dva karakteristična područja. Prema Staničiću (2006.) razlikujemo administrativno- tehničko i razvojno- pedagoško područje. „*Administrativno područje odnosi se na stvaranje pretpostavki djelovanja škole kao organizacije, dok se pedagoško odnosi na rad škole kao odgojno- obrazovne institucije (ustanove).*“ (Staničić, 2006: 140). Administrativno- tehničko područje podrazumijeva aktivnosti kao što su praćenje i provedba zakona i propisa, rješavanje pitanja i statusa zaposlenih te reguliranje kadra, zaštita djelatnika i učenika u zdravstvenom i socijalnom kontekstu, skrb o financijskom poslovanju škole, reguliranje troškova, utvrđivanje i pribavljanje izvora financiranja, stvaranje

²Bush, T.: Theories of educational management. University of Nottingham. SAGE publications, 2006.

izvještaja o financijskom poslovanju i troškovima, isplaćivanje plaća zaposlenicima i slično. Može se reći kako rješavanje administrativno- tehničkih pitanja i problema stvara uvjete za provedbu razvojno- pedagoških poslova koji se smatraju područjem temeljne školske djelatnosti ravnatelja, nastavnika i stručnih suradnika. Prema Slici 3. razvojno- pedagoški poslovi fokusiraju se na aktivnosti poput organizacije, planiranja i programiranja nastave, poboljšanja nastavnog procesa, uvođenja inovativnih pristupa i načina rada, provođenja profesionalnog informiranja i orijentacije učenika te vlastitog napretka svakog djelatnika kroz razne oblike stručnog usavršavanja. Ravnatelj u svom radu mora težiti konstantnoj inovaciji i promjeni te djelovati kao osoba koja inicira i čija je temeljna uloga unapređivanje rada u svim segmentima škole. Njegova je zadaća koordiniranje, povezivanje i usklađivanje svih navedenih aktivnosti. Iako često nije izravni nositelj neke aktivnosti on participira i preuzima određeni dio odgovornosti za svaki posao. Ono što se pri promatranju ovih dvaju područja nameće kao nedostatak jest omjer u kojem se ravnatelj posvećuje obavljanju poslova koji su administrativno- tehničke ili razvojno- pedagoške naravi.

Staničić (2006.) ukazuje na važnost empirijskih istraživanja koja su potvrdila da omjer rada ravnatelja ide 80% u korist administrativnih, a 20% u korist pedagoških poslova što bi u praksi valjalo promijeniti te bi navedeni omjer trebao biti minimalno 50%-50%. Razlog veće zastupljenosti administrativnih poslova u njihovom radu mogli bismo pronaći u tome što ravnatelji češće preferiraju ovo područje te se u njemu osjećaju sigurnije budući da ono teži krutim pokazateljima kao što su brojke, zakoni, članci ili pravni akti, a za kvalitetno obavljanje pedagoških poslova potrebno je posjedovati razvijene didaktičko- metodičke kompetencije koje su ranije objašnjene. Uzimajući u obzir ovu konstataciju i zapaženi problematični omjer rada postavlja se pitanje o razini i kvaliteti usvojenosti navedenih kompetencija kod školskih ravnatelja Republike Hrvatske.



Slika 2-3. Zadaci ravnatelja u procesu vođenja škole

2.2. Društveno-povijesni kontekst organizacije škole

Škola je društvena institucija koja je tijekom cijele svoje povijesti imala zadatak realizirati društveno učenje. Društveno-povijesni kontekst u svakom pogledu određuje temeljne uvjete organizacije škole i postavlja određene zahtjeve koje ona kao društvena institucija treba ispuniti. Od prvih institucija škola pa do danas mijenjali su se njeni oblici organizacija, metode rada, ciljevi i vizije. Ipak, ono što je kontinuitet škole jest to da je ona oduvijek predstavljala organizaciju učenja.

Društveno-povijesni kontekst određuje školu u smislu temeljnih društvenih vrijednosti i ciljeva obrazovanja, u smislu razumijevanja društvenih odnosa i socijalizacijskih potreba koje iz njih proizlaze. Organizacija škole je tijekom svoga razvoja odražavala karakter društvenih obrazaca i vrlina svoje sredine. Prostorno vremensko i kulturološko određenje razvoja škole važno je za razumijevanje njene društvene uloge. Različite kulture razvijale su i različite sustave škola koje su tijekom duge povijesti komunikacijskog i prostornog izolacionizma odražavale različita poimanja društveno poželjnih vrijednosti, normi, znanja i postignuća. Različita društva različito su socijalizirala svoje mlađe naraštaje sve do trenutka kulturno – ekonomskog i političkog umrežavanja svijeta druge polovice XX. stoljeća.

Povijesni razvoj škole i njezin suvremeni oblik upućuju na zaključak da institucijom škole ipak dominira društveno nametnuti oblik učenja. Ekonomske potrebe društvenog rasta i razvoja oplemenjene tradicionalnim kulturnim normama i vrijednostima i danas suštinski određuju školu i njenu organizaciju. Preraspodjela javnog novca kojim se financira javno obrazovanje od škole zahtijeva učinkovitu organiziranost društveno korisnog učenja koje će kao input biti sutra ugrađeno u

neki proizvod gospodarskog rasta i razvoja budućnosti. Pitanje slobode učenja različitih sadržaja u institucionalnoj školi je ograničeno količinom društvene koristi.

U današnje vrijeme, kad je svijet postao istinsko globalno selo premreženo komunikacijskim vezama koje poništavaju prostorno-vremenske, kulturno-povijesne i gospodarsko-političke različitosti, škole organiziraju društveno učenje prema lokalno-globalnim principima. Novi principi organizacije škole počivaju na globalizacijskim zahtjevima za učinkovitim pedagoškim standardima, koji omogućuju cjeloživotno učenje. Tradicionalnim vrijednosnim sustavima, koji su do jučer održavali različite obrasce životnih sredina, sve više nameće globalno prihvatljiv standard obrazovanja. Suvremena škola, da bi odgovorila zahtjevima koji se pred nju postavljaju, svojom organizacijom treba slijediti svjetsku mrežu kulturnih, političkih i gospodarskih odnosa. Donošenjem Strategije osnovnoškolskog i srednjoškolskog odgoja i obrazovanja specifičan fokus stavlja se na unapređivanje rada odgojno-obrazovnih ustanova. Slika 2. prikazuje konceptualni okvir Strategije kao nositelja odgojno-obrazovnih procesa i pokretača razvoja ljudskih potencijala. Ovaj model uključuje čimbenike koji najviše određuju kvalitetu odgoja i obrazovanja i jednake mogućnosti za svu djecu i sve učenike.³



Slika 2-4. Konceptualni okvir Strategije osnovnoškolskog i srednjoškolskog odgoja i obrazovanja

Izvor: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_10_124_2364.html, preuzeto 23.2.2017.

Pedagoški standard i organizaciju suvremene škole još uvijek propisuju lokalne vlasti, no pri tome treba imati u vidu sve veći utjecaj međunarodnog okruženja i ukupnih globalnih razvojnih zahtjeva koji se pred školu postavljaju. Učinkovitost obrazovanja, prema zahtjevima suvremene gospodarske mreže, svodi se na razvijanje svijesti o korisnim učincima znanja, koje više ne može biti generacijski prenijeto, ali za njega može i treba biti pobuđen interes. Kako bi se ti učinci postigli, stvara se motivirajuće ozračje za sve vidove multikulturnog surađivanja u procesu obrazovanja, predmetno podijeljena akademska znanja povezuju se u različitim

³http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_10_124_2364.html, (23.2.2017.)

kombinacijama interdisciplinarno organizirane nastave, a škola postaje organizacijsko čvorište široko umreženog obrazovnog sustava.

2.3. Politički utjecaji na organizaciju škole

Temeljni principi organizacije škole propisani su društveno-političkim interesima i ciljevima. Ti interesi i ciljevi u XXI. stoljeću svakako prelaze granice nacionalnih država. Iako je škola nacionalna institucija treba prihvatiti činjenicu da društvo znanja pretpostavlja promicanje suživota i zajedništva različitosti na globalnoj razini na kojoj će se pojedini nacionalni identiteti realizirati na temelju prednosti svojih posebnosti i spremnosti da aktivno doprinose svjetskom zajedništvu. U tom kontekstu svaka država svoj obrazovni sustav podržava i razvojno mijenja. Nacionalni interesi i ciljevi ugrađuju se u specifičnosti organizacijske strukture i nacionalnog kurikuluma dok se s druge strane na međunarodnoj i globalnoj razini nastoje uskladiti zajednički obrazovni interesi.

Obrazovanje je zbog svoje važnosti za rast sveopće gospodarske konkurentnosti u samom središtu političkog odlučivanja. Pitanje je, međutim, kako i koliko je moguće utjecati na organizaciju i procese unutar školskog sustava? Može li se političkom odlukom, bez obzira koliko ona bila utemeljena na moći, promijeniti jedan od društveno najtromijih sustava? Koliko je vremena potrebno da bi se postigli određeni „vidljivi“ učinci? Tko su nositelji promjena u obrazovanju? Kakav je oblik organizacije učinkovit? Struktura obrazovnih sustava toliko je složena i društveno sveobuhvatna da je gotovo nemoguće izvesti bilo kakvu promjenu bez zajedničkog slaganja između nositelja političke vlasti i obrazovanja.

Donošenjem administrativnih odluka unutar obrazovnog sustava moguće je mijenjati organizacijsku strukturu i formalne odnose, propisati nastavne sadržaje i odrediti financijska sredstva, ali administrativnim odlukama nije moguće promijeniti svijest o školi, odrediti njenu viziju i misiju, motivirati učenike i nastavnike, harmonizirati odnose i procese prema zajedničkom cilju kroz pojedinačno djelovanje. Ove softverske učinke, o kojima ovisi stvarna kvaliteta rada škole ne može postići ni jedno političko odlučivanje, ni jedna hijerarhijski određena školska ovlast. Pravi pozitivni učinci procesa učenja i organizacije škole mogući su jedino kontinuiranim razvojnim djelovanjem na sustav u cjelini i na sve njegove dijelove. Pozitivni učinci organizacije u XXI. stoljeću mogući su samo zajedničkim konsenzusnim odlučivanjem, kojim se odabiru ona djelovanja i aktivnosti, koje mogu biti prepoznate kao opći interes u kojemu se ostvaruje i svaki identitet pojedinačno. Nasilje političkog i svakog drugog hijerarhijskog odlučivanja u XXI. stoljeću je sasvim neprihvatljivo. Ono u sebi nosi toliko skrivenog otpora da je u svijetu opće informacijsko-komunikacijske povezanosti i brzine promjena potpuno neodrživo. Kao što je stroga hijerarhijska struktura odlučivanja u poduzećima davno prevladana mrežnom poslovnom organizacijom i škola mora postati prostor prilagodbe i promjena u suradničkim i harmoniziranim odnosima.

Današnje političko odlučivanje o obrazovanju i utjecaji koje ono ima na školu kao učeću organizaciju sve je više traženje zajedničkog puta do poželjnih učinaka, a sve manje hijerarhijski nametnuta odluka. Naravno, ne treba gubiti iz vida činjenicu da su hijerarhijsko odlučivanje i nametnuta politička moć još uvijek dominantni u onim političkim sustavima koji svoj demokratski obrazac još uvijek traže. To su sustavi u kojima se svrha obrazovanja, školski kurikulum, oblik organizacije škole i financiranje sustava vrši kontrolirano iz jednog centra u kojem je koncentrirana društvena moć.

Utjecaj političkog odlučivanja i nositelja političke moći na strukturu i organizaciju škole ovisi o kulturno-povijesnom i socijalno-gospodarskom kontekstu. Što je društvo razvijenije razina nacionalnog konsenzusa je viša, a hijerarhijsko odlučivanje rjeđe. Demokratsko-politički odnosi u suvremenom društvu potiču mrežnu ne-hijerarhijsku strukturu organizacije i zajedničko odlučivanje utemeljeno na ekspertnim analizama i preporukama stručnjaka.

2.4.Djelatnost osnovnih i srednjih škola

Na području Republike Hrvatske na početku školske godine 2015./2016. djeluje 2125 osnovnih škola (matične i samostalne). Škole su u svom sastavu imale 18 164 područnih škola/odjela.⁴

⁴<http://www.dzs.hr/>

Tablica 2-1. Osnovne škole po županijama, početak šk. g. 2015./2016.

Izvor: prilagođeno prema Državnom statističkom zavodu

Županija	Škole <i>Schools</i>	Razredni odjeli <i>Class units</i>	Učitelji <i>Teachers</i>	Učenici <i>Pupils</i>		
				ukupno <i>Total</i>	I. – IV. razred <i>1st – 4th grade</i>	V. – VIII. razred <i>5th – 8th grade</i>
Republika Hrvatska	2 125	18 164	32 992	320 017	162 519	157 498
Zagrebačka	129	1 334	2 262	25 700	13 182	12 518
Krapinsko- zagorska	88	604	1 036	9 715	4 754	4 961
Sisačko- moslavačka	95	699	1 261	11 961	5 930	6 031
Karlovačka	81	528	1 035	8 661	4 393	4 268
Varaždinska	73	776	1 363	13 771	6 875	6 896
Koprivničko- križevačka	92	615	988	8 995	4 521	4 474
Bjelovarsko- bilogorska	107	572	1 040	8 956	4 558	4 398
Primorsko- goranska	119	1 080	2 043	18 861	9 569	9 292
Ličko- senjska	47	242	458	3 346	1 621	1 725
Virovitičko- podravska	80	400	691	6 406	3 172	3 234
Požeško- slavonska	61	367	596	6 087	3 036	3 051
Brodsko- posavska	116	744	1 239	12 640	6 294	6 346
Zadarska	115	779	1 380	13 462	6 955	6 507
Osječko- baranjska	187	1 442	2 473	22 283	11 105	11 178
Šibensko- kninska	55	450	845	7 368	3 659	3 709

Vukovarsko-srijemska	92	865	1 653	14 336	7 032	7 304
Splitsko-dalmatinska	209	1 970	3 593	36 714	18 476	18 238
Istarska	105	841	1 680	14 606	7 733	6 873
Dubrovačko-neretvanska	71	564	1 055	9 395	4 861	4 534
Međimurska	59	568	1 085	9 646	4 810	4 836
Grad Zagreb	144	2 724	5 216	57 108	29 983	27 125

Broj učenika u školskoj godini 2014./2015. manji je za 1,3% u odnosu na prošlu, a udio učenica jest 48,6%. Odnos broja učitelja i učenika u redovitom obrazovanju u ovoj školskoj godini iznosi 1 : 10,1. U obrazovanju za djecu i mladež s teškoćama u razvoju taj je odnos 1 : 2,1. Udio žena u populaciji učitelja jest 81,7%. Prema Tablici 1. na početku školske godine 2015./2016. broj osnovnih škola i razrednih odjela nije se bitno mijenjao u odnosu na početak školske godine 2014./2015. Broj učenika manji je za 1,0%. Udio učenica jest 48,7%. Odnos broja učitelja i učenika u redovitom obrazovanju iznosi 1 : 9,9; u obrazovanju za djecu i mladež s teškoćama u razvoju taj je odnos 1 : 1,9. Udio žena u populaciji učitelja jest 81,8%. Promatrajući učenike prema godinama starosti, može se primijetiti da je u redovitim školama samo 2,8% učenika mlađih od sedam godina. Isto tako, gornja granična skupina od 15 i više godina obuhvaća samo 0,5% učenika. Od toga 88,1% pohađa VIII. razred.⁵

⁵<http://www.dzs.hr/>

Tablica 2-2. Škole, razredni odjeli i učitelji u osnovnim školama, šk. g. 2015./2016.

Izvor: prilagođeno prema Državnom statističkom zavodu

	Škole <i>Schools</i>	Razredni odjeli <i>Class units</i>	Učitelji <i>Teachers</i>						Učitelji u ekvivalentu pune zaposlenosti <i>Teachers, FTE</i>	
			ukupn o <i>Total</i>	žene <i>Women</i>	s punim radnim vremenom <i>Full-time</i>		s kraćim od punoga radnog vremena <i>Part-time</i>		ukupn o <i>Total</i>	žene <i>Women</i>
					ukupn o <i>Total</i>	žene <i>Women</i>	ukupn o <i>Total</i>	žene <i>Women</i>		
Osnovne škole – redovite <i>Basic schools – regular</i>	2 050	17 870	32 155	26 273	24 134	20 856	8 021	5 417	27 694,4 0	23 293,7 1
Državne <i>State</i>	2 038	17 773	31 937	26 095	23 983	20 727	7 954	5 368	27 511,3 4	23 140,7 0
Privatne <i>Private</i>	6	53	105	83	81	65	24	18	90,37	72,30
Vjerskih zajednica <i>Of religious communities</i>	6	44	113	95	70	64	43	31	92,69	80,71
Osnovne škole za djecu i mladež s teškoćama u razvoju <i>Basic schools for disabled children and youth</i>	75	294	837	707	712	622	125	85	759,0 4	654,7 9
Državne <i>State</i>	75	294	837	707	712	622	125	85	759,0 4	654,7 9

U obrazovnom sustavu Republike Hrvatske osnovno obrazovanje organizirano je s obzirom na namjenu kao redovito i posebno obrazovanje.

Redovito obrazovanje jest obvezatno osnovno obrazovanje koje se provodi prema redovitim obrazovnim programima. Obrazovanje djece i mladeži s teškoćama u

razvoju provodi se prema programima prilagođenima njihovim posebnim potrebama.

Posebno obrazovanje obuhvaća osnovne glazbene i baletne škole i osnovno obrazovanje odraslih. Školom se smatra svaka skupina učenika koja prati nastavu određene vrste i stupnja prema istovrsnome nastavnom planu i programu na određenoj lokaciji.

Osnovno obrazovanje traje najmanje osam godina, obvezatno je za svu djecu, u pravilu, od 6 do 15 godina, a svrha mu je da učeniku omogući stjecanje znanja, pojmova, umijeća, stavova i navika potrebnih za život i rad ili daljnje školovanje. Ciljevi i zadaće osnovnog školstva ostvaruju se prema utvrđenim nastavnim planovima i programima. Osnovno obrazovanje odraslih provodi se u osnovnim školama i drugim za to ovlaštenim ustanovama (pučka otvorena učilišta).

Osnovno obrazovanje djece i mladeži s teškoćama u razvoju provodi se u posebnim ustanovama odgoja i obrazovanja i osnovnim školama u posebnim odgojno-obrazovnim skupinama ili razrednim odjelima. Broj osnovnih škola za djecu i mladež s teškoćama u razvoju jednak je broju ustanova za odgoj i obrazovanje djece i mladeži s teškoćama u razvoju uvećan za broj škola koje u svom sastavu imaju razredne odjele za učenike s teškoćama u razvoju.

Ustrojstvo i djelatnost srednjeg školstva temelji se na Zakonu o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (NN, br. 87/08., 86/09., 92/10., 105/10. – ispr., 90/11., 5/12., 16/12., 86/12. i 94/13.) te Zakonu o strukovnom obrazovanju (NN, br. 30/09.).

Tablica 2-3. Srednje škole po županijama, početak šk. g. 2015./2016.

Izvor: prilagođeno prema Državnom statističkom zavodu

Županija	Škole <i>Schools</i>	Razredni odjeli <i>Class units</i>	Učenici <i>Students</i>		Nastavnici <i>Teachers</i>	
			svega <i>All</i>	učenice <i>Female students</i>	svega <i>All</i>	žene <i>Women</i>
Republika Hrvatska	750	7 509	170 661	85 584	27 099	18 177
Zagrebačka	34	284	7 114	3 405	1 137	774
Krapinsko- zagorska	24	214	5 168	2 726	818	539
Sisačko- moslavačka	29	239	5 423	2 574	951	632
Karlovačka	28	215	4 555	2 230	870	544

Varaždinska	38	367	7 939	4 017	1 672	1 082
Koprivničko-križevačka	18	191	4 463	2 270	792	450
Bjelovarsko-bilogorska	27	228	5 118	2 587	960	621
Primorsko-goranska	58	460	9 960	4 831	1 661	1 157
Ličko-senjska	12	76	1 392	640	323	209
Virovitičko-podravska	16	154	3 471	1 774	613	364
Požeško-slavonska	15	148	3 546	1 800	563	341
Brodsko-posavska	15	269	6 334	3 082	661	418
Zadarska	36	329	7 302	3 690	1 131	735
Osječko-baranjska	52	571	12 603	6 311	1 930	1 292
Šibensko-kninska	22	196	4 291	2 148	749	491
Vukovarsko-srijemska	29	373	7 594	3 778	1 290	835
Splitsko-dalmatinska	91	869	20 169	10 119	3 145	2 230
Istarska	44	340	6 783	3 479	1 470	1 047
Dubrovačko-neretvanska	30	240	5 164	2 642	991	660
Međimurska	22	186	4 110	2 072	825	558
Grad Zagreb	110	1 560	38 162	19 409	4 547	3 198

Na području Republike Hrvatske na kraju školske godine 2014./2015. djelovalo je 445 srednjih škola koje prema metodologiji statističkog prikupljanja podataka uključuju 751 školsku jedinicu različitih vrsta, ovisno o vrsti nastavnog plana i programa. Na kraju školske godine 2014./2015. broj učenika manji je za 2% u odnosu na kraj školske godine 2013./2014. Udio učenica iznosi 50,3%, iako nije jednako raspoređen prema vrstama srednjih škola. Tako u srednjim umjetničkim školama ima 70,4% učenica, u gimnazijama 61,7%, u tehničkim i srodnim školama 48,4%, a u industrijskim i obrtničkim školama ima samo 34,5% učenica. Srednju školu završilo je 46 934 učenika, a od toga je 50,1% učenica.

Prema podacima iz Tablice 3. na početku školske godine 2015./2016. djelovale su 750 srednjih škola. Prema metodologiji statističkog prikupljanja podataka, uključeno je 750 školskih jedinica različitih vrsta, ovisno o vrsti nastavnog plana i programa. Na početku školske godine 2015./2016. broj učenika manji je za 4,5% u odnosu na početak školske godine 2014./2015. Udio učenica iznosi 50,1%.

Tablica 2-4. Srednje škole, razredni odjeli i učenici, početak šk. g. 2015./2016.

Izvor: prilagođeno prema Državnom statističkom zavodu

	Škole Schools			Razre dni odjeli Class units	Učenici Students	
	ukupno <i>Total</i>	samost alne Self- contain ed	školske jedinice/ odjeli School/c lass units		ukupn o <i>Total</i>	učeni ce Femal e stude nts
Srednje škole – ukupno	750	244	506	7 509	170 661	85 584
Državne	690	202	488	7 205	164 898	82 251
Privatne	42	28	14	16 6	2 298	1 013
Vjerskih zajednica	18	14	4	13 8	3 465	2 320
Srednje škole – redovite	707	229	478	7 277	169 136	84 932
Gimnazije	198	99	99	2 122	51 927	32 169
Državne	156	64	92	1 888	47 314	29 420
Privatne	26	21	5	11 3	1 578	72 9
Vjerskih zajednica	16	14	2	12 1	3 035	2 020
Tehničke i srodne	259	64	195	3 332	78 717	37 798
Državne State	248	62	186	3 268	77 640	37 240
Privatne	9	2	7	47	64 7	25 8
Vjerskih zajednica	2	-	2	17	43 0	30 0

Srednje umjetničke	54	44	10	11 5	5 218	3 650
Državne	49	39	10	11 5	5 187	3 632
Privatne	5	5	-	-	31	18
Glazbene	36	36	-	-	2 564	1 562
Baletne	3	3	-	-	18 4	16 6
Likovna umjetnost i dizajn	15	5	10	11 5	2 470	1 922
Industrijske i obrtničke	196	22	174	1 708	33 274	11 315
Državne	194	22	172	1 702	33 232	11 307
Privatne	2	-	2	6	42	8
Srednje škole za mladež s teškoćama u razvoju	43	15	28	23 2	1 525	65 2
Državne	43	15	28	23 2	1 525	65 2
Obrazovanje odraslih	55	6	49	30 7	2 814	92 6
Državne	30	1	29	13 6	1 404	42 6
Privatne	25	5	20	17 1	1 410	50 0

U obrazovnom sustavu Republike Hrvatske srednje obrazovanje organizirano je kao redovito i posebno obrazovanje. Redovito obrazovanje uključuje srednje obrazovanje s redovitim obrazovnim programima. Posebno obrazovanje uključuje obrazovanje odraslih. Srednje obrazovanje traje od 1 do 5 godina, a omogućuje stjecanje znanja i vještina potrebnih za uključivanje na tržište rada ili za nastavak školovanja. Srednje obrazovanje nije obvezatno.

3. UPRAVLJANJE FINACIJAMA U OSNOVNIM I SREDNJIM ŠKOLAMA

3.1. Upravljanje financijama u obrazovnom sustavu

Osnovni preduvjet kvalitetnog upravljanja financijama je spoznavanje važnosti donošenja politike škole koja će rezultirati pozitivnim financijskim učincima, pri čemu je neophodno savladati vještine korištenja i razvijanja financijskih pojmova. Pritom je ravnatelju, kao školskom financijskom menadžeru, cilj:

- shvatiti komponente financijskih poslova u školama,
- moći povezati misiju i ciljeve škola s elementima financijskih aspekata,
- moći izabrati i/ili razviti sustav proračuna financijskog menadžmenta škole,
- znati kako koristiti i primijeniti financijski sustav u školi,
- imati uvid u odnos između donošenja politika i korištenja novca,
- imati uvid u uvjete u organizaciji i kulturi škole radi učinkovitog korištenja sustava upravljanja financijama,
- moći povezati brigu o kvaliteti s drugim elementima obrazovnog menadžmenta,
- moći primijeniti umijeća podučavanja na područje upravljanja financijama.⁶

Upravljanje financijama u obrazovnom sustavu Republike Hrvatske najčešće je vezano uz nelagodu i probleme. Razlozi za takve osjećaje su objektivni i subjektivni. Objektivni – osnivač i država nikada nemaju dovoljno materijalnih sredstava za potrebe obrazovnog sustava. Subjektivni – ravnatelji se primarno nisu, do stupanja na svoju dužnost, formalno osposobljavali i obučavali za financijsko upravljanje školom.⁷

Obrazovni je sustav u Republici Hrvatskoj danas – predškolski, osnovnoškolski i srednjoškolski – decentraliziran prvenstveno u upravljanju i obvezama, ali nije postignuta financijska decentralizacija. Ne postoji jedinstveno rješenje financiranja potreba sustava, već su različita rješenja ovisna o osnivačima, regijama, pa naposljetku i o školama. Općine, gradovi i županije, s vrlo različitim mogućnostima praćenja potreba sustava, osnivači su dječjih vrtića, osnovnih i srednjih škola.

Značajne su različitosti u financiranju i između vrsta škola: osnovne, srednje – gimnazije, strukovne. Financiranje zaposlenika i kapitalnih ulaganja iz državne je riznice. Financiranje materijalnih troškova provodi se iz decentraliziranih sredstava koja se osiguravaju po kriteriju broja učenika, ali ne i po veličini prostora u kojima se

⁶Zbornik radova: Suvremeno upravljanje i rukovođenje u školskom sustavu, Ulf Lundgren... [et al.] ; uredio Mile Silov, Velika Gorica, Persona, 2000.

⁷ Van Horne, James C.: Financijsko upravljanje i politika (financijski menadžment), Zagreb, 1999.

realizira nastava. Modeli se razlikuju od osnivača do osnivača – u nekih je osnivača maksimalna centralizacija decentraliziranih sredstava (osnivač plaća fakturu), dok se u nekim jedinicama lokalne samouprave masa sredstava za potrebe škola u potpunosti doznaju školi koja, sukladno financijskom planu, vrši daljnju raspodjelu. U oba je slučaja vrlo različita uloga ravnatelja – od ravnatelja „koordinatora“ do ravnatelja „menadžera“.⁸ Različite su pozicije ustanova i s obzirom na mogućnosti i interes osnivača za ulaganjem vlastitih „izvornih“ proračunskih sredstava u obrazovni sustav. Time su učenici u Republici Hrvatskoj u nejednakom početnom položaju. Različitost se očituje i u činjenici da neke od ustanova, zbog svojih prostornih uvjeta, imaju mogućnost ostvarivanja prihoda na tržištu, prvenstveno škole koje imaju sportske dvorane, kuhinje, školske radionice, višak prostora za cjeloživotno obrazovanje odraslih. Različitost je i u stavovima osnivača vezano uz tako ostvareni prihod – neki osnivači traže uplaćivanje tako ostvarenog viška prihoda na račun osnivača, za razliku od nekih osnivača koji sve ostavljaju školama na korištenje uz obvezatno izvještavanje o utrošenim sredstvima.

Partnerstvo s lokalnom zajednicom još je jedna od mogućnosti poboljšavanja financijskog stanja u ustanovi – donacije, opremanje, prilozi roditelja za povišeni standard. No, i to se vrlo razlikuje u pojedinim dijelovima Republike Hrvatske. Vrlo su važan faktor cjelokupnog školskog sustava radnici – odgajatelji, učitelji, nastavnici. Kvalitetan bismo rad svi željeli i adekvatno honorirati, no, i u tom je segmentu premalo autonomije školskog menadžmenta. Sustav nagrađivanja iznadprosječnih radnika danas nije riješen na način da ravnatelj može stimulirati najbolje. Nagrade ne moraju biti samo materijalne, iako su one najčešće jedine poželjne, pa se tako kao dobar poticaj u provođenju određenih projekata ponekad pokaže:

- uvažavanje osobnosti svakog pojedinca u projektu,
- osigurano osobno zadovoljstvo rezultatom projekta,
- javna pohvala i priznanje,
- ugodno i prijateljski uređeno radno okruženje,
- omogućavanje neformalnog druženja tijekom projekta,
- primjena kreativnoga timskog rada.

Većom autonomijom škola i odgovornošću za uspjeh učenika bit će moguće razvijati i različite sustave nagrađivanja zaposlenih. Sve navedeno oslikava realnost upravljanja financijama u obrazovnim ustanovama. Ravnatelj u ulozi financijskog voditelja ustanove prečesto mora biti „čarobnjak“ da bi sustav funkcionirao. Sve veća proračunska ograničenja utječu na početak procesa uvođenja tržišnih kriterija ponašanja i u javni sektor (obrazovanje). Škole, kao neprofitne (netržišne) organizacije, u praksi djeluju kao ustanove u čijem se funkcioniranju kombiniraju

⁸Seme Stojnović, I.; Hitrec, S.: Suvremeno vođenje u odgoju i obrazovanju, priručnik za ravnatelje, stručne suradnike i odgojitelje u sustavu odgoja i obrazovanja. Zagreb : Golden marketing - Tehnička knjiga, 2014.

„tržišni“ i „netržišni“ kriteriji. Država u svoje projekte uključuje i subjekte privatnog sektora, poduzetnike, koristeći njihova stečena znanja.

3.1.1. Izvori financijskih prihoda u školama

Financiranje osnovnih i srednjih škola uređeno je odredbama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te godišnjim uredbama Vlade Republike Hrvatske o načinu izračuna potpore izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.⁹ Sredstva za financiranje javnih potreba u djelatnosti osnovnog i srednjeg obrazovanja osiguravaju se:

- državnim proračunom,
- proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- sredstvima osnivača kada je osnivač druga fizička ili pravna osoba,
- prihodima koji se ostvaruju obavljanjem vlastite djelatnosti i drugim namjenskim prihodima,
- uplatama roditelja za posebne usluge i aktivnosti škole,
- donacijama i drugim izvorima u skladu sa zakonom.

Državnim proračunom osiguravaju se sredstva za financiranje školskih ustanova čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i to za:

- plaće i naknade plaća s doprinosima na plaće,
- ostala materijalna prava radnika ugovorena kolektivnim ugovorima,
- prijevoz radnika na posao i s posla u osnovnim školama,
- prijevoz učenika srednjih škola,
- stručno osposobljavanje i usavršavanje.

U proračunu županije osiguravaju se sredstva za:

- prijevoz učenika osnovnih škola,
- nabavu školske opreme, nastavnih sredstava i pomagala,
- materijalne i financijske rashode škola koji obuhvaćaju i rashode tekućeg i investicijskog održavanja,
- prijevoz radnika srednje škole,
- potpore za sufinanciranje smještaja i prehrane učenika u učeničkim domovima,
- kapitalnu izgradnju školskog prostora.

Općina, grad ili županija mogu utvrditi i šire potrebe u osnovnom, odnosno srednjem školstvu (sufinanciranje programa privatnog školstva, sufinanciranje prehrane učenika osnovne škole, produženi ili cjelodnevni boravak učenika osnovne

⁹Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, čl.143, (»Narodne novine«, br. 87/08, 86/09, 92/10, 105/10, 90/11, 16/12, 86/12, 126/12 – pročišćeni tekst, 94/13 i 152/14

škole, razni programi od zajedničkog interesa), ali za financiranje tih programa sredstva trebaju osigurati u svojem proračunu.

3.1.2. Financijski rashodi škola

Realizacija raspodjele financijskih sredstava škole pokazuje strukturu i organizaciju škole, odražava njezinu vrijednosnu orijentaciju, područja rada i odnos prema razvoju. Plaće zaposlenih najčešće su najveća stavka u financijskom proračunu škole. Način obračuna plaća zaposlenika pokazuje model evaluacije rada škole. Jednake plaće za jednaki broj sati rada najjednostavniji su i najmanje motivirajući model financiranja. To je model koji ne motivira postignuća u radu pa su ona i znatno rjeđa nego u školama koje model financiranja plaća definiraju postignućima i rezultatima rada.

Financijska sredstva utrošena na organiziranje različitih oblika učenja koji školu transformiraju u istinsku učeću organizaciju obogaćuju školski kurikulum i utječu na njen razvoj. Spretnim organizacijskim modelom raspodjele financijskih sredstava na procese učenja unutar škole moguće je postići nekoliko učinaka. Koristeći vlastite resurse znanja škola može organizirati njihovu diseminaciju unutar kolektiva i na taj način podizati razinu profesionalne osposobljenosti svojih zaposlenika i istovremeno dodatno financirati rad svojih zaposlenika.

Odnos financijskih prihoda i rashoda vezanih za procese učenja i stjecanja različitih kompetencija predstavlja najkreativniji dio školskog proračuna. Ako je škola u mogućnosti (s obzirom na svoj pravni status i administrativne odredbe) dobrom organizacijom različitih oblika učenja moguće je ostvarivati dvostruku korist.

Važna stavka u školskom proračunu odnosi se i na troškove promocije i marketinga. Bez obzira na unutrašnju kvalitetu rada škola u svakom slučaju treba aktivno djelovati i u svome okruženju kako bi prezentirala vlastita postignuća i tako osigurala svoje poslovanje u budućnosti. Tržišna orijentacija života i rada u suvremenom društvu i od škole traži brojne aktivnosti koje su određene potrebama društvene sredine u kojoj škola radi ili želi raditi/djelovati.

U umreženom društvu informacija, znanja, mogućnosti i potreba škola je u poziciji da definira svoje ciljeve i određuje svoje granice djelovanja u lokalno/globalnom smislu. Kad je riječ o modelima financijskih prihoda i rashoda, treba imati u vidu da oni nikad do sada nisu bili toliko povezani s globalnim tržišnim potrebama i mogućnostima škole da na njih odgovori na fleksibilan i učinkovit način.

3.2. Financijski izvještaji u osnovnim i srednjim školama

3.2.1. Konsolidacija financijskih izvještaja

Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (čl. 18) propisana je konsolidacija financijskih izvještaja, tj. prezentiranje podataka više

povezanih proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika kao izvještaje jedinstvenog subjekta.

Osnovne i srednje škole dostavljaju financijske izvještaje i Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta (Bilancu, Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaj o obvezama i Bilješke).¹⁰

Nadležni lokalni proračun konsolidira sve financijske izvještaje škola. Kod Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, lokalna jedinica konsolidira cjelokupan izvještaj izuzev dijela doznačenog iz nadležnog ministarstva. Izvještaj o obvezama osnovnih i srednjih škola lokalna jedinica konsolidira tako da ne uključuje dio obveza za zaposlene financiran iz državnog proračuna. Te obveze u svojim evidencijama ima nadležno ministarstvo te će se konsolidacijom središnje i lokalne države dobiti ukupni podaci za opću državu.

Za sastavljanje i predočavanje financijskih izvještaja koriste se elektronski obrasci. Obveznici popunjavaju financijske izvještaje u elektronskom obliku, s ugrađenim kontrolama, koji se preuzimaju na internetskim stranicama Financijske agencije, Ministarstva financija i Državnog ureda za reviziju.¹¹

Za razdoblje od 01. siječnja do 30. lipnja sastavljaju se:

- Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima,
- Bilješke,
- Izvještaj o obvezama.

Za razdoblja od 1. siječnja do 31. ožujka i od 1. siječnja do 30. rujna:

- Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima.

3.2.2. Obrasci financijskih izvještaja

Osnovna svrha financijskih izvještaja jest dati informacije o financijskom položaju, uspješnosti ispunjenja postavljenih ciljeva (poslovanja) i novčanim tijekovima proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika. Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu propisuje se oblik i sadržaj financijskih izvještaja, razdoblja za koja se sastavljaju te obveza i rokovi njihova podnošenja.

Bilanca na Obrascu: BIL je sustavni, vrijednosno iskazani pregled imovine, obveza i vlastitih izvora na određeni dan i sastavlja se na Obrascu BIL. U Obrazac BIL upisuju se sljedeći podaci:

- stupac 1 – broj računa iz računskog plana;
- stupac 2 – naziv;
- stupac 3 – AOP oznaka;

¹⁰ Riznica-časopis za računovodstvo, reviziju, financije i pravo u sustavu proračuna i neprofitnom sektoru, br.1/2015, str.6

¹¹www.fina.hr, financijski izvještaji proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika

- stupac 4 – stanje 1. siječnja godine za koju se sastavlja izvještaj odnosno na dan početka poslovanja u tijeku godine;
- stupac 5 – stanje 31. prosinca godine za koju se sastavlja izvještaj odnosno na dan prestanka poslovanja;
- stupac 6 – indeks promjene stanja (upisuje se cijeli broj bez decimala).

Bilanca daje podatke o neto vrijednosti ukupne imovine i financijskoj neto vrijednosti, pri čemu je promjena neto vrijednosti pokazatelj održivosti fiskalnih aktivnosti subjekta. Podaci u Obrazac BIL unose se na sljedećim AOP-ima:

- Nefinancijska imovina AOP 002 – 060
- Financijska imovina AOP 061 – 145
- Obveze AOP 147 – 204
- Vlastiti izvori AOP 205 – 227.

Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima - Obrazac: PR-RAS prikazuje se kroz sljedeće podatke:

- stupac 1 – broj računa iz računskog plana;
- stupac 2 – naziv;
- stupac 3 – AOP oznaka;
- stupac 4 – ostvareno u izvještajnom razdoblju prethodne godine;
- stupac 5 – ostvareno u izvještajnom razdoblju tekuće godine;
- stupac 6 – indeks ostvarenja u odnosu na isto razdoblje prethodne godine (upisuje se cijeli broj bez decimala).

Kod popunjavanja ovog obrasca ne treba zaboraviti na odredbu čl. 51. Pravilnika o računovodstvu ¹² koji propisuje da se rashodi koji nastaju kontinuirano i obračunavaju za kalendarska razdoblja tijekom proračunske godine (u pravilu mjesečno) uključuju u rashode razmjerno broju mjeseci u razdoblju za koje se izvještaji sastavljaju. To se ne odnosi na sve rashode, već isključivo rashode za zaposlene, komunalne usluge, opskrbu energentima, telekomunikacijske usluge, najamnine i zakupnine, naknade za rad predstavničkih i izvršnih tijela, naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade i slične rashode koji se pojavljuju kontinuirano.

Izvještaj o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza-Obrazac: P-VRIO bilježi promjene u vrijednosti (revalorizaciji) i promjene u obujmu imovine i obveza koje utječu na neto vrijednost (razliku između imovine i obveza), a nisu rezultat aktivnosti odnosno transakcija kao i reklasifikacija i zamjena jedne vrste imovine/obveza drugom. Evidentiraju se na odgovarajućim računima imovine i

¹² Novi Pravilnik o proračunskom računovodstvu (Nar. nov., br. 124/14.) sadržaj cijelog nekadašnjeg čl. 51. seli unutar skupine 19- Rashodi budućih razdoblja i nedospjela naplata prihoda (aktivna vremenska razgraničenja) te se za ove namjene otvara nova podskupina 193- Kontinuirani rashodi budućih razdoblja s pripadajućim odjeljkom i osnovnim računom.

obveza, a u korist ili na teret računa u podskupini 915. Ovaj izvještaj dopuna je podacima iz Bilance. Obrazac: P-VRIO sadrži sljedeće podatke:

- stupac 1 - broj računa iz računskog plana
- stupac 2 - naziv
- stupac 3 - AOP oznaka
- stupac 4 - ostvareno u izvještajnom razdoblju tekuće godine - povećanje
- stupac 5 - ostvareno u izvještajnom razdoblju tekuće godine - smanjenje.

Pojedinačni događaji unose se u Obrazac: P-VRIO kao smanjenje ili povećanje u vrijednosti i obujmu imovine ili obveza (nikako istovremeno i jedno i drugo).

Izvještaj o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji-Obrazac: RAS- FUNKCIJSKI sadrži aktivnosti odnosno projekte korisnika proračuna razvrstane prema njihovoj namjeni. Plan po funkcijama znači pridjeljivanje funkcije na razini podskupine svakoj aktivnosti i projektu (programska klasifikacija) prilikom planiranja proračuna. U Obrazac: RAS -funkcijski upisuju se sljedeći podaci:

- stupac 1 - broj računa iz funkcijske klasifikacije,
- stupac 2 - naziv ,
- stupac 3 - AOP oznaka,
- stupac 4 - godišnji plan tekuće godine,
- stupac 5 - ostvareno u tekućoj godini.

Iznosi koji se upisuju Obrazac RAS-funkcijski moraju odgovarati ukupno iskazanim rashodima razreda 3 Rashodi poslovanja i 4 Rashodi za nabavu nefinancijske imovine u Izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima. Rashodi osnovnih škola klasificiraju se pod funkciju 091 s tim da se rashodi prijevoza, hrane, smještaja, medicinske i stomatološke njege te ostali rashodi sličnih dopunskih usluga namijenjenih prije svega učenicima, odnosno korisnicima usluga obrazovanja, klasificiraju pod 096 - Dodatne usluge u obrazovanju.

Izvještaj o obvezama Obrascu: Obveze financijski izvještaj proračuna i proračunskih korisnika državnog i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji daje kompletan pregled obveza na kraju izvještajnog razdoblja i pruža uvid u niz vrlo bitnih informacija koje omogućavaju kvalitetnije donošenje odluka. Ovim izvještajem prati se stanje međusobnih obveza proračunskih korisnika, obveza za rashode poslovanja, za nabavu nefinancijske imovine i obveza za financijsku imovinu i to na početku izvještajnog razdoblja, njihovog povećanja i podmirenja u izvještajnom razdoblju kao i stanja na kraju izvještajnog razdoblja. Člankom 14. Pravilnika¹³ propisan je sadržaj i podaci koji se traže u obrascu: OBVEZE. Obveze proračunskih i izvanproračunskih korisnika prate se kroz:

- stanje obveza na početku izvještajnog razdoblja (AOP 001),
- povećanje obveza u izvještajnom razdoblju (AOP 002),
- podmirene obveze u izvještajnom razdoblju (AOP 019),

¹³ Čl. 14. novog Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Nar. nov., br. 124/14.)

- stanje obveza na kraju izvještajnog razdoblja (AOP 036).

Svaka od osnovnih grupa podataka razrađuje se prema vrsti obveze i većim je dijelom prilagođena strukturi obveza koju su korisnici dužni pratiti prema Pravilniku o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Bilješke uz financijske izvještaje sukladno članku 7. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, sastavni dio financijskih izvještaja proračuna i proračunskih korisnika propisana je obveza izrade Bilješki uz financijske izvještaje kao njihovog sastavnog dijela. Bilješke se predaju samo Državnom uredu za reviziju i nije ih potrebno predavati FINA-i. Sadržaj bilješki nije propisan pa se njihovoj izradi najčešće pristupa samo radi zadovoljavanja zakonske forme. U Bilješkama treba obrazložiti specifičnosti poslovanja i podatke koji nisu navedeni u financijskim izvještajima. Bilješke mogu biti opisne, brojčane ili kombinirane, a podaci se dodatno mogu prikazati grafički i tablično kao dopuna podataka za svaki od obrazaca financijskih izvještaja.

3.3. Financijsko planiranje i organizacija financijskog poslovanja škole

Ravnatelj je poslovodni i stručni voditelj škole. Predstavlja školu i zastupa je, organizira radi poslovanja ustanove, poduzima sve pravne radnje u ime i za račun ustanove, zastupa ustanovu u svim postupcima pred sudovima, upravnim i drugim državnim tijelima te pravnim osobama s javnim ovlastima. Ravnatelj je odgovoran za zakonitost rada i stručni rad škole školskom odboru koji upravlja školom te osnivaču. Osnivač određuje ovlasti ravnatelja u raspolaganju imovinom. Ravnatelj, odnosno ustanova, ne može bez suglasnosti osnivača steći, opteretiti ili otuđiti nekretninu ili drugu svoju imovinu čija je vrijednost veća od vrijednosti utvrđene aktom o osnivanju ili statutom ustanove. Imovinu škole čine:

- sredstva za rad pribavljena od osnivača,
- sredstva stečena pružanjem usluga,
- sredstva pribavljena od drugih izvora.

Ograničenje u raspolaganju imovinom uvijek je vezano za vrijednost imovine. Osnivač može odrediti visoku vrijednost imovine s kojom ustanova, odnosno ravnatelj, može raspolagati pa on praktično neće imati ograničenje u raspolaganju imovinom, odnosno nisku vrijednost kojom ustanova (ravnatelj) može raspolagati, te će za svako raspolaganje imovinom trebati tražiti suglasnost osnivača. Tu se radi o ograničavanju poslovne sposobnosti ustanove, a ne pravne sposobnosti. Prema članku 1. Zakona o ustanovama škola se ne može osnovati za obavljanje djelatnosti radi stjecanja dobiti. Međutim, škola u svom poslovanju može ostvariti dobit. Tada se ta dobit treba uporabiti za obavljanje i razvoj djelatnosti u skladu sa zakonom, aktom o osnivanju i statutom ustanove.

3.3.1. Financijsko planiranje

Financijsko planiranje odgovornost je i zadaća ravnatelja škole. Škola, kao proračunski korisnik državnog proračuna, izrađuje prijedlog financijskog plana na osnovi uputa za izradu prijedloga državnog proračuna, koje dobiva od upravnog tijela za financije jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Uputama se predlaže visina financijskog plana (limiti) po proračunskim korisnicima koja sadrži visinu financijskog plana za prethodnu i tekuću proračunsku godinu te prijedlog visine financijskog plana za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije. Financijski plan škole, na prijedlog ravnatelja, donosi Školski odbor. Prijedlog financijskog plana škole sadrži:

- prihode i primitke iskazane po vrstama,
- rashode i izdatke predviđene za trogodišnje razdoblje, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama,
- obrazloženje prijedloga financijskog plana.

Nakon utvrđivanja limita i dostave uputa proces pripreme proračuna kreće u obratnom smjeru „od dna prema vrhu“. Proračunski korisnici izrađuju svoje prijedloge financijskih planova unutar kojih odlučuju o raspodjeli dodijeljenih sredstava na svoje programe.

3.3.1.1. Donošenje financijskog plana

Škole kao proračunski korisnici JLP(R)S dužne su izrađivati financijske planove u skladu s odredbama ZOP, Uputama Ministarstva financija i nadležne JLP(R)S. Obveza osnivača JLP(R)S je dostaviti detaljne Upute za planiranje koje moraju sadržavati dvojne limite i to isključivo sredstva koja ostvaruju iz proračuna jedinice, ali ne i za vlastite i namjenske izvore financiranja;

- 1. limit - sredstva potrebna za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti (postojeća razina usluga)
- 2. limit - sredstva potrebna za provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti (samo ako se povećava razina usluga, odnosno provode novi projekti) – uvođenje dodatnih razreda boravka i sl.

Također potrebno je utvrditi vrste poslovnih događaja i transakcija koje evidentiraju proračunski korisnici i preispitati ispravnost njihovih evidencija (isti način za istovrsne poslovne događaje), te napraviti vezne tablice u kojima će se povezati vrsta prihoda sa izvorom financiranja (za državni proračun). Potrebno je definirati programsku klasifikaciju (aktivnosti i projekte) za proračunske korisnike iz nadležnosti i utvrditi način praćenja ostvarivanja i trošenja vlastitih i namjenskih prihoda i primitaka.

Obveza škola je:

- Izraditi financijske planove u skladu s odredbama ZOP, Uputama Ministarstva financija i nadležne JLP(R)S

- Dostaviti financijske planove jedinici čiji su korisnici, odnosno nadležnom upravnom tijelu
- U financijskom planu iskazati sve svoje prihode i rashode bez obzira na moguće uplate dijela prihoda korisnika u proračun JLP(R)S ili podmirivanje dijela rashoda korisnika izravno s računa proračuna
- Planirati prihode i primitke, rashode i izdatke za 2017. godinu na razini podskupine (3. razina računskog plana), a za 2018. i 2019. na razini skupine (2. razina računskog plana)
- Uz ekonomsku i programsku klasifikaciju primjenjivati i klasifikaciju po izvorima financiranja.

Školski odbori obvezni su usvojiti financijski plan do 31. prosinca 2016., kako bi se od 1. siječnja 2017. mogle preuzimati i izvršavati nove obveze.

Temeljem zahtjeva nadležne jedinice, škola može izrađivati i prijedlog financijskog plana na razini odjeljka (četvrta razina računskog plana). Međutim školski odbor obvezno usvaja financijski plan škole na razini podskupine (3. razina računskog plana), a projekcije za 2018. i 2019. godinu na razini skupine (2. razina računskog plana).

Financijski plan proračunskog i izvanproračunskog korisnika treba biti uravnotežen. Izuzev prihoda i rashoda (škole najčešće nemaju primitaka i izdataka), u financijski plan je potrebno uključiti i predviđeni manjak, odnosno višak prihoda te s navedenim bilančnim kategorijama (922) postići uravnoteženje. U financijske planove ulaze samo podaci o onom dijelu viška kojeg će škole stvarno i koristi za pokriće manjkova iz prethodnih razdoblja ili stvaranje novih rashoda, odnosno onaj dio prenesenog manjka koji će se stvarno i pokriti u 2017.g..(vidi Tablica 5.). Manjkovi se mogu pokriti ili na teret novih izvora financiranja, odnosno rasta prihoda ili smanjenjem ukupne rashodovne strane u visini nastalih manjkova.

Tablica 3-1. Primjer Prijedloga financijskog plana (proračunski korisnik) za 2017. i projekcija plana za 2018. i 2019. godinu - Opći dio

Izvor: prilagođeno prema <http://www.mfin.hr/hr/upute-obrasci-zahtjeva-suglasnost>, <http://www.mfin.hr/hr/upute-nalozi-i-ostalo>)

	Prijedlog plana za 2017.	Prijedlog plana za 2018.	Prijedlog plana za 2019.
PRIHODI UKUPNO			
PRIHODI POSLOVANJA			
PRIHODI OD PRODAJE NEFINANCIJSKE IMOVINE			
RASHODI UKUPNO			
RASHODI POSLOVANJA			
RASHODI ZA NEFINANCIJSKU IMOVINU			
	Prijedlog plana za 2017.	Prijedlog plana za 2018.	Prijedlog plana za 2019.
VIŠAK/MANJAK IZ PRETHODNE GODINE			
	Prijedlog plana za 2017.	Prijedlog plana za 2018.	Prijedlog plana za 2019.
PRIMICI OD FINANCIJSKE IMOVINE I ZADUŽIVANJA			
IZDACI ZA FINANCIJSKU IMOVINU I OTPLATE ZAJMOVA			
NETO FINANCIRANJE			
VIŠAK/MANJAK + NETO FINANCIRANJE			

Iznimno, ako preneseni manjak čini značajan dio ukupnog financijskog plana, odnosno da se s obzirom na projekciju prihoda i stvorene obveze ne može realno pokriti u jednoj godini (a da se istodobno nastavi pružati javnu uslugu zadovoljavajuće kvalitete), moguće je sukcesivno planirati pokriće manjka kroz godine, ali jedino pod uvjetom da se uz financijski plan donese i akt koji će sadržavati:

- analizu i ocjenu postojećeg financijskog stanja institucije,
- prijedlog mjera za otklanjanje utvrđenih uzroka nastanka negativnog poslovanja te mjera za stabilno održivo poslovanje (to je skup mjera za povećanja visine i/ili strukture prihoda, poboljšanje naplate potraživanja, racionalizaciju poslovanja sa ciljem boljeg iskorištenja kapaciteta i snižavanja troškova, nova organizacijska struktura, promjene u razini zapošljavanja i sl.) i
- akcijski plan provedbe navedenih mjera (s opisom mjere, načinom provedbe, rokom provedbe, imenom i prezimenom odgovorne osobe) s očekivanim financijskim i ekonomskim učinkom.

Obrazloženje financijskog plana je sastavni i zakonski obvezni dio financijskog plana. Potrebno je staviti naglasak na ciljeve koji se namjeravaju postići i pokazatelje uspješnosti realizacije tih ciljeva:

Pokazatelji uspješnosti

- glavna karakteristika je mjerljivost
- treba ih brojčano iskazati ili jasno i nedvosmisleno izraziti
- omogućit će praćenje i izvještavanje o napretku i ostvarenju zadanih programa

Pokazatelj učinka

- treba dati informaciju o učinkovitosti, dugoročnim rezultatima te društvenim promjenama koje se postižu ostvarenjem cilja
- teže ih je utvrditi, pa se za početak preporuča utvrđivanje pokazatelja rezultata
- odnose se na proizvedena dobra i usluge unutar aktivnosti/projekta i orijentirani su prema konkretnom rezultatu.

Preporuka Ministarstva financija je da nadležne JLP(R)S za pojedine grupe svojih proračunskih korisnika utvrde nekoliko jedinstvenih pokazatelja. Ukoliko JLP(R)S to ne učine, škole su ih dužne samostalno definirati. Određivanje mjerljivih pokazatelja uspješnosti ponekad se razlikuje i kod istih proračunskih korisnika ovisno o njihovim specifičnostima. Pokazatelje uspješnosti osnovnih škola moguće je definirati na način da mjere kvalitetu provođenja programa kroz organiziranje dodatnih aktivnosti ili na način da mjere određene standarde kojih se škola pridržava. Ove aktivnosti razlikuju se od škole do škole te, osim o volji i želji školskog osoblja za provođenjem istih, ovise i o mogućnostima koje su dostupne u određenoj JLP(R)S.

3.3.2. Organizacija financijskog poslovanja škole

Materijalni uvjeti rada škole imaju veliko značenje za kvalitetu i učinke procesa rada i učenja. Upravljanje materijalnim resursima prije svega znači njihovo učinkovito korištenje, održavanje i obnavljanje, a sve to u skladu s potrebama škole. Naravno, kad je riječ o državnim školama treba imati u vidu činjenicu da temeljne materijalne uvjete osigurava država ili lokalna zajednica, ovisno o strukturi i načinu funkcioniranja političkog sustava.

Budući da je svjetski trend poticanje razvoja autonomije škole i njezinog samostalnijeg umrežavanja u sustav širih društvenih i gospodarskih odnosa, demokratski sustavi nastoje školama osigurati određena materijalna i financijska sredstva za njihovo temeljno funkcioniranje i potaknuti ih na što samostalnije djelovanje i u smislu financijskog poslovanja i razvoja materijalnih uvjeta rada škole.

Financiranje rada škole u europskim državama potiče se osim iz državnih proračunskih sredstava i kroz različite oblike financiranja domaćih i međunarodnih projekata. Tim oblikom postiže se više željenih učinaka; povezivanje škole i njenog kurikulumu s interesima šire društvene zajednice i gospodarstva, umrežavanje obrazovnih ciljeva škole na lokalnoj i međunarodnoj suradnji, kulturna suradnja i učenje kroz različite aktivnosti, projektno orijentirano trošenje resursa, razvoj kvalitete procesa učenja i ukupnih postignuća škole.

Organizacija financijskog poslovanja škole temelji se, prije svega, na njenim zacrtanim ciljevima i poziciji koju škola ima u odnosu na lokalnu/državnu strukturu političkih odnosa. Ovisno o poziciji škole s obzirom na lokalnu/državnu upravu, škola će s više ili manje slobode djelovati na svoje materijalno i financijsko poslovanje. Ta razina slobode odlučivanja o financijama snažno određuje učinke ukupnog rada škole.

3.3.3. Nadzor i kontrola financijskog poslovanja škole

Nadzor i kontrolu financijskog poslovanja škole obavlja Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa. Ono obavlja nadzor i kontrolu namjenskog trošenja sredstava koja se školama osiguravaju iz državnog proračuna, a nadzor i kontrolu namjenskog trošenja sredstava, koja se osiguravaju iz proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i iz drugih izvora, obavlja osnivač. Ravnatelj škole, uz stručnu potporu voditelja računovodstva, u tu svrhu izrađuju polugodišnja i godišnja financijska izvješća i dostavljaju ih Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa, nadležnoj jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave te, prema zahtjevu, Državnom uredu za reviziju. U Tablici 6. prikazano je koja nadležna tijela obavljaju nadzora nad radom i financijskim poslovanjem javnih ustanova, te prema Zakonu o proračunu Ministarstvo financija obavlja proračunski nadzor škole kao proračunskog korisnika državnog proračuna. U tu svrhu ustrojen je Sektor za proračunski

nadzor.¹⁴ To je sustav kontrole materijalno-financijskog poslovanja proračunskog korisnika državnog proračuna. On obuhvaća nadzor proračunskih, financijskih i ostalih poslovnih dokumenata škole. Obavlja ga inspektor proračunskog nadzora za tekuću fiskalnu godinu, a može se obavljati i za protekla razdoblja. Sektor za proračunski nadzor utvrđuje zakonitost, svrhovitost i pravodobnost korištenja proračunskih sredstava, provjerava pravilnost primjene zakona te na temelju zakona donesenih propisa i akata s ciljem poduzimanja korektivnih radnji radi zaustavljanja nepravilnosti i prijevara, pogrešnog upravljanja, te određivanja mjera radi otklanjanja štetnih posljedica na proračun.

Tablica 3-2. Nadzor nad radom javnih ustanova

Izvor: prilagođeno prema Zakonu o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi

NAD ZAKONITOŠĆU RADA	NAD FINACIJSKIM POSLOVANJEM	NAD RADOM
Ministarstvo ili drugo tijelo državne uprave	Nadležno tijelo državne uprave odnosno pravna osoba koja ima za to javnu oblast	Stručno tijelo određeno zakonom ili drugim propisom utemeljenim na zakonu
Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa (upravni i inspekcijski nadzor), uredi državne uprave (upravni nadzor)	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, Ministarstvo financija, Državna revizija, osnivači (jedinice lokalne i područne samouprave)	Agencija za odgoj i obrazovanje, Agencija za strukovno obrazovanje

Prema Zakonu o državnoj reviziji Državni ured za reviziju provodi reviziju financijskih izvještaja i poslovanja škole.¹⁵ Državni ured za reviziju ustrojen je kao jedinstvena institucija koja ima Središnji ured u Zagrebu i 20 područnih ureda smještenih u županijskim središtima. U Središnjem uredu su ustrojene odjeli prema vrstama revidiranih subjekata te odjeli za pravne, kadrovske i računovodstvene poslove te odjel za unutarnju reviziju. Revizija se provodi da bi se:

- provjerilo istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja za revidirano razdoblje,
- provjerilo namjensko ostvarenje i trošenje prihoda, primitaka, rashoda i izdataka, kako je određeno financijskim planom,
- ispitalo financijske i druge transakcije u smislu učinkovitosti i svrsishodnog trošenja sredstava,

¹⁴ Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, čl. 150., stavak 1.

¹⁵ Zakon o Državnom uredu za reviziju, čl. 12. i 14. (Narodne novine 80/11)

- ispitala primjena zakonskih i drugih propisa vezanih uz organizaciju i financijsko- računovodstveno poslovanje. Revizijskim postupcima obuhvaćeno je cjelokupno poslovanje škole.

3.3.4. Zakoni i pravilnici u financijskom poslovanju škola

Kako bi se izvršilo pravodobno i kvalitetno planiranje prihoda i rashoda škole neophodno je poznavati propise koji reguliraju ovu oblast, izmjene i dopune zakonskih odredbi (pravilnici, upute, odluke) te redovito pratiti financijske propise koji se koriste u školi i vidjeti jesu li usklađeni s važećim zakonskim propisima. Zakoni i propisi koji normativno reguliraju područje i djelokrug financijskog poslovanja škole jesu:

Zakon o proračunu (NN, 96/03)

U Republici Hrvatskoj se Zakonom o proračunu (NN 96/03) određuje planiranje, način izrade, donošenja i izvršavanja državnog proračuna, proračuna lokalnih jedinica te proračuna izvanproračunskih fondova. Znači, sve tri razine proračuna (državni proračun, proračuni lokalnih jedinica i proračuni izvanproračunskih fondova) imaju svoje prihode i rashode. Da bi se saznalo kolika je ukupna javna (državna) potrošnja, valja zbrojiti sve tri vrste proračuna i prikazati kao jedan – proračun opće države.

Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (NN, 87/08)

Zakon koji uređuje djelatnost osnovnog i srednjeg obrazovanja u javnim ustanovama. Te javne ustanove su: osnovne škole, srednje škole, učenički domovi i druge javne ustanove. Zakon navodi i ciljeve odgoja i obrazovanja koji su nužni kao orijentacija svakom djelatniku škole, a to su: sustavno poučavanje učenika, holistički razvoj, razvoj svijesti o nacionalnoj pripadnosti, pripremanje učenika za uključivanje u društvo u kojem vladaju neka moralna pravila, različitosti među ljudima i demokracija, te osposobljavanje za cjeloživotno učenje. Spominju se i načela obrazovanja kao što su: obvezno osnovno školovanje za sve, jednakost u odgoju i obrazovanju za sve, učenje od kompetentnih stručnjaka (učitelja, nastavnika, stručnih suradnika i ostalih), autonomno planiranje i organiziranje nastave, ali u skladu s nacionalnim kurikulumom, osnovno obrazovanje kao temelj za daljnje obrazovanje te odgojno-obrazovna djelatnost temeljena na partnerstvu s ostalim odgojno obrazovnim čimbenicima na svim razinama.

Zakon o ustanovama (NN, 76/93, 29/97, 47/99)

Navedenim Zakonom regulira se rad Ustanova kao pravne osobe upisane u sudski registar i osnovane kako bi trajno obavljala djelatnost odgoja i obrazovanja, kulture, znanosti, sporta, informiranja, tehničke i tjelesne kulture, zdravstva, socijalne skrbi, skrbi o djeci i invalidima i niz drugih djelatnosti. Naziv ustanove mora odgovarati i jasno upućivati na djelatnost koju obavlja. U pravilu ne ostvaruje dobit, ali su moguće iznimne situacije. Rad ustanove je javan i nadzire ga nadležno ministarstvo.

Zakon o javnoj nabavi (NN, 117/01, 197/03, 92/05, 18/06, 13/08, 14/08)

Ovim se Zakonom uređuju postupci sklapanja ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma radi nabave robe, radova ili usluga, pravna zaštita u vezi s tim postupcima i nadležnost središnjeg tijela državne uprave nadležnog za sustav javne nabave.

Zakon o plaćama u javnim službama (NN, 27/01)

Ovim se Zakonom uređuju načela za određivanje plaća službenika i namještenika u javnim službama.

Kolektivni ugovori za službenike i namještenike u javnim službama (NN, 84/07, 11/08, 80/02, 174/04, 94/05, 28/06)

Ovim ugovorom utvrđuju se prava i obveze iz rada i po osnovi rada službenika i namještenika u javnim službama na koje se primjenjuje Zakon o plaćama službenika u javnim službama

Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama (NN, 38/01, 112/01, 62/02, 156/02, 162/03, 39/05, 82/05, 133/05, 30/06, 118/06, 22/07)

Donosi jedinstvene nazive radnih mjesta i koeficijenti složenosti poslova, a odnose se na sve javne službe navedene u članku 2. Zakona o plaćama u javnim službama

Pravilnik o unutarnjoj reviziji proračunskih korisnika (NN, 150/05)

Ovim Pravilnikom propisuju se kriteriji za uspostavu unutarnje revizije u javnom sektoru, uvjeti za načine uspostave unutarnje revizije, obveze i odgovornosti u vezi s obavljanjem poslova unutarnje revizije i rezultatima obavljenih revizija te suradnja unutarnjih revizora.

Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu (NN, 27/05)

Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu definiraju se knjigovodstvene isprave, poslovne knjige, organizacija knjigovodstva, sadržaj računa Računskog plana i druga područja koja se odnose na proračunsko računovodstvo.

Pravilnik o financijskom izvješćivanju u proračunskom računovodstvu (NN, 27/05, 2/07)

Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu propisuju se oblik i sadržaj financijskih izvještaja, razdoblja za koja se sastavljaju te obveza i rokovi njihova podnošenja.

Drugi zakoni i propisi.¹⁶

¹⁶www.zakon.hr

4. FINANCIJSKA DECENTRALIZACIJA I JAČANJE AUTONOMIJE ŠKOLA U HRVATSKOJ

4.1. Decentralizacija u financiranju školskog sustava

U sadašnjem poslovanju škole imaju samo ulogu financijske transmisije od države do krajnjih korisnika. Financiranje je u potpunosti centralizirano i uključuje dugotrajan birokratski postupak. Da bi se decentralizacija u financiranju doista ostvarila potrebno je, osim zakonskih izmjena, mijenjati stavove onih koji odlučuju, odnosno društva u cjelini. Moguća rješenja bi bila:

- donijeti poseban zakon o financiranju u javnom i privatnom obrazovanju,
- osigurati školama utjecaj na investicije,
- osigurati autonomiju škole u raspolaganju vlastitim sredstvima,
- omogućiti školama proračunsko planiranje sa slobodnim i odgovornim raspolaganjem.¹⁷

Ciljeve decentralizacije možemo podijeliti na one koji direktno unapređuju obrazovanje i na one koji poboljšavaju vanjske procese koji su potrebni za neometano funkcioniranje odgojno-obrazovnog sustava. Prva skupina ciljeva donosi konkretne prednosti kao što su bolje usklađivanje obrazovnih programa sa potrebama učenika i tržišta rada, povećanje razine inovativnosti u sadržajima i načinu izvedbe programa, postojanje većeg broja mogućnosti i dostupnosti obrazovanja za sve učenike, stavljanje naglaska na ishode učenja i njihovu praktičnu primjenu, podizanje efikasnosti upravljanja obrazovnom ustanovom zbog uključenosti većeg broja djelatnika u donošenje odluka te brža reakcija kada su u pitanju potrebe škole zbog toga što ravnatelj i njegovi djelatnici izravno u vidu školskih savjeta ili timova za kvalitetu posjeduju sposobnost odlučivanja. Druga skupina ciljeva utječe na procese koji se nalaze oko samog obrazovnog sustava, a podrazumijevaju prebacivanje odgovornosti financiranja sa države na županiju ili lokalnu samoupravu, povećanje kvalitete i količine resursa koji su upućeni prema školi, postojanje bolje alokacije pri korištenju resursa, ubrzani razvoj škola zbog posjedovanja ovlasti i mogućnosti planiranja vlastitog pravca kretanja te korištenje demokratskog pristupa čiji je ishod prijenos odgovornosti na nižu upravnu razinu. Osim dvaju navedenih skupina ciljeva, primjena decentralizacije mora ponuditi odgovore na pitanja o tome koje su funkcije i ovlasti u nadležnosti viših, a koje u nižih razina i institucija odnosno tko posjeduje kakva prava i odgovornosti.

Iz svega navedenog moguće je ustvrditi da bi recentnim zakonskim promjenama mogao započeti proces decentralizacije u financiranju školskog sustava.

¹⁷Puzić, Saša; Batarelo, Ivana; Hobljaj, Petra. Vođenje škole u decentraliziranom sustavu, Napredak, časopis za pedagogijsku teoriju i praksu, str. 328-338., 2005.

4.2. Autonomija škola

Krajnji mehanizmi decentraliziranog obrazovnog sustava kroz koje ravnatelj može jačati vlastitu ulogu podrazumijevaju funkcioniranje škola prema načelima demokratskog pristupa uz postojanje autonomije odnosno slobode odgojno-obrazovnih djelatnika u radu i donošenju odluka.

Najveći broj europskih zemalja školsku je autonomiju prihvatio u razdoblju od 1987. do 1993. godine kada je to učinilo čak 14 zemalja. Razlozi podupiranja ovakvog načina rada škole su brojni. Prvenstveno je postojala želja da se osnaži odnos i suradnja između odgojno-obrazovnih ustanova i političkih predstavnika lokalne zajednice, osim toga škole su željele prezentirati svoje aktivnosti prema van odnosno uspostaviti komunikaciju sa roditeljima učenika, konačno školska se autonomija našla u ulozi povećanja učinkovitosti upravljanja financijskim sredstvima.¹⁸

Školska autonomija može biti dodijeljena na dvije razine, prva je lokalna razina koja obuhvaća školske okruge kakve imamo prilike vidjeti u obrazovanju SAD-a, škole se u ovom slučaju promatraju kao dio obrazovnog sustava neke manje cjeline ili šire mreže povezanih škola, a glavna karakteristika ovakvog načina autonomije je upravo suradnja škola unutar okruga. Druga razina školi dodjeljuje autonomiju pojedinačno. Ravnatelji škola tada na sebe preuzimaju odgovornost za pitanja kao što su briga o financijama, potpisivanje ugovora sa institucijama koje dobavljaju materijalne resurse, zapošljavanje novog kadra i obavljanje ostalih poslova kako bi se stvorili preduvjeti za kvalitetan rad.

Pregledom literature mogu se odrediti i različite vrste školske autonomije, načela potpune autonomije vrijede kada škole imaju ovlasti za donošenje odluka unutar zakonskih okvira obrazovanja bez intervencije viših državnih tijela. Ograničena autonomija školama dodjeljuje pravo donošenja odluka unutar kategorija koje su unaprijed predodređene. Ukoliko škola nema ovlasti i prava kojima može regulirati svoj rad, autonomija ne postoji.

Razina autonomije u školama Republike Hrvatske prikazana je u dokumentima koje donose OECD3 (2013.)¹⁹ i Eurydice4 (2012.)²⁰. Postojanje autonomije možemo pronaći u kategorijama poput izbora novih ili zamjenskih nastavnika, određivanja obaveza i odgovornosti nastavnika, upravljanja troškovima ili nabavljanja informatičke opreme te određivanja vrijednosti i kulture škole. Nastavnici posjeduju autonomiju donošenja odluka unutar područja vlastite odgovornosti, izbora metoda poučavanja, izbora udžbenika i postavljanja unutarnjih kriterija ocjenjivanja učenika. Kategorije sa nižom razinom autonomije jesu one u kojima se određuju pitanja vezana uz financije odnosno visinu iznosa proračuna škole ili početne plaće

18 Arnaud, D. Coghlan, M. (2007.) School autonomy in Europe. Bruxelles. Eurydice.

19 OECD, School governance, assessments and accountability, (2013.)

20 Eurydice, Key data on education in Europe, (2012.)

nastavnika i ravnatelja što je i očekivano budući da sredstva namijenjena financiranju ovih kategorija dolaze iz institucija koje se nalaze na višim razinama, poput Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta ili županija odnosno općina. Na ravnatelju je da kroz sustav autonomije uspješno koordinira rad škole sa lokalnim vlastima i višim državnim institucijama na vanjskoj razini kao i sa školskim djelatnicima i učenicima na unutarnjoj.

4.2.1. Autonomija škola u raspolaganju vlastitim sredstvima

Sukladno čl. 143. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi sredstva za materijalne rashode, za investicijsko održavanje kao i za izgradnju, dogradnju i rekonstrukciju školskog prostora te opremanje školskih ustanova, prema standardima i normativima koje propisuje ministar od 1. srpnja 2001. godine, dakle punih 12 godina, osiguravaju u proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U konkretnom slučaju to se odnosi na sve županije i 33 veća grada.

Vlada RH u cilju osiguranja minimalne razine standarda školstva, a s obzirom na različiti fiskalni kapacitet županija i 33 veća grada, za svaku proračunsku godinu donosi Odluke o minimalnom financijskom standardu osnovnih i srednjih škola kojima se jamči minimalna razina sredstava za materijalne rashode, sredstava za investicijsko održavanje kao i za sredstva za izgradnju, dogradnju i rekonstrukciju školskog prostora. Sredstva za minimalni standard (potpore i pomoći) osiguravaju se u Državnom proračunu Republike Hrvatske.

Odlukom o kriterijima i mjerilima za financiranje tekućih izdataka osnovnih i srednjih škola od 19. siječnja 2001. godine, Ministarstvo prosvjete i sporta utvrdilo je opseg djelatnosti, kriterije i mjerila, postupak dostavljanja podataka značajnih za financiranje tekućih izdataka i način njihova plaćanja, osim plaća i naknada utvrđenih kolektivnim ugovorom, s iznimkom naknade za prijevoz zaposlenika sukladno planiranim i osiguranim sredstvima u Državnom proračunu. Visinu i način financiranja plaća utvrđuje država, a materijalne rashode prema stvarnim izdacima, opsegu djelatnosti i posebnim mjerilima o cijeni po učeniku, razrednom odjelu i školi snosi županija, što znači da škole nemaju autonomiju u odlučivanju o financijskim sredstvima.

Zakonom o srednjem školstvu, čl. 90., srednjoškolske ustanove mogu stjecati sredstva i prodajom usluga i roba na tržištu, iz uplate učenika, najamnina, donacija i drugih izvora u skladu sa zakonom.²¹ Uvjete i mjerila za prodaju roba i usluga na tržištu i utvrđivanje cijena za obrazovanje i druge usluge prema osobnim potrebama učenika i drugih fizičkih osoba u javnim srednjim školama propisuje ministar prosvjete i športa. Tako je Odlukom o uvjetima, kriterijima i postupku za uzimanje i davanje u zakup prostora i opreme u školskim ustanovama (Narodne novine, broj 76/1999.), ministar utvrdio postupak, kriterije i uvjete pod kojima srednje škole mogu davati i uzimati u zakup prostor i opremu. Ministar, između ostalog, propisuje najnižu

²¹ Zakon o srednjem školstvu, čl. 90, Narodne novine, br. 19/92

visinu zakupnine, postupak provođenja javnog natječaja, pribavljanje mišljenja državnog pravobranitelja o pravnoj valjanosti ugovora o zakupu i slično, a Odlukom je škola dužna 40 posto ostvarenog prihoda uplaćivati u državni proračun i 20 posto na žiro-račun Ministarstva prosvjete i športa u roku od 15 dana od dana uplate. S obzirom na početak provođenja decentralizacije, očekuje se i promjena ovih odredbi od strane tijela lokalne samouprave. Ima slučajeva da su materijalni troškovi u nekim školama veći od sredstava iz proračuna, pa za to škole koriste sredstva iz vlastitih prihoda, umjesto da ih usmjere na vlastite razvojne aktivnosti (stručno usavršavanje nastavnika, osuvremenjivanje obrazovnog procesa i slično).

4.3.Reforma financijskog upravljanja

Reforma podrazumijeva upravljanje načelom dobrog gospodarenja. Dobro gospodarenje karakterizira upravljanje koje se temelji prioritetno na stručnim, a nikako na političkim načelima. Njime je osigurana dugoročna konzistentnost i ostvarenje planiranih ciljeva gospodarskog razvoja. Još se i danas kod financijskog upravljanja uspoređuju planirani i realizirani dijelovi financijskog plana, umjesto da se mjeri učinkovitost ostvarenih rezultata poslovanja usporedbom koristi i troškova. Informacija je najvažniji resurs u procesu financijskog upravljanja.

Reforma državnog računovodstvenog informacijskog sustava ishodište je reforme financijskog upravljanja. U provedbi reformi ističe se postupnost, dugoročnost i dosljednost. Kod reforme je najbitnije postojeći evidencijski informacijski sustav transformirati u svrsishodniji upravljački informacijski sustav. Na taj se način uvode tržišni kriteriji ponašanja i mjerenja učinkovitosti u javnom sektoru, a za sve to potrebna su nova računovodstvena znanja, kao i povećani broj financijskih djelatnika. Time se mijenja i uloga javnog menadžmenta koji postaje odgovoran za organizirano i učinkovito djelovanje u području upravljanja resursima i poslovanje sektora opće države. Kontrolne se funkcije usmjeravaju na maksimiziranje učinaka pri upravljanju ograničenim resursima uz minimiziranje troškova i time na smanjenje proračunskih opterećenja. Glavne odrednice reformskih procesa financijskog upravljanja su:

1. Modificiranje uloge države – država se tretira kao poslovni subjekt koji kontinuirano i učinkovito posluje.
2. Primjena prakse dobrog gospodarenja – korištenje *outsourcinga* za usluge u javnom sektoru (dobar je primjer korištenje vanjskih usluga zaštite i održavanja objekata obrazovnih ustanova).
3. Osnivanje novih, neovisnih, specijaliziranih agencija – kao institucija podrške u poticanju efikasnijeg upravljanja koja se temelji na procjeni učinaka i profesionalizaciji poslova.
4. Reformiranje državnog računovodstvenog informacijskog sustava – izvještaji se kreiraju prema nastanku događaja, uz veću odgovornost računovodstvenih djelatnika pri financijskom upravljanju u ustanovi.

Referentni primjeri država u kojima je reforma financijskog upravljanja u velikoj mjeri dovršena sugeriraju uvođenje normi ponašanja iz poduzetničkog sektora u javni sektor i to prvenstveno kod financiranja investicija u infrastrukturu, u organizacijskom preustroju djelatnosti javnog sektora i u vlasničkom preustroju djelatnosti javnog sektora. Suradnja javnog i poduzetničkog sektora poželjna je zbog veće učinkovitosti i manjih troškova za postizanje pozitivnih učinaka. Financijska kontrola u javnom sektoru ne smije se više poistovjećivati sa financijskom administracijom kojoj je glavna zadaća kontrola trošenja ograničenih proračunskih sredstava.

Reforma je financijskog upravljanja prije svega reforma financijskog menadžmenta, a odnosi se na:

- upravljanje poslovanjem,
- upravljanje proračunskim procesima,
- pružanje cjelovitih i relevantnih podataka korisnicima informacija.

Temeljna odrednica reforme financijskog upravljanja u tome je da sustav financijskog upravljanja prerasta od jednostavnog „administrativnog“ upravljanja prema složenijem „suvremenom“ sustavu financijskog upravljanja s naglaskom na upravljanje rezultatima poslovanja.²² Kod upravljanja resursima (proračunskim sredstvima) središte interesa u financijskom upravljanju pomiče se s inputa na outpute (tzv. koncept „*Resource accounting and budgeting*“). Koncept „*Resource accounting and budgeting*“ rezultira:

- ažurnijim i značajnijim informacijama za izračun troškova uporabe resursa u pojedinim aktivnostima, na temelju kojih se odlučuje o mješavini resursa potrebnih za generiranje određene količine outputa,
- kvalitetnijom odlukom o tekućim i kapitalnim izdacima,
- usporedbom cijena usluga državnih poduzeća s cijenama istih usluga od privatnog sektora

4.4. Novi javni menadžment , NJM (New Public Management)

Novi javni menadžment suvremeni je koncept upravljanja u javnom sektoru pa tako i u obrazovnim ustanovama. Temeljna mu je odrednica implementacija tržišnih modela u javni sektor. Prema tom konceptu financiranje se vrši s obzirom na ostvarene rezultate, a ne samo s obzirom na inpute potrebne za ostvarenje istih. Uloga države, kao direktnog ponuđača usluga, u znatnoj je mjeri reducirana. Poslovi ugovaranja usluga razdvajaju se od poslova izvršenja usluga. Dugoročnost reformskih procesa rezultira sljedećim posljedicama:

- standardizirana struktura podataka – evidentiranje i ujednačena procedura izvještavanja,

²²Krbec, D.: Institucionalni okvir reforme obrazovnog sustava -mogućnosti i ograničenja, Financijska teorija i praksa 24 , Zagreb, 2000.

- alokacija odgovornosti na izravne nositelje poslova u sustavu – nastavnici i učenici,
- olakšani nadzor nad upravljanjem resursima koji su inače ograničeni,
- ujednačena i standardizirana baza podataka i izrada financijskih izvješća.

Koncept Novog javnog menadžmenta (NJM) implicira usmjeravanje funkcija javnog menadžmenta na:

1. maksimiziranje učinaka u upravljanju ograničenim resursima,
2. ostvarivanje zadanih ciljeva s načelom minimiziranja troškova i time smanjenja proračunskih opterećenja.

Ključni je pojam u razumijevanju koncepta transparentnost. Transparentnost podrazumijeva preglednost i neposrednu raspoloživost informacija u svrhu donošenja optimalnih odluka te provedbe analize i nadzora javne potrošnje. Glavni je cilj transparentnosti asignirati odgovornosti za ostvarene rezultate direktno u bazu, a informacije o poslovanju učiniti dostupne javnosti.²³

4.4.1. Koncept financijskog upravljanja NJM

Financijsko upravljanje važna je sastavnica Novog javnog menadžmenta. Ono se sastoji od:

- upravljanja resursima,
- upravljanja troškovima
- upravljanja rezultatima.

U javnom sektoru predstavlja skup aktivnosti:

- odgovornost za višegodišnje programiranje financijskog plana,
- koordinacija sufinanciranja projekata,
- predviđanje izdataka,
- osiguravanje pravovremenog plaćanja,
- pravovremeno izvješćivanje o izdacima,
- preuzimanje za neopravdane troškove.

Uz upravljanje u javnom sektoru često se vezuju pojmovi:

- neracionalnost,
- neučinkovitost,
- nerazvidnost.

Percepcija je javnosti vrlo negativna, te se aktivnosti u javnom sektoru uglavnom ocjenjuju preskupim, a javni menadžment neuspješnim u zadovoljavanju javnih potreba. Zbog svega toga veliki je značaj uvođenja NJM, iako je njegovo uvođenje dugoročan, složen i nužan proces. U mnogim je državama svijeta započeo proces

²³Alfirević, N.; Pavičić, J.; Najev-Čačija, Lj.; Mihanović, Z.; Matković, J.: Osnove marketinga i menadžmenta neprofitnih organizacija, Školska knjiga, Zagreb, 2013.

uvođenja novog javnog menadžmenta kojeg provode Velika Britanija, Novi Zeland i Australija s visokim stupnjem dovršenosti reformi javnog sektora.²⁴

Za razliku od njih Kanada, Argentina, Singapur, Danska, Finska, Švedska, Francuska, Španjolska i Nizozemska primjeri su država u kojima je reforma javnog sektora. Na primjeru Novog Zelanda, kao referentnom primjeru države s gotovo dovršenom reformom javnog sektora, vidljivi su pozitivni rezultati u upravljanju financijama:

- učinkovito financijsko upravljanje u javnom sektoru (posebno dugotrajnom imovinom i troškovima) moguće je u situaciji kada državna riznica samo izdaje niz uputa i preporuka,
- primjenom uputa veća i direktna je odgovornost proračunskih korisnika prema krajnjim korisnicima usluga javnog sektora,
- javni menadžment prestaje biti samo u funkciji administracije, već je i u funkciji učinkovitog upravljanja s ciljem boljeg poslovanja,
- generirana je cjelovita informacijska baza koja služi kao podloga za učinkovito upravljanje u javnom sektoru.

Na temelju iskustava tih zemalja ističu se faktori za uspjeh u provedbi reformi temeljenih na konceptu Novog javnog menadžmenta:

1. transparentnost i jasnoća upravljanja,
2. svijest o potrebi uvođenja tržišne valorizacije učinkovitosti javnog menadžmenta,
3. dodatna edukacija za računovodstvena znanja ne-računovodstvenom (obrazovnom) dijelu javnog menadžmenta,
4. učestala horizontalna i vertikalna suradnja tijela javne vlasti s menadžmentom javnih ustanova.

Dobro financijsko upravljanje podrazumijeva korisničku usmjerenost, efikasnost, razvidnost i upravljanje javnim poslovima u najboljem javnom interesu. Razvidnost obuhvaća pitanje jasnoće, dostupnosti i cjelovitosti informacija korisnicima.

4.4.2. Financijski menadžment u obrazovnim institucijama

Zadatak vodstva škole (menadžmenta) je da uvjeri sve u potrebu promjene stavova prema financijskom menadžmentu. Radnici škole moraju postati svjesni da je osvještavanje po pitanju financijskih pitanja od vitalne važnosti za funkcioniranje škola kao obrazovnih institucija. Obrazovne ustanove ne smiju upasti u zamku koja je moguća ako veće pridavanje pažnje financijskim pitanjima dovede u dominantnu poziciju financijsko upravljanje školom. Financijski menadžment svakako je važno sredstvo postizanja kvalitete po pitanju brige o obrazovanju, ali ne i najvažnije sredstvo. Financijski planovi značajno utječu i na oblikovanje školskih prioriteta i

²⁴Perko-Šeparovi ć, I.: Novi javni menadžment – britanski model, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, Hrvatska, Pregledni članak 354.07(410)

ciljeva te je prilikom donošenja financijskih planova potrebno uvažiti procedure s jasnim zadacima i ciljevima.

- cjelokupno financijsko planiranje temeljeno je na tri različite razine financijskog upravljanja: strateški financijski menadžment – određuje ciljeve i politiku,
- strukturalni financijski menadžment – planira aktivnosti i organizira ih,
- operativni menadžment – provodi i kontrolira cijeli proces financijskog menadžmenta.

4.4.2.1. Strateški financijski menadžment

Financijska situacija u školama danas ovisi prvenstveno o školskom menadžmentu (kojeg najčešće utjelovljuje sam ravnatelj) i kriterijima sastavljanja proračuna koje propisuje vlast (država i osnivač). Neke prepoznatljive karakteristike današnjeg školskog menadžmenta:

- nepostojanje izričito formuliranih financijskih ciljeva,
- planiranje isključivo za jednu fiskalnu godinu,
- u školi je organizacijska struktura troma i nefleksibilna,
- evaluacija se rijetko provodi,
- organizacijsko nejedinstvo u školi, različiti kulturni elementi i stihijski pristup inovacijama.²⁵

Neke prepoznatljive karakteristike današnjeg načina financiranja u školama:

- financiranje škola svodi se na sustav naknade izdataka,
- zbog osjećaja nemoći prisutna je pasivnost školskog menadžmenta kod financijskog planiranja,
- financiranje nije u kontinuitetu kroz više od jedne financijske godine,
- evaluacija se rijetko provodi od strane revizora ili inspektora.

Ako nam je cilj uspostava novog javnog menadžmenta (koji predstavlja „punovrijedan financijski sustav“) moramo zadovoljiti sljedeće preduvjete:

- autonomiju škola u kreiranju financijske politike.
- aktivno poslovno – ekonomsko ponašanje u školama - pronalaziti mjere koje vode većoj učinkovitosti škole.
- kontinuitet financijskog mišljenja - izbjegavati financijsko planiranje isključivo na jednu školsku godinu.
- uspostaviti vezu između učinkovitosti škole i financijske politike škole - obvezno provjeravati duljinu školovanja za upisane učenike.
- proširivati financijske mogućnosti - uz dosadašnju isključivu orijentaciju na troškovnu stranu u školama, otvoriti mogućnost utjecaja i na prihodovnu stranu preko npr. ugovornog obrazovanja, - ugovorno

²⁵Perko-Šeparović, I.: Novi javni menadžment – britanski model, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, Hrvatska, pregledni članak 354/07

obrazovanje trebalo bi zamijeniti redovno obrazovanje i osigurati opstojnost škola, - današnji „obrambeni“ pogled na trošenje dostupnih resursa u školama potrebno je zamijeniti napadačkim i kreativnim pogledom financijskog menadžmenta.

- općeprihvaćenost financijskog planiranja u školama - školski menadžment uz troškovne elemente obavezno kontinuirano evaluira i produktivnost škole.
- formiranje nositelja financijskog upravljanja u školama - kao temelja školske učinkovitosti i produktivnosti.²⁶

Glavni ciljevi škole trebaju sadržavati uvjete koji doprinose postizanju primarnog cilja, a to su: obrazovni, promotivni, financijski, komunalni, društveni i politički. Škola se ne smije zatvoriti u samo obrazovne i društvene ciljeve, već mora brinuti i o zadovoljavanju ostalih glavnih ciljeva. Financijski ciljevi školske organizacije moraju proizlaziti iz primarnog cilja škole – brige za obrazovanje. Strateški financijski menadžment prevodi sve aktivnosti koje se u školi provode u brojčane vrijednosti. Kontinuitet je jedan od glavnih ciljeva kod financijskog planiranja.

4.4.2.2. Strukturalni financijski menadžment

Ovu razinu financijskog upravljanja karakterizira planiranje i organizacija. U obrazovnim ustanovama uglavnom su dostupni konkretni podaci za jednu školsku godinu pa jednostavno se može isplanirati točniji kratkoročni plan, kao i proračun za jednu godinu. Ustanove sastavljaju bilance koje daju sliku o prihodima i obvezama u kojima se prikazuju rezerve, dugovanja i deprecijacije. Proračun stvara osnovu za distribuciju financijskih resursa prema raznim dijelovima školske organizacije. Strukturalno financijski menadžment čine viši i niži menadžment te kontrolori. U sljedećem koraku strukturalni financijski menadžment organizira praktičnu provedbu administrativnog procesa koja se očituje u raspodjeli poslova na različite razine ovisno o specifičnim znanjima pojedinaca. Razlikujemo sljedeće organizacijske razine:

- strateško-strukturalne (menadžment i administracija) - određuje ciljeve, utvrđivanje politike, procedura donošenja proračuna, financijska organizacija, evaluacija, kontakti sa donatorima,
- strukturalno-operativne (kontrolori, administratori, nadzornici proračuna) - obrada proračuna, administrativna organizacija, koordinacija i kontrola proračuna,
- operativne (administrativno-pomoćno osoblje) - obrada financijskih podataka, unošenje podataka, financijske transakcije, kompjuterski menadžment.

²⁶Perko-Šeparović, I.: Novi javni menadžment – britanski model, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, Hrvatska, pregledni članak 354/07

- vanjske (vanjski financijski menadžment) - financijski konzultanti ili financijski biro.

4.4.3. Operativni financijski menadžment

Osnovna zadaća operativnog financijskog menadžmenta je provođenje zamisli strateškog menadžmenta. Na ovoj su razini najviše prisutni neformalni procesi koji mogu stimulirati, ali i usporavati procese. Primjeri neformalnih procesa:

- način komunikacije i prijenosa informacija,
- korišteni stil vođenja,
- motivacija osoblja,
- materijalna naknada za osoblje,
- viđenje financijske problematike u „obrazovno obojanoj organizaciji“.

Nakon provođenja slijedi kontrola, a nju provode nadzornici (revizori ili kontrolori). Rezultati kontrole ovise o:

- dodijeljenom zadatku – ciljevi kontrole moraju biti precizno postavljeni, odličan rezultat kontrole može biti i posljedica suženog proračuna (nemogućnost da vlastita inicijativa doprinese još boljem rezultatu),
- slobodi u radu – važna je dvosmjerna komunikacija te dostupnost svim podacima u svakom trenutku,
- organizaciji radnog okruženja – nužno je koristiti automatsku obradu podataka,
- obrazovnim potencijalima osoblja,
- osobnim karakteristikama pojedinaca.

Neuspješan financijski menadžment ne ostvaruje zadane financijske ciljeve. Mogući razlozi neuspjeha su netočno formulirana financijska politika, neučinkovita financijska politika, neuspješna operativna aktivnost – loše planiranje, loša organizacija, loš menadžment, neučinkovita provjera. Imenovanje odgovorne osobe u financijskom menadžmentu vrlo je važan korak, čime administracija preuzima središnju ulogu. Nakon ispitivanja rezultata imenovana odgovorna osoba preuzima inicijativu u ispravljanju ciljeva, politika ili planiranja koje predlaže vodećem menadžmentu. Najčešće je pitanje koje se postavlja na koji način uspostaviti ravnotežu između prioriteta politike i mogućeg manjka novca.

4.5. Primjeri uspješnog poslovanja obrazovnih ustanova u Republici Hrvatskoj

Ulaskom u Europsku uniju, Hrvatskoj su se otvorile značajne financijske mogućnosti na području europskih fondova i financiranja projekata kroz instrumente kohezijske politike. S financijskom alokacijom od 351,8 milijardi eura u periodu 2014. – 2020. godine ona predstavlja jednu od najvažnijih politika Unije. U perspektivi 2014. – 2020. godine, RH ima na raspolaganju 8,396 milijarde eura za postizanje ciljeva kohezijske politike.

Kohezijska politika kroz svoje mjere financiranja služi za prevladavanje socijalnih i gospodarskih razlika na području Unije, integraciju nerazvijenih tržišta i gospodarstava u redovite tokove razvijenih europskih država te podizanje kapaciteta manje razvijenih članica za ravnopravno sudjelovanje na europskom tržištu. Osim ujednačavanja regionalne razvijenosti unutar Unije, rezultat ove politike jest stvaranje globalno konkurentnog europskog gospodarstva.

Republika Hrvatska je od 2009. godine djelomično sudjelovala u aktivnostima **Programa za cjeloživotno učenje** - programu Europske unije koji potiče razmjenu i suradnju između obrazovnih ustanova, individualnu mobilnost učenika/studenata te obrazovnih stručnjaka, kao i usavršavanje u strukovnim područjima, što je istovremeno i priprema sudionika za uspješno sudjelovanje na europskom tržištu rada.

Punopravnim ulaskom Republike Hrvatske u Program za cjeloživotno učenje od 2011. godine, hrvatskim predškolskim ustanovama, školama i visokim učilištima omogućeno je sudjelovanje u svim aktivnostima različitih potprograma ovog najvećeg europskog programa u području obrazovanja u kojemu sudjeluje 27 država članica Europske unije te Island, Lihtenštajn, Norveška i Turska.²⁷

U Hrvatskoj Program provodi Agencija za mobilnost i projekte Europske Unije koja s ciljem upoznavanja mogućih budućih korisnika o mogućnostima sudjelovanja u potprogramima ovog važnog europskog programa organizira i održava radionice i Info dane u različitim hrvatskim gradovima.

Potprogrami namijenjeni osnovnim i srednjim školama su Comenius, namijenjen predškolskom odgoju, osnovnom i srednjem obrazovanju i Leonardo Da Vinci, namijenjen isključivo strukovnim školama.

Na području Republike Hrvatske postoji mnogo uspješno i kvalitetno izrađenih projekata u školama koji su doprinijeli kvalitetnijem izvođenju nastave, stručnom usavršavanju učitelja i profesora te nadasve potaknuli suradnju na prekograničnoj, transnacionalnoj i međuregionalnoj razini kroz brojne lokalne i regionalne inicijative. U ovom radu izdvojeni su slijedeći projekti:

Projekti CARDS 2002. u RH primjeri su korištenja nepovratnih sredstava EU za razvoj strukovnog školstva. Škole koje su koristile ova sredstva same su izradile prijedloge projekata u vrijednosti od 100 000 do 300 000 eura. Temeljno pravilo bilo je da sredstva zajednički koristi više pravnih osoba, organizacija koje su se trebale međusobno povezati. Korištenjem ovih sredstava sve su škole unaprijedile svoj rad, osobito u onim područjima rada i učenja za koja se realizirao projekt. Realizacijom ovih projekata osobito se doprinijelo; razvoju suradnje između škola i drugih organizacija, suradnji među nastavnim osobljem, projektnom učenju, razmjeni iskustava između hrvatskih i europskih škola koje su se projektima povezale,

²⁷ <http://public.mzos.hr/>

povećana je motivacija za timski rad i razvijanje poticajnijih metoda učenja/poučavanja.²⁸

Skills & Work projekt koji uspješno razvio suradnju između dviju škola (Hotelijsko-turistička škola iz Hrvatske, a druga Coleg Liandrillo iz Velike Britanije) hotela u Velikoj Britaniji i Zagrebu, a namjera mu je osnažiti učenje onih vještina kojima se povećavaju profesionalne kompetencije za rad u sektoru turizma i ugostiteljstva. Zajedničkim aktivnostima obje škole organizirano je učenje u obje zemlje (razmjena nastavnika), pripremljen je priručnik za nastavnike koji će se koristiti za učenje i ovladavanje profesionalnim vještinama, a učenici su dio praktične nastave odradili u hotelima Velike Britanije. Osim financijske koristi ovim je projektom potaknut razvoj školskog kurikulumu i suradnje među nastavnicima, te ojačana suradnja između škole i gospodarskih subjekata.²⁹

CENT - Centar izvrsnosti za nove tehnologije provodi interdisciplinarnu programe na području elektronike, strojarstva i računalstva te održivije umrežavanje i konkretniju suradnju s relevantnim gospodarskim subjektima i visokoškolskim institucijama u osmišljanju i provedbi relevantnih elemenata školskog kurikulumu. Projekt CENT prerastao je u Centar izvrsnosti za nove tehnologije koji od listopada 2013. godine djeluje u okviru Elektrostrojarske škole Varaždin čime je ušao u mrežu centara izvrsnosti koji već djeluju na području Varaždinske županije.³⁰

Inovativnim metodama u praktičnoj nastavi uvođenjem prijevoznike i logističke vježbeničke tvrtke - VTT-Firm stvoreni su uvjeti za podizanje praktične nastave na višu razinu, na način da se oformila virtualna vježbenička tvrtka koja je simulirala radne procese u realnim tvrtkama te educirala za rad na tipičnim radnim mjestima na koja će učenici doći po završetku školovanja. Nositelj projekta su Strojarska i prometna škola Varaždin, Gospodarska škola Čakovec, Škola za cestovni promet Zagreb i Elektrotehnička i prometna škola Osijek.

Projekt „e-Škole: Cjelovita informatizacija procesa poslovanja škola i nastavnih procesa u svrhu stvaranja digitalno zrelih škola za 21. stoljeće” pridonosi jačanju kapaciteta osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovnog sustava s ciljem osposobljavanja učenika za tržište rada, daljnje školovanje i cjeloživotno učenje. Svrha pilot projekta e-Škole je uspostaviti sustav razvoja digitalno zrelih škola kroz pilotiranje i evaluaciju primjene IKT-a (informacijskih i komunikacijskih tehnologija) u obrazovnim i poslovnim procesima u 10% škola u Republici Hrvatskoj. Nositelj projekta je Hrvatska akademska i istraživačka mreža - CARNet. U projektu sudjeluje preko 150 škola, a iz Varaždinske županije sudionici su: Osnovna škola Visoko, V. Osnovna škola , Osnovna škola Martijanec, II. Osnovna škola , Osnovna škola

²⁸www.safu.hr/hr/primjeri-eu-projekata-u-rh

²⁹www.mint.hr/UserDocsImages/091006-skillswork.pdf

³⁰www.civz.hr/centar-izvrsnosti-za-nove-tehnologije-cent

Gustav Krklec, Maruševac, Medicinska škola , Prva gimnazija te Strojarska i prometna škola.

Gospodarska škola Varaždin, projekt: Sign 2 me (Daj mi znak), nastava Hrvatskog znakovnog jezika

Projekt je usmjeren na učenje i korištenje hrvatskog znakovnog jezika u školi prijavitelja. U isti su uključeni nastavnici i učenici škole, kao i učenici s posebnim potrebama, radi kojih je projekt i pokrenut. Aktivnosti, ciljevi i rezultati projekta uspješno odgovaraju na uočene potrebe škole prijavitelja, nastavnika i učenika.

Projekt se sastoji od dvije komponente – EU projekta „Sign 2 me“ i nastavnog predmeta hrvatskog znakovnog jezika. EU projekt pokrenut je i osmišljen za potrebe učenika s oštećenjima sluha i vida, kako bi im omogućio što bolju integraciju u redovni školski sustav. Velik naglasak bio je na obrazovanju nastavnika, 45-oro nastavnika učilo je osnove znakovnog jezika i podučeni su teorijskim i praktičnim znanjima o komunikaciji s gluhim osobama. U senzibilizacijske radionice za učenike uključeno je 120 učenika. S obzirom na velik interes učenika za učenjem hrvatskog znakovnog jezika znakovni jezik je uveden kao nastavni predmet.

U projektu je Gospodarska škola Varaždin, kao i škole partneri, opremljena pomagalicama i opremom koja olakšava praćenje nastave učenicima oštećena sluha i vida. Pet učenika oštećena sluha integriranih u redovnu nastavu time je dobilo bolje uvjete pohađanja nastave, kvalitetnije obrazovanje koje omogućava bolju konkurentnost na tržištu rada ili nastavak obrazovanja.

Projekt „Nova metodologija poučavanja i komunikacije u izvođenju praktične nastave u području CNC tehnologije“

Donacija Europske unije u sklopu programa IPA IV komponenta (Razvoj ljudskih resursa) –Modernizacija školskih kurikuluma u strukovnim školama u skladu s promjenjivim potrebama tržišta rada/gospodarstva omogućuje provedbu brojnih aktivnosti kojima se unaprjeđuju kapaciteti nastavnika strukovnih škola i stvaraju materijalni preduvjeti za najsuvremeniju strukovnu nastavu (nabavka opreme, softvera, alata, i dr.), a u skladu sa aktualnim trendovima u gospodarstvu. Ukupna vrijednost projekta iznosi 189.154,91 EUR, a financiranje EU kroz IPA-u iznosi 146.870,75 EUR (77,65%).³¹

U današnje vrijeme važno je postati dio europskog okruženja. Jedan od načina na koji škole mogu dobiti međunarodnu dimenziju je sudjelovanje na projektima koje financira Europska zajednica. Osmišljavanje i ostvarivanje takvih projekata školama pruža mogućnosti koje im ne bi bile dostupne u uobičajenom, nacionalnom okruženju.³²

³¹ <http://iosng.hr/ipa-projekt/>

³² www.carnet.hr/e-skole

5. ZAKLJUČAK

Promjene koje nastaju u suvremenom društvu, te gospodarski i društveni razvoj u 21. stoljeću, zahtijevaju od obrazovnog sustava i škole značajne promjene u funkciji vođenja. Kvaliteta škole u većoj mjeri postaje ovisna o upravi, osobito o ravnatelju, njegovoj osposobljenosti za organizaciju rada škole (menadžment), njegovu stručno-pedagoškom vođenju, značajkama njegove osobnosti te drugim potencijalima. U takvim se okolnostima odgovornost za kvalitetu i učinkovitost prenosi na škole, a osobito na ravnatelje koji vode škole. Izravna posljedica takva koncepta jest sve istaknutija menadžerska uloga ravnatelja. Dobro upravljanje financijama utječe na cijelu školu, odnosi se na sve sudionike uključene u odgojno-obrazovni proces, i utječe, najbitnije od svega na učenike, i kvalitetu obrazovanja koja se njima nudi.

Odgovornost ravnatelja u upravljanju školom konstantno dobiva na značaju te on unutar područja vlastitog djelovanja koja dijelimo na administrativno-tehničko i razvojno-pedagoško promiče kvalitetu i implementaciju oblika decentralizacije koji mu omogućavaju distribuciju ovlasti na ostale djelatnike. Kako bi mogao primijeniti postavke decentralizacije upravljanja, ravnatelj mora poznavati načela planiranja, organizacije, vođenja, skrbi za ljudski potencijal te vrednovanja i evaluacije rezultata. Primarni ciljevi ovakvog načina rada jesu stvaranje zajedničke misije i vizije koja će biti prihvatljiva ravnatelju, djelatnicima škole, roditeljima, učenicima odnosno ostalim članovima lokalne zajednice, ostvarivanje suradnje sa djelatnicima raspodjelom obaveza, provođenje zajedničkog planiranja budućih aktivnosti, podizanje cjelokupne kvalitete rada u svrhu zadovoljavanja potreba krajnjeg korisnika odnosno učenika te upravljanje utemeljeno na načelima demokracije.

Danas se u RH susrećemo s velikim razlikama u fiskalnim kapacitetima, to jest sa značajnom razinom horizontalne fiskalne neravnoteže, pri čemu velik broj jedinica lokalne samouprave nije u mogućnosti kvalitetno financirati niti svoje osnovne potrebe, a kamoli obrazovanje. U razmatranjima problematike financijske decentralizacije u sektoru obrazovanja moguće je pojačati odgovornost lokalnih jedinica samouprave u izvršavanju preuzetih decentraliziranih obveza financiranja obrazovanja, te poticati suradnju između jedinica lokalne samouprave u financiranju decentraliziranih funkcija obrazovanja, i to smanjivanjem fiskalne horizontalne neravnoteže.

Financiranje škola u RH posjeduje određenu razinu decentralizacije i raspršenosti te se može smatrati pozitivnim budući da se pojedine kategorije u obrazovanju financiraju iz proračuna institucija koje se nalaze na različitim razinama odgovornosti.

Decentralizacija upravljanja školama u svim sferama odgojno-obrazovne ustanove sve se više primjenjuje u obrazovnim sustavima velikog broja država cijelog svijeta. Uloga škola i njihovih ravnatelja sve je veća, te omogućava autonomiju u radu. Razlozi i motivi decentraliziranog pristupa posve su opravdani stoga je zadatak svakog suvremenog ravnatelja da usvoji njihove teorijske postavke i počne ih primjenjivati u vlastitom radu.

Potencijalni način poboljšavanja učinkovitosti upravljanja odgojno-obrazovnog sustava Republike Hrvatske leži u usklađivanju omjera političke i profesionalne dimenzije upravljanja budući da profesionalno upravljanje teži decentralizaciji i promatranju pojedinca odnosno njegovih kompetencija što bi ravnateljima i ostalim djelatnicima škole donijelo više slobode u radu.

LITERATURA

Knjige:

- [1] Alfirević, Nikša: Osnove strateškog marketinga i menadžmenta u osnovnim i srednjim školama, Zagreb, Alfa, 2010.
- [2] Alfirević, N.; Pavičić, J.; Najev-Čačija, Lj.; Mihanović, Z.; Matković, J.: Osnove marketinga i menadžmenta neprofitnih organizacija, Školska knjiga, Zagreb, 2013
- [3] Bush, T.: Theories of educational management. University of Nottingham. SAGE publications, 2006.
- [4] Krbec, D.: Institucionalni okvir reforme obrazovnog sustava -mogućnosti i ograničenja, Financijska teorija i praksa , Zagreb, 2000.
- [5] Masarić, Helena:Decentralizacija javne uprave i fiskalna decentralizacija s posebnim osvrtom na decentralizaciju u osnovnom školstvu. // Hrvatska javna uprava, časopis za teoriju i praksu javne uprave, str. 477-493,Zagreb, 2001.
- [6] Riznica-časopis za računovodstvo, reviziju, financije i pravo u sustavu proračuna i neprofitnom sektoru, br.1/2015, str. 6
- [7] Roje, Gorana: Utjecaj primjene računovodstvenih koncepata na financijsko upravljanje u javnom sektoru, Zagreb, 2006.
- [8] Staničić, Stjepan: Menadžment u obrazovanju, Rijeka, 2006.
- [9] Van Horne, James C.:Financijsko upravljanje i politika (financijski menadžment), Zagreb, 1993.

Časopisi, članci i zbornici radova:

- [1] Grupa autora, Priručnik za ravnatelje, Zagreb, 1993.
- [2] Kiss, I.: Financiranje obrazovanja u Europi i u Republici Hrvatskoj, Ekonomija/ Economics, časopis za ekonomsku teoriju i politiku, glavni i odgovorni urednici Gordan Družić, Guste Santini; str. 69-96, 2002.
- [3] Perko-Šeparović, I.: Novi javni menadžment – britanski model, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, Hrvatska, pregledni članak 354/07

- [4] Puzić, Saša; Batarelo, Ivana; Hobljaj, Petra: Vođenje škole u decentraliziranom sustavu. // Napredak : časopis za pedagogijsku teoriju i prakse, str. 328-338., Zagreb, 2005.
- [5] Seme Stojnović, I.; Hitrec, S.: Suvremeno vođenje u odgoju i obrazovanju, priručnik za ravnatelje, stručne suradnike i odgojitelje u sustavu odgoja i obrazovanja. Zagreb : Golden marketing - Tehnička knjiga, 2014.
- [6] Silov, M.: Suvremeno upravljanje i rukovođenje u školskom sustavu, Velika Gorica, Persona, 2001.
- [7] Zbornik radova: Suvremeno upravljanje i rukovođenje u školskom sustavu, Ulf Lundgren... [et al.] ; uredio Mile Silov, Velika Gorica, Persona, 2000.

Zakoni i pravilnici:

- [1] Narodne novine 96/03, Zakon o proračunu
- [2] Narodne novine, 87/08, Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi
- [3] Narodne novine, 76/93, 29/97, 47/99, Zakon o ustanovama
- [4] Narodne novine, 117/01, 197/03, 92/05, 18/06, 13/08, 14/08, Zakon o javnoj nabavi
- [5] Narodne novine, 27/01, Zakon o plaćama u javnim službama
- [6] Narodne novine, Kolektivni ugovori za službenike i namještenike u javnim službama, 84/07, 11/08, 80/02, 174/04, 94/05, 28/06
- [7] Narodne novine, 38/01, 112/01, 62/02, 156/02, 162/03, 39/05, 82/05, 133/05, 30/06, 118/06, 22/07, Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama
- [8] Narodne novine, 27/05, Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu
- [9] Narodne novine, 27/05, 2/07, Pravilnik o financijskom izvješćivanju u proračunskom računovodstvu
- [10] Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Nar. nov., br. 124/14.)
- [11] Odluka o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva u 2017. godini (NN 14/2017/321)

Internetski sadržaji:

- [10] www.nationalobservatory.org/docs/8505a_WB_Programme/foreducation.pdf, dostupno 20.2.2017.
- [11] www.hzos.hr/.../site.../primjena-novog-pravilnika-o-proracunskom-rac-i-rac-planu.pp
- [12] <http://www.abcdinstitute.org/docs/CommunitySchoolPartnerships.pdf>, dostupno, 22.2.2017
- [13] www.frbsf.org/publications/community/investments/0709/communitydevelopment_education.pdf, dostupno 22.2.2017.
- [14] <http://www.azoo.hr/>, dostupno 11.12.2016.
- [15] file:///C:/Users/KORISNIK/Downloads/12_NIKOLIC.pdf, dostupno 20.12.2016.
- [16] www.ssb.hr/libraries/0000/3993/%C5%A0kolska_infrastruktura_i_financiranje.pdf, dostupno 20.12.2016.
- [17] <http://www.osce.org/hr/bih/118870?download=true>, dostupno 20.12.2016.
- [18] http://www.staro.rifin.com/root/tekstovi/casopis_pdf/ek_ec_346.pdf, dostupno 20.12.2016.
- [19] <http://public.mzos.hr/Default.aspx?sec=2194>, dostupno 20.12.2016.
- [20] <http://www.ijf.hr/newsletter/30.pdf>, dostupno 22.12.2016.
- [21] <http://ec.europa.eu/education/>, dostupno 11.12.2016.
- [22] www.dzs.hr, dostupno 1.3.2017.
- [23] <http://www.safu.hr/hr/primjeri-eu-projekata-u-rh>, dostupno 3.1.2017.
- [24] www.fina.hr, dostupno 13.1.2017.
- [25] http://www.ssb.hr/libraries/0000/3993/%C5%A0kolska_infrastruktura_i_financiranje.pdf, dostupno 23.1.2017.
- [26] www.civz.hr/centar-izvrsnosti-za-nove-tehnologije-cent, dostupno 23.2.2017.

POPIS ILUSTRACIJA

Popis slika:

Slika 2-1. Ustrojstvo škole	4
Slika 2-2. Prikaz dimenzija upravljanja i omjera moći	5
Slika 2-3. Zadaci ravnatelja u procesu vođenja škole.....	9
Slika 2-4. Konceptualni okvir Strategije osnovnoškolskog i srednjoškolskog odgoja i obrazovanja	10

Popis tablica:

Tablica 2-1. Osnovne škole po županijama, početak šk. g. 2015./2016.....	13
Tablica 2-2. Škole, razredni odjeli i učitelji u osnovnim školama, šk. g. 2015./2016.	15
Tablica 2-3. Srednje škole po županijama, početak šk. g. 2015./2016.....	16
Tablica 2-4. Srednje škole, razredni odjeli i učenici, početak šk. g. 2015./2016...	18
Tablica 3-1. Primjer Prijedloga financijskog plana (proračunski korisnik) za 2017. i projekcija plana za 2018. i 2019. godinu - Opći dio.....	30
Tablica 3-2. Nadzor nad radom javnih ustanova	33



SVEUČILIŠTE
SJEVER

IZJAVA O AUTORSTVU
I
SUGLASNOST ZA JAVNU OBJAVU

Završni/diplomski rad isključivo je autorsko djelo studenta koji je isti izradio te student odgovara za istinitost, izvornost i ispravnost teksta rada. U radu se ne smiju koristiti dijelovi tuđih radova (knjiga, članaka, doktorskih disertacija, magistarskih radova, izvora s interneta, i drugih izvora) bez navođenja izvora i autora navedenih radova. Svi dijelovi tuđih radova moraju biti pravilno navedeni i citirani. Dijelovi tuđih radova koji nisu pravilno citirani, smatraju se plagijatom, odnosno nezakonitim prisvajanjem tuđeg znanstvenog ili stručnoga rada. Sukladno navedenom studenti su dužni potpisati izjavu o autorstvu rada.

Ja, Alenka Trtinjak (ime i prezime) pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog/diplomskog (obrisati nepotrebno) rada pod naslovom Financijsko upravljanje u osnovnim i srednjim školama (upisati naslov) te da u navedenom radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova.

Student/ica:
(upisati ime i prezime)

Alenka Trtinjak
(vlastoručni potpis)

Sukladno Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju završne/diplomske radove sveučilišta su dužna trajno objaviti na javnoj internetskoj bazi sveučilišne knjižnice u sastavu sveučilišta te kopirati u javnu internetsku bazu završnih/diplomskih radova Nacionalne i sveučilišne knjižnice. Završni radovi istovrsnih umjetničkih studija koji se realiziraju kroz umjetnička ostvarenja objavljuju se na odgovarajući način.

Ja, Alenka Trtinjak (ime i prezime) neopozivo izjavljujem da sam suglasan/na s javnom objavom završnog/diplomskog (obrisati nepotrebno) rada pod naslovom Financijsko upravljanje u osnovnim i srednjim školama Republike Hrvatske (upisati naslov) čiji sam autor/ica.

Student/ica:
(upisati ime i prezime)

Alenka Trtinjak
(vlastoručni potpis)