

Unclassified (neklasificiran dokument)

CCNM/DEELSA/ED (2001)5



Organisation de Coopération et de Développement Economiques

Organisation for Economic Co-operation and Development

Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj

23. kolovoza 2001.

IzvorNIK na engl. jeziku

**CENTAR ZA SURADNJU SA ZEMLJAMA NE-ČLANICAMA
ODBOR ZA OBRAZOVANJE, ZAPOŠLJAVANJE, RAD I SOCIJANA PITANJA
KOMISIJA ZA OBRAZOVANJE**

TEMATSKI PREGLED NACIONALNE POLITIKE OBRAZOVANJA

HRVATSKA

Pakt za stabilnost zemalja Jugoistočne Europe

Tabela 1

Radna grupa za obrazovanje

JT 00111714

Završni dokument u izvornom obliku može se dobiti kod OLIS-a

PREDGOVOR

Ovaj dokument o obrazovanju u Hrvatskoj pripremio je Centar za suradnju sa zemljama nečlanicama Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) u okviru svoga programa suradnje u provođenju Pakta za stabilnost zemalja Jugoistočne Europe. Sekretarijat, kao koordinator Radne grupe za obrazovanje za pitanja generalne politike obrazovanja i promjena sustava, tabela 1 Pakta za stabilnost, izradio je Tematski pregled politike obrazovanja cijele regije u kojem su posebne cjeline posvećene Albaniji, Bosni i Hercegovini, Bugarskoj, Hrvatskoj, FYROM, Kosovu, Moldaviji, Crnoj Gori, Rumunjskoj i Srbiji, te poglavljem o regionalnim pitanjima. Teme koje su obrađene su: nastavnici, nastavni programi, upravljanje te predškolski odgoj i obrazovanje. Svaka pojedina cjelina pruža uvid u obrazovni sustav, probleme i prepreke za provođenje reforme, te donosi preporuke. Preporuke su izrađene tako da mogu biti od koristi i kreatorima nacionalne politike kao i zemljama i institucijama koje, temeljem Pakta za stabilnost, daju donacije i pružaju pomoć ovoj regiji. Pored toga, izvještaj može poslužiti i kao podloga za izradu detaljnijih analiza pojedinih obrazovnih područja.

Prijelaz ove regije ka pluralističkoj demokraciji i tržišnoj ekonomiji obilježen je gospodarskim, socijalnim i političkim promjenama velikih dimenzija. Sklonosti, sposobnosti i znanja stanovništva od presudne su važnosti u ovom procesu. Stroga je raspon ciljeva kojima se teži i hitnost provođenja reformi u obrazovanju navelo članove iz tabele 1 Pakta za stabilnost da označe obrazovanje jednim od četiriju prioritetnih područja.

Polazeći od osnovnih dokumenata koje su izradile nadležne institucije s područja obrazovanja u ovoj regiji, postojećih izvještaja i informacija prikupljenih tijekom sastanaka koje je ovaj tim imao za vrijeme posjeta terenu, Tematski pregled izradio je analizu obrazovnih sistema u svjetlu društvenog i političkog konteksta regije i prioritetnih pitanja vezanih na pristup i jednakost, kvalitetu, efikasnost i upravljanje.

Tematski pregled politike obrazovanja zemalja Jugoistočne Europe omogućile su svojim subvencijama Austrija, Finska, Grčka, Švicarska i UNICEF. Dodatnu pomoć dali su: Novi Zeland, Britanski državni savjet, Bureau Cross (Nizozemska), Europska zaklada za obrazovanje (ETF), Svjetska banka, Zaklada Otvoreno društvo, te Centar za proučavanje politike obrazovanja (CEPS, Sveučilište u Ljubljani).

Pregled je izradio tim sačinjen od članova: Johanna Crighton (Nizozemska), glavni izvjestitelj, Boris Galabov (Bugarska), Jan Kovarovic (Češka Republika), Elena Lenskaya (Ruska Federacija), Graham Reid (Velika Britanija), Peter de Souza (Švedska), Frances Tsakonas (Grčka), Evelyn Viertel (ETF), Pavel Zgaga (Slovenija), Christine Stromberger, i Jan Whitman (Sekretarijat).

Za sva iznesena mišljenja i argumente korištene u ovom izvještaju isključivu odgovornost snose autori tako da ona nisu nužno i odraz gledišta Vlade Republike Hrvatske, Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj ili vlada njenih zemalja članica.

SADRŽAJ

HRVATSKA.....	7
Općeniti podaci	7
Uvod i osnovne napomene	7
Obrazovni sistem.....	8
Opis sistema	9
Statistički podaci	10
Pravni sustav i ciljevi politike	10
Upravljanje i rukovođenje	11
Problemi i ograničenja u upravljanju i rukovođenju	11
Jednakost u pristupu, dostignućima i postizanju uspjeha	12
Problemi i ograničenja u pristupu, dostignućima i postizanju rezultata.....	13
Problemi i prepreke u financiranju.....	14
Nastavni plan i program	15
Ukupno: Redovna nastava	17
Problemi i prepreke u nastavnim planovima i programima	19
Udžbenici	19
Problemi i prepreke u politici nastavnog kadra.....	24
Standardi i osiguranje kvalitete	25
Problemi i prepreke kod kontrole kvalitete	26
Predškolski odgoj	26
Problemi i prepreke u predškolskom odgoju i obrazovanju	29
Problemi i prepreke u strukovnom obrazovanju	30
Problemi i prepreke u visokom obrazovanju.....	34
Preporuke: Nastavni plan i program, standardi i procjenjivanje	36
Preporuke: Nastavnici	37
Preporuke: Predškolski odgoj.....	38
Preporuke: Strukovno obrazovanje	39
Preporuke: Visoko obrazovanje	40

HRVATSKA

Općeniti podaci

Površina:	56.538 km ² (2/3 površine Austrije).
Broj stanovnika:	4,554.000 (procjena iz 1999. god.); natalitet 1999. god. (9.9 živorođenih na 1.000); dobne skupine 26.6% (0-19); još uvijek ima 50.000 prognanika i 30.000 Hrvata izbjeglih iz Bosne i Hercegovine; pad stope nataliteta (-1.2 u 1998.god.).
Etnički sastav:	Zadnji popis (1991): Hrvati (78.1%), Srbi (12.2%), Bošnjaci ¹ (0.9%), Slovenci (0.5%), Mađari (0.5%), Talijani (0.4%), ostale etničke skupine (7.7%).
Jezici:	hrvatski 96%, ostali (uključujući srpski, talijanski, mađarski, češki, njemački); preko 50 osnovnih škola nudi nastavu na jeziku nacionalne manjine od kojih: srpskom (32), talijanskom (11), češkom (7), mađarskom (6), slovačkom (1).
BDP:	Procijenjen na 5.100 USD po glavi stanovnika. Porast BDP još uvijek slab tijekom proteklih nekoliko godina.
Stopa inflacije (cijene robe široke potrošnje):	4.4% (procjena iz 1999. god.), zadržala se pod kontrolom tijekom prošlih godina.
Službena stopa nezaposlenosti:	Stopa nezaposlenosti procijenjena je na 12,6 % (1999., ILO Labour Force Survey) 20% (prosinac 1999.), žene 45%. Udio radno aktivnog stanovništva: ukupno 67.9% (procjena iz 1999. god.). Nezaposlenost mladih: 23% registriranih nezaposlenih osoba bili su mlađi od 24 godine.

Uvod i osnovne napomene

Hrvatska je bila jedna od najrazvijenijih područja bivše Jugoslavije s proizvodnjom za gotovo trećinu većom po glavi stanovnika u odnosu na prosjek u zemlji. U lipnju 1991. godine Hrvatska je

1. Naziv 'Bošnjaci' zamjenjuju naziv Muslimani kao etnički pojam da bi se izbjegla zabuna s vjerskim pojmom Musliman (= pristaša Islama).

proglasila svoju nezavisnost i formirala parlamentarnu demokraciju. Dvije trećine toga prvog izabranog Sabora bilo je iz redova Hrvatske Demokratske Zajednice na čijem je čelu bio Franjo Tuđman koji je imenovan Predsjednikom. Nažalost, nakon stjecanja samostalnosti, Republika Hrvatska bila je primorana braniti svoju novostečenu nezavisnost u ratu sa Srbijom (1992.-1995.). Ratne štete u zemlji rezultirale su različitim putovima gospodarskog razvoja počevši od 1995. godine; na primjer, turizam u Dalmaciji još se uvijek nije u potpunosti oporavio. Istočna područja Slavonije napustilo je domaće stanovništvo to je područje i u ekonomskoj krizi. Veliki ratni dug doveo je do rezanja izdataka za zdravstvo, obrazovanje i socijalnu skrb. Godine 1999. stopa nezaposlenosti bila je 20%, a gotovo petina stanovništva živjela je ispod granice siromaštva. Prosječna mjesečna plaća sada je 400 USD, i veća je nego u nekim drugim zemljama ove regije, no dostaje samo za kupovinu najnužnijih prehrambenih proizvoda za obitelj s dvoje djece.

Nakon smrti predsjednika Tuđmana, opozicijske su stranke uspješno formirale vladu. Iako se zemlja suočava s brojnim problemima zajedničkim cijeloj regiji, Vlada uspješno rješava pitanja makro-stabilizacijske politike (koja je započela pod Predsjednikom Tuđmanom 1993. god.), premda su privatizacija velikih državnih poduzeća i reforma bankovnog sustava još daleko od konačnog dovršenja. Nova se Vlada, izabrana 1999. godine, obvezala na provođenje ekonomske reforme, međutim, prisiljena je baviti se ozbiljnim padom gospodarstva.

Obrazovni sistem

Dob kad počinje obavezno obrazovanje: 7 godina

Dob kada završava obavezno obrazovanje: 15 godina

Razine upravljanja u obrazovanju: Centralna: Ministarstvo obrazovanja i športa i Ministarstvo znanosti i tehnologije.

Regionalna: 21 županija. Postoji 5 regionalnih službi koje se bave kontrolom kvalitete (inspekcije) i ocjenjivanjem.

Lokalna: škole, pad nataliteta i odlazak domaćeg stanovništva s pojedinih područja uslijed rata bili su glavni uzroci zatvaranja nekih škola.

Struktura obrazovnog sistema:

Predškolski odgoj: dob 2-7 godina; stopa udjela 34.9%.
Obvezno osnovno obrazovanje: dob 7-15 godina; sadašnja struktura je 4+4; stopa udjela 98 %
Srednjoškolsko obrazovanje: dob 15-19, 3 i 4 godine (skraćeni programi 2 godine); stopa udjela 63 % .
Tercijarno obrazovanje uključuje obrazovanje izvan sveučilišnih ustanova (2 do 4 godine) i školovanje na univerzitetima (4 do 6 godina); stopa udjela 31.3% od kojeg 22.9% otpada na univerzitetsko obrazovanje.

Ispiti/prijelazni stupnjevi:

Nema formalnih ispita na kraju četvrtog razreda, 94% učenika nastavljalo je školovanje prelaskom u peti razred, skupina veličine 56.231 (1998/99). Na kraju osmog razreda provode se interne provjere znanja prije završetka školovanja na osnovi

kojih se dobivaju završne svjedodžbe, skupina veličine 52.285 (1998/99). Na kraju gimnazije (12-ti razred) provodi se ispit zrelosti - matura, skupina veličine 11.871 (1998/99). I tehničke i strukovne škole također imaju završne ispite koji se interno organiziraju i ocjenjuju, 90.8% učenika prolazi, skupina veličine 11.871 (1998/99). Klasifikacijski ispiti postoje kod upisa na tercijarno obrazovanje.

Opis sistema

Obrazovni sistem u Hrvatskoj je krajnje centraliziran s mnogim elementima naslijeđenim iz jugoslavenskog pristupa u kojem se obrazovanje smatralo "znanošću", a kojim je upravljala vlada. Veliki broj škola pretrpio je ozbiljne štete tijekom rata i još ni danas nemaju dovoljno sredstava za podmirenje troškova održavanja. Plaće prosvjetnih radnika su niske kao i njihov status; nemotivirani su jer imaju tek ograničenu mogućnost sudjelovanja u određivanju nastavnog plana i programa i provođenja nastave. Jake administrativne mjere kontrole koje provodi vlada putem zapisnika i izvještaja sputavaju njihovu fleksibilnost u određivanju politike koja se bazira na kriterijima završnih rezultata i uspjeha.

U Hrvatskoj je upravljanje tercijarnom razinom obrazovanja u nadležnosti Ministarstva znanosti i tehnologije dok je Ministarstvo prosvjete i športa u potpunosti odgovorno za pred-tercijarne razine. To je Ministarstvo odgovorno za izradu nacrtu zakona, definiranje nastavnih planova i programa za sve škole koje pokriva, odobravanje udžbenika, imenovanje ravnatelja, odobravanje broja učenika i školskih budžeta, obavljanje svih plaćanja, isplatu plaća, podmirivanje materijalnih troškova i kapitalnih izdataka izuzev onih koje snose lokalni organi vlasti.

Kontakti između pojedinih Vladinih resora su ograničeni; to je posebno evidentno između Ministarstva prosvjete i športa i Ministarstva znanosti i tehnologije. Iako je osnovana radna grupa, postoje mali ili nikakvi kontakti glede strategije i politike. Problem postoji stoga što nema nikakvog mehanizma koji bi povezao te dijelove kako bi se dobio cjelokupan pregled sistema, njegovog razvoja i provođenja reforme. Ipak bi jedan obrazovni sistem koji pravilno funkcionira morao postići koherentnost osnovnih i srednjih škola i visokog obrazovanja. Nadalje, pitanja kao što su neformalno obrazovanje, kontinuirano obrazovanje, obrazovanje koje slijedi nakon srednje škole a ne potpada pod formalno visoko obrazovanje, te permanentno obrazovanje, obrazovanje koje traje tijekom cijelog životnog vijeka, nisu dosada bili ozbiljno razmatrani.

Na primjer, strukovno obrazovanje i obučavanje trebaju biti vrednovani ne samo od strane Ministarstava nego i njihovih socijalnih partnera. Obrtnička komora sudjeluje sada u programima zanatskog naukovanja i profesionalnog obučavanja, ali ni ona niti Gospodarska komora, niti sindikati ne surađuju u pravilu s Vladom u smislu sveobuhvatnijeg provođenja ekonomske ili socijalne politike u Hrvatskoj.

Ono što je potrebno je zajednička vizija s kojom će se suglasiti svi dijelovi vlade, izrada strategije koja se temelji na toj viziji, te plan aktivnosti za njeno provođenje. Takva bi vizija omogućila neprestanu modernizaciju gospodarstva i osiguranje adekvatnijih mogućnosti obrazovanja cijelom stanovništvu. Napredak koji bi vodio ulasku u Europsku zajednicu zahtijeva izradu jasno artikuliranog plana i strategije i aktivnosti.

Stupnjevi i stanje u reformi obrazovanja

Početak 1995. godine došlo je do određenih promjena u obrazovnom sistemu. Veliki broj stanovitih promjena bio je već u tijeku uključujući zakon o obrazovanju manjina te prijedlog o produženju

osnovnog obrazovanja. Veću važnost, prema mišljenju vlade, imalo je objavljivanje dokumenta pod naslovom "Osnove obrazovnog sistema u Republici Hrvatskoj", koji je poslužio kao podloga za raspravu. Bio je to pokušaj jednog dijela vlade da podigne profil obrazovanja u svijesti šire javnosti.

Iskrena je želja sadašnje vlade da provede reformu obrazovnog sustava a neke korisne radnje već su poduzete u tom smislu. Neka osnovna pitanja koja još treba razmotriti su: potreba za konzistentnijim i koherentnijim pristupom politici u redovima Vlade; stalna nastojanja prema fleksibilnijem sistemu s jasno određenim odgovornostima; stvaranje učinkovitijeg i kvalificiranijeg partnerstva koje će biti u stanju pomoći u provođenju reforme; važnost dobre informiranosti kao doprinosa ocjenjivanju učinkovitosti sistema i reformi kada se počnu provoditi.

Statistički podaci

Podaci o obrazovanju dobiveni su od: Državnog zavoda za statistiku, Ministarstva prosvjete i športa, regionalnih ureda za obrazovanje i Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. Sadašnja situacija pokazuje da neki bitni podaci niti ne postoje dok drugi nisu dostupni i/ili nisu bili korišteni. Uloženi su izvjesni naponi kako bi se dostupni, ažurirani i pouzdani podaci mogli koristiti, međutim, stvarni se podaci ipak trebaju uzeti s rezervom i samo kao indikativne veličine. Pouzdaniji podaci bit će dostupni tek nakon slijedećeg popisa stanovništva 2001. godine.

Tabela 1. Škole prema vrsti i populaciji (2000)

VRSTA ŠKOLE	Broj škola (uključujući područne škole)	Broj učenika	Broj nastavnika	Omjer učenik/ nastavno osoblje (U:NO)
SVE VRSTE	3 107	790 815	75 985	10,4:5
Predškolske	454	130 150	6 372	20,4:1
Osnovne 1-8	2 143	413 468	41 399*	10:1
A. Srednje škole općenito	150	49 624	A+B	A+B
B. Strukovne srednje škole	275	146 399	20 651	9,5:1
Sveučilišta	66	70 703	5 871	12 :1
Ne-sveučilišta	19	26 095	1 692	15.4 :1

Napomena: Ukupan broj osoblja uključuje nastavnike + administrativno i pomoćno osoblje

Source: Državni zavod za statistiku, Zagreb, Hrvatska

Pravni sustav i ciljevi politike

Hrvatska vlada smatra obrazovanje presudnim elementom za prijelaz prema demokratskom društvu. Njena se politika obrazovanja bazira na nekoliko strateških principa: posebnoj brizi za nacionalne manjine i poštivanje ljudskih prava; decentralizaciji financiranja i upravljanja školama; potrebi uključivanja javnih i privatnih resursa u područje obrazovanja. Ulažu se naponi da se provede reforma sistema a obveza Vlade tu predstavlja vrlo značajan moment. Proces reforme u Hrvatskoj obuhvaća daljnji razvoj politike i decentralizaciju kao i promjenu nastavnih planova i programa, doškolovanje nastavnika i financijsko restrukturiranje. Radi se na dugoročnim strategijama razvoja, međutim, moglo bi doći do istodobne značajne neusklađenosti između vladine strategije razvoja obrazovnog sektora i raspoloživih resursa.

Ustav određuje obavezno školovanje u trajanju od 8 godina, do završetka osnovne škole. Donesen je novi zakon (Zakon o osnovnom obrazovanju iz 1990., amandmani na taj Zakon doneseni su 1996.) dok su drugi još u pripremi. Nastavni planovi i programi objavljeni su 1999. nakon probnog perioda od 3 godine (1995-1999). Prošlih je godina doneseno još nekoliko drugih zakona, kao što su: Zakon o

srednjem obrazovanju (1992.), Zakon o predškolskom odgoju (1997.), Zakon o provođenju inspekcije u obrazovanju, Zakon o nostrifikaciji svjedodžbi, obrazovanju na jezicima i pismima nacionalnih manjina (svi 2000. god.).

Upravljanje i rukovođenje

Ministarstvo prosvjete i športa zadržava cjelokupnu odgovornost za obrazovni sistem kao središnje tijelo za kreiranje politike sa svim budžetskim odgovornostima i kontrolom; tercijarno obrazovanje spada u nadležnost Ministarstva znanosti i tehnologije. Službeni stav je da se provede decentralizacija i dokine regulativa; ipak, vidljivo je da taj put nije jasno zacrtan a mišljenja su često ambivalentna. Ministarstvo je osnovalo stručne komisije koje će se baviti brojnim ključnim pitanjima vezanim na reformu obrazovanja, i započelo kampanju za sveopće sudjelovanje u kreiranju reforme obrazovnog sistema. Budući da Ministarstvo daje nacрте zakona, te određuje nastavni plan i program, udžbenike, školski budžet, kriterije za izabiranje ravnatelja, vrši sva plaćanja, i sl., sistem je do sada bio, a u mnogome će i ostati, centraliziran. Sve dok svaka pojedina škola mora direktno kontaktirati s Ministarstvom po pitanju svih financijskih ili rukovodstvenih pitanja stvarna se decentralizacija ne može dogoditi, napose ako je glavna uloga (školske) administracije u obrazovanju da osigura provođenje izričitih odluka Vlade. Izmjene Zakona o primarnom i sekundarnom obrazovanju koje su sada u tijeku jasno će utvrditi decentralizaciju financiranja i rukovođenja.

Ministarstvo rada ima u svojoj nadležnosti pitanja zapošljavanja koja se odnose na obrazovanje; no te je nadležnosti ustvari preuzelo, i političke inicijative provodi u većini slučajeva, Hrvatski zavod za zapošljavanje. Od 2000. godine, Ministarstvo za obrt, malo i srednje poduzetništvo preuzelo je odgovornost za provođenje praktične nastave unutar dvojnog sistema strukovnog obrazovanja. Zavod za zapošljavanje (koji je samostalna institucija financirana putem doprinosa koje uplaćuju poslodavci i uposlenici) plaća troškove i provodi obučavanje nezaposlenih.

Nepostojanje fokusa interesa i pažnje u cjelokupnom sistemu znači da uloge različitih institucija i na državnoj i na regionalnoj razini još uvijek nisu u potpunosti definirane; to stvara osnovne probleme kod donošenja odluka i kod određivanja prioriteta javnog financiranja i kod praktičnih posljedica tih rashoda. Odluku državnih obrazovnih institucija da veću odgovornosti prebaci na regionalna i lokalna tijela smatra se da će biti teško provesti jer "oni nisu opremljeni za izvršavanje tih zadataka".

Problemi i ograničenja u upravljanju i rukovođenju

Postoji puno prepreka za provođenje djelotvorne decentralizacije škola koje se odnose na financijsku samostalnost, odabir kadrova i kontrolu kvalitete. Tako je nadležnost previše centralizirana u nekim aspektima (npr. nastavni planovi i programi, udžbenici), dok je u drugima izrazito decentralizirana (npr. ocjenjivanje). Ne postoji zajedničko mišljenje o brzini napredovanja i razini decentralizacije ili ulogama koje bi svaka strana trebali imati u tom procesu.

Strane ne koriste detaljne analize kod kreiranje politike i donošenje odluka. Politika obrazovanja trebala bi se potpomoći povratnim informacijama iz sistema kao i pravovremenim i točnim podacima..

Postoji neadekvatna skica uloga i odgovornosti između različitih razina u vladi. Trenutno, stranke nisu spremne i obučene da preuzmu odgovornost za samostalno upravljanje školama. Gradske općine nisu ni na koji način povezane s potrebama škola i postoje značajne razlike između regija u pogledu alokacije resursa.

Jednakost u pristupu, dostignućima i postizanju uspjeha

Kao i u drugim zemljama regije, prijašnji komunistički režim u Hrvatskoj bio je uspješan u provođenju visoke razine pristupa obrazovanju, posebno na sekundarnoj razini, ali s nastavnim planovima i programima koji su danas zastarjeli i pretrpani. Obrazovanje je danas sve više i više stvar osobne odluke a Vlada je počela uvoditi konkurenciju, individualizaciju i mogućnost izbora 'profila' ili specijalizacije u školi. U sadašnjem sistemu svako daljnje školovanje koje slijedi nakon sekundarnog obrazovanja uključujući i ponavljanje i shemu permanentnog obrazovanja, u velikoj je mjeri ostavljeno individualnoj inicijativi pojedinca.

Tabela 2. **Sudjelovanje u obrazovanju (1999-2000)**

Razina obrazovanja	Broj učenika/studenata	%	Djevojke	%
Primarna	413 468	58.5	200 928	48.6
Sekundarna	196 023	27.8	98 501	50.2
Tercijarna	96 798	13.7	51 021	52.7
UKUPNO	706 289	100	350 450	49.6

Izvor: CEPS, Ljubljana, prosinac 2000.

Motivacija učenika srednjih škola usko je povezana s njihovim izborom studija. Na primjer, učenik koji ima loše ocjene, može lako ustanoviti da je njen/njegov željeni izbor daljnjeg obrazovanja onemogućen. Iako obrazovni sistem značajno potpomaže postizanju uspjeha u školovanju, on postaje krut kada se radi o ostvarenju individualnih ambicija kao i racionalnom korištenju javnih sredstava, budući da mnogi programi i metode više nisu u skladu s novim gospodarskim i društvenim potrebama, niti s očekivanjima mladih. Govori se da je glavni razlog za napuštanje školovanja nespremnosti studenata da "postižu rezultate" sukladno propisanim normama. Međutim, problem ranog napuštanja škole izgleda da je puno složeniji ali sustavna istraživanja o toj temi još nisu provedena.

Stoga, pored brige za nadarene učenike, nova bi politika obrazovanja trebala razmotriti i razloge odustajanja i pružiti još jednu mogućnost onima koji nisu uspjeli položiti razred ili su napustili školovanje. K tome, nadgradnja obrazovanja za odrasle i obučavanje punoljetnih mladih osoba za druga zanimanja (pored onih za koja su već obučeni) treba se pažljivo pripremiti. Škole i nastavnici trebaju biti bolje opremljeni u pogledu nastavnih sredstava i programa kako bi mogli udovoljiti potrebama i mladih i odraslih polaznika.

Poštivanje ljudskih prava i briga za nacionalne manjine su vrlo značajna pitanja, posebno u svijetlu novije hrvatske povijesti. Država je napravila važan napredak na tom području; manjine se podstiču da studiraju na svom vlastitom jeziku a 2000-te godine objavljen je novi zakon pod nazivom "Zakon o obrazovanju na jezicima i pismima nacionalnih manjina". Trenutno postoji preko 50 škola za nacionalne manjine.

Tabela 3. Škole prema etničkom opredjeljenju i populaciji (2000)

Manjina	Broj pojedinačnih škola	Broj učenika	
		Osnovne	Srednje
Srpska	32	3 952	1 922
Talijanska	11	2 195	818
Češka	7	412	-
Mađarska	6	298	52
Slovačka	1	15	-

Izvor: CEPS, Ljubljana, prosinac 2000.

Problemi i ograničenja u pristupu, dostignućima i postizanju rezultata

- *Ravnoteža između sredstava, potreba i kvalitete.* Osnovna premisa politike obrazovanja je da osigura stalno usklađivanje obrazovnih sredstava s obrazovnim potrebama pojedinaca, kao i da svima osigura visoko kvalitetno osnovno obrazovanje i realne mogućnosti za pokretljivost unutar sistema - kako horizontalnu tako i vertikalnu.
- *Upisni obrasci trebali bi osigurati jednak pristup različitim programima na sekundarnoj i tercijarnoj razini obrazovanja.* Mreža općih srednjoškolskih obrazovnih programa (gimnazija) treba se proširiti kako bi smanjila potrebu za oštrijom selekcijom. Bolja budućnost za tehničko i strukovno obrazovanje leži u napuštanju “zastarjelih” programa, despecializaciji i modernijim sadržajima, razvijanju novih programa u područjima koja mogu ekonomski zaživjeti uz pomoć socijalnih partnera te integriranjem učenja i praktičnog rada.
- *Sadašnji sistem omogućava rano usmjeravanje u dva osnovna obrazovna modela s ograničenim mogućnostima prelaska u kasnijim fazama.* Sistem treba restrukturirati kako bi bio 'porozniji' omogućavajući prelazak studenata iz jednog usmjerenja u drugo na bilo kojem stupnju obrazovanja. To bi se moglo postići putem specijalnih “programa premošćivanja” koji bi se provodili za vrijeme srednjoškolskog školovanja mladih ljudi ili odraslih sa ili bez radnog iskustva koji bi se željeli vratiti u sistem. Međunarodno iskustvo govori da je strukovnu specijalizaciju najbolje odgoditi do poslije završetka sekundarnog obrazovanja.
- *Postoje i regionalne razlike u pristupu, posebno na tercijarnom nivou, zbog migracija u industrijska područja.* Znatno manji izbor postoji izvan većih industrijskih centara, što bitno ograničava mogućnosti zapošljavanja onih koji završe škole. To je povezano i s pitanjem decentralizacije strukovnog sistema koji nije prema učenicima i roditeljima usuglašen s potrebama poslovne sredine i često se smatra rezervnim izborom.
- *Privatne škole.* Zakon o srednjoškolskom obrazovanju iz 1992. godine, s amandmanima donesenim 1993. i 1995., dozvolio je osnivanje privatnih škola.. Ipak, broj privatnih osnovnih i srednjih škola u Hrvatskoj je minimalan, a takav je i njihov utjecaj u Ministarstvu prosvjete i športa.

Financiranje

Osnovne značajke hrvatskog sistema financiranja u obrazovanju su: kroničan nedostatak financijskih sredstava; nedovoljna jednakost i transparentnost u raspodjeli budžeta; neujednačena struktura budžeta za obrazovanje i u kategorijama troškova i u pogledu izvora sredstava; nepostojanje sinergije (zakonodavnog, stručnog i institucionalnog) za promjenu sistema. Mnoga pitanja nisu ni razmatrana niti su obuhvaćena sadašnjim pravnim propisima. Mehanizam raspodjele je krut i temelji se na povećavanjima budžeta oslanjajući se na raspodjelu iz prethodnih godina bez srednjoročnog planiranja i ciljeva strateškog ulaganja. Kontrola se obično provodi na centralnoj razini i temelji se na inputima. Ne postoje mehanizmi za preraspodjelu sredstava iz jedne budžetske linije u drugu. Bez dosljednog pristupa svim ovim pitanjima, racionalno donošenje odluka glede financiranja je ozbiljno ugroženo, a škole neće biti u stanju proizvesti željene rezultate.

Ministarstvo prosvjete i športa dobiva gotovo sav novac namijenjen obrazovanju iz javnih fondova. Udio obrazovanja u BDP smanjio se tijekom proteklih nekoliko godina, ali se sada penje na oko 3.4% (procjena iz 1999-te) premda još uvijek dosta zaostaje za europskim prosjekom. Udio troškova obrazovanja u državnom proračunu je ispod 12% a privatni doprinosi su nedostadni. Postoji velika potreba za dodatnim financijskim sredstvima budući je sadašnja razina nedovoljna da pomogne proces reforme.

Podjela financijske odgovornosti ne odražava jasnu političku perspektivu niti za jednu stranu. U Hrvatskoj, Ministarstva prosvjete i športa trenutno pokriva 100% troškova (osim za predškolske ustanove, i neke kategorije kapitalnih ulaganja kao što je održavanje zgrada). Koncentriranjem na učestale troškove na državnoj razini, vlada neće moći uvesti poticajne mjere za efikasno obavljanje usluga. Drugi problem čini se da su predškolske ustanove koje se financiraju lokalno; financiranje nije osigurano u svim regijama što rezultira neujednačenim pristupom. Razdvajanje kapitalnih ulaganja na one koje snose lokalni i one koje snose centralni uredi umanjuje već ograničene mogućnosti da se slijede državni ili lokalni prioriteti ili provedu projekti razvoja na bilo kojem nivou. Na državnoj razini ne postoji adekvatan rukovodstveni informacijski sistem koji bi pomogao razvijanju odgovarajuće strategije investiranja.

Neke škole nemaju dovoljno mjesta a druge ga neefikasno koriste. Uvjeti se jako razlikuju od škole do škole, no školski su kapaciteti često neadekvatni. Puno škola treba hitne popravke, ali zbog sistematske neinformiranosti (tj. zemljovidne karte škola) o regionalnim razlikama, bit će teško pokrenuti nacionalni program kojim bi se obuhvatio ovaj specifičan problem. Temeljitom analizom sadašnjeg stanja zgrada i objekata i popisom inventara mogla bi se napraviti lista prioriteta. Bez jasnog definiranja odgovornosti na svim razinama i dodatne pomoći privatnog sektora, mnoge će škole teško preživjeti.

Problemi i prepreke u financiranju

Svi sadašnji izvori financijskih sredstava su nedostadni. Trenutno ne postoje poticajne mjere za privatno i drugo ne-državno financiranje. Potrebno je povećati izbor i raznolikost raspoloživih izvora sredstava. U tom kontekstu, davanje (fiskalnih, poreznih itd.) poticaja poslodavcima s ciljem poticanja šireg sudjelovanja i u dvojnog sistemu obučavanja i u obučavanju zaposlenih osoba, mogao bi aktivirati neiskorištene resurse.

Neizbalansiranost i krutost budžeta. Oko 80% novca odlazi za plaće, a rashodi se usredotočuju na učestale izdatke. Kapitalni troškovi predstavljaju osjetljivo područje jer se pokrivaju i iz državnih i iz lokalnih proračuna. Mehanizmi alokacije budžetskih sredstava kruti su i zastarjeli. Nema alternativnih niti poticajno orijentiranih mehanizama.

Infrastruktura. Školska se infrastruktura treba poboljšati budući je održavanje školskih zgrada bilo zanemareno tijekom proteklog vremena a mnoge su škole pretrpjele ozbiljna oštećenja za

vrijeme rata. Potrebna je dodatna financijska pomoć na tom području. Kao moguće rješenje trebali bi se istražiti novi načini rada putem partnerstva s privatnim poduzećima i nevladinim organizacijama.

Nastavni plan i program

Nastavni plan i program je osjetljivo pitanje u Hrvatskoj. Razvijanje i revidiranje nacionalnih programa u nadležnosti je Ministarstva prosvjete i športa. Do sada je prioritet bio zamijeniti sadržaj od prije 1991. godine naglašavajući nacionalne tradicije. Sada je vrijeme da se učini temeljitiji pristup s naglaskom na pitanjima kao što su fleksibilnost i lokalni (baziran na školi) razvoj nastavnih planova i programa. Niti jedna reforma ne može se provesti do kraja ako se to ne učini.

U Hrvatskoj, zbog nastavnog plana i programa koji polazi od nastavnih predmeta kao i zbog metoda predavanja u kojima nastavnik dominira, ne utire se put razvijanju visoke razine tehničkih, tehnoloških i društvenih sposobnosti koje se traže u natjecateljskoj tržišnoj ekonomiji. Broj *obaveznih* predmeta je vrlo velik i pretrpan (u gimnaziji 15-17 predmeta) dok je broj *izbornih* predmeta vrlo mali (1 do 3 sata tjedno). Nastavni plan i program tehničkih škola sastoji se od zajedničkih osnovnih programa, zajedničkih strukovnih programa i jednog izbornog dijela koji je usko vezan uz izbor zanimanja. Raspored nastave u srednjoj školi (redovna nastava) varira od 30 do 35 sati tjedno. Plan i program određuje ciljeve nastave, broj predmeta i sati, nastavna sredstva i testiranja. Veze s ekonomskim okruženjem su, uz izuzetak dvojnog programa obučavanja za zanate, slabe; obučavanje koje se temelji na radnoj praksi nije sastavni dio svih strukovnih planova i programa; a *poduzetništvo* se ne promovira kao središnji koncept. (Vidi tabelu 4a i 4b)

Vannastavne aktivnosti su sastavni dio redovnog školskog sistema, i one se organiziraju za svu djecu tijekom cijele školske godine, čak i za vrijeme praznika. Njihova je svrha da podstaknu učenike da se uključe u kreativne aktivnosti, stječu znanja i vještine u skladu s njihovih individualnim interesima i sposobnostima. Tim koji je izradio Pregled podržava nastavak ovih aktivnosti svjesno financijskih ograničenja s kojima se vlada suočava.

Izborna nastava postaje obavezna za sve učenike koji se opredijele za te predmete, a nastava će se moći održati samo ako se grupa od najmanje 15 učenika "izbori" za tu nastavu. Izborna nastava daje učenicima izvjesnu slobodu u odabiru obrazovnih sadržaja prema njihovim interesima i sposobnostima.

Programi *izborne nastave* za sva sadržajna područja objavljeni su zajedno s nastavnim programima za osnovne škole. Škole su, teoretski, slobodne da provode programe koji će odgovarati interesima njihovih učenika i školskim resursima, ali moraju za njih dobiti odobrenja od Instituta za razvoj obrazovanja. Nema kvantitativnih pokazatelja što se tiče broja izbornih programa u osnovnim školama. (Prema nekim "neslužbenim" informacijama, njihov broj se smanjuje).

Dopunska nastava mora biti organizirana u svakoj školi za učenike koji trebaju dodatnu pomoć u učenju. Ona je organizirana tako da traje ograničeni period vremena kako bi se osiguralo da su učenici dobili pomoć koju trebaju, a može se organizirati za sve predmete. Poseban oblik dodatne nastave namijenjen je djeci hrvatskog podrijetla (državljanstva) koja žive u inozemstvu i koja žele nastaviti školovanje u svojoj domovini. To pomaže u popunjavanju praznina između dvaju obrazovnih sistema ili bržem učenju materinjeg jezika. *Dodatna nastava za nadarenu djecu* predviđa nagrađivanje i dodatne inpute u skladu s njihovim interesima, sposobnostima i sklonostima. Donedavno je postojala dodatna nastava samo za učenike koji se pripremaju za natjecanja (npr. 'Olimpijade') umjesto za svu nadarenu djecu, ili ustvari za svu djecu s širokim rasponom sposobnosti. Ovo stvara problem jednakosti unutar sistema, posebno gdje su sredstva oskudna.

U Hrvatskoj je trenutno nastavni plan i program jako orijentiran prema predmetima s naglaskom na kognitivnim sposobnostima učenika. Državni organ vlasti (Ministarstvo u suradnji s nacionalnim stručnim tijelom) odgovoran je za: proces izrade nastavnog plana i programa na različitim administrativnim razinama; prikupljanje i diseminaciju informacija koje se tiču nastavnog plana i programa; razumijevanje potreba društvenog razvoja i prenošenja tih potreba u obrazovni sistem; definiranje osnovnih i novih sposobnosti (naročito učenja jezika, kompjutera, komunikacijskih vještina, sposobnosti rješavanja problema, timski rad, projektnu orijentaciju, itd.).

Proces izrade nastavnog plana i programa ne definira ni *pitanja decentralizacije* niti *međudnosa* između centralne i lokalne razine donošenja odluka. Zakonodavna, regulativna i financijska struktura ne ostavlja dovoljno prostora kvalificiranim lokalnim sudionicima da se uključe u kreiranje i fleksibilnu prilagodbu nastavnih planova i programa shodno novim društvenim potrebama i zahtjevima tržišta radne snage. Sveučilišta i institucije za školovanje nastavnika, udruženja nastavnika, ne-vladine organizacije, socijalni partneri, uključujući i vrlo aktivnu Gospodarsku i obrtničku komoru, smatraju se autsajderima umjesto zakonskim sudionicima u sistemu u kojem bi i oni trebali imati ulogu u kreiranju i uobličivanju nastavnih programa.

Tabela 4a. Raspored nastave u osnovnoj školi

Br.	PREDMETI	SATI/TJEDNO (MINIMALNO GODINA) PO RAZREDU							
		I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.
Redovna nastava									
1.	Hrvatski jezik	6 (210)	6 (210)	6 (210)	6 (210)	5 (175)	5 (175)	4 (140)	4 (140)
2.	Likovna umjetnost	2 (70)	2 (70)	2 (70)	4(140)	3-4 (105-140)	3-4 (105-140)	3-4 (105-140)	3-4 (105-140)
3.	Glazbeni	1 (35)	1 (35)	1 (35)	1 (35)	1 (35)	1 (35)	1 (35)	1 (35)
4.	Strani jezik	-	-	-	2 (70)	3 (105)	3 (105)	3 (105)	3 (105)
5.	Matematika	5 (175)	5 (175)	5 (175)	5 (175)	4 (140)	4 (140)	4 (140)	4 (140)
6.	Priroda ¹⁾	-	-	-	-	1.5 (53)	2 (70)	-	-
7.	Biologija	-	-	-	-	-	-	2 (70)	2 (70)
8.	Kemija	-	-	-	-	-	-	2 (70)	2 (70)
9.	Fizika	-	-	-	-	-	-	2 (70)	2 (70)
10.	Priroda i društvo	2 (70)	2 (70)	3 (105)	3 (105)	-	-	-	-
11.	Povijest	-	-	-	-	2 (70)	2 (70)	2 (70)	2 (70)
12.	Zemljopis ¹⁾	-	-	-	-	1.5 (53)	2 (70)	2 (70)	2 (70)
13.	Tehnički odgoj	-	-	-	-	1 (35)	1 (35)	1 (35)	1 (35)
14.	Tjelesni i zdravstveni odgoj	3 (105)	3 (105)	3 (105)	2 (70)	2 (70)	2 (70)	2 (70)	2 (70)
Ukupno: Redovna nastava		18 (630)	18 (630)	19 (665)	20 (700)	22 (770)	23 (805)	26 (910)	26 (910)

1) Nastava prirode i zemljopisa u 5. razredu se međusobno izmjenjuje: jedan /dva sata tjedno
 Izvor: Ministarstvo prosvjete i športa, Institut za razvoj obrazovanja, Hrvatski obrazovni sistem, Privremeni izvještaj, Zagreb, lipanj 2000.

4.b Izborni predmeti i posebni programi

15.	Vjeronauk	2 (70)	2 (70)	2 (70)	2 (70)	2 (70)	2 (70)	2 (70)	2 (70)
16.	Ostali izborni predmeti 1 ¹⁾	-	-	-	2 (70)	1-2 (35-70)	1-2 (35-70)	1-2 (35-70)	1-2 (35-70)
	Ukupno: izborni predmeti	2 (70)	2 (70)	2 (70)	4 (140)	3-4 (105-140)	3-4 (105-140)	3-4 (105-140)	3-4 (105-140)
17.	<i>Rano učenje stranog jezika 2)</i>	2 (70)	2 (70)	2 (70)	-	-	-	-	-
18.	Latinski ³⁾	-	-	-	-	3 (105)	3 (105)	3 (105)	3 (105)
19.	Grčki	-	-	-	-	-	-	3 (105)	3 (105)
	Ukupno: Posebni programi	2 (70)	2 (70)	2 (70)	-	3 (105)	3 (105)	3 (105)	3 (105)
20.	Dodatna nastava i dodatni razredi	1+1 (35+35)	1+1 (35+35)	1+1 (35+35)	1+1 (35+35)	1+1 (35+35)	1+1 (35+35)	1+1 (35+35)	1+1 (35+35)
21.	Vannastavne aktivnosti	1 (35)	1 (35)	1 (35)	1 (35)	1 (35)	1 (35)	1 (35)	1 (35)
22.	Sat razrednog nastavnika	1 (35)	1 (35)	1 (35)	1 (35)	1 (35)	1 (35)	1 (35)	1 (35)

Izvor: Ministarstvo prosvjete i športa, Institut za razvoj obrazovanja, Hrvatski obrazovni sistem, Privremeni izvještaj, Zagreb, lipanj 2000

Napomene:

1) U 4. razredu postoji mogućnost izbora između religije i drugog stranog jezika.

2) Rano učenje stranog jezika provode škole koje imaju odgovarajući kadar. Financiranje osiguravaju lokalni organi vlasti.

3) Nastavni plan i program učenja latinskog i grčkog provode škole koje imaju za to kvalificirane kadrove a na traženje učenika.

Novi nastavni planovi i programi trebat će naglasiti interdisciplinarnu i nove temeljne vještine koje su potrebne jednom otvorenom društvu i tržišnom gospodarstvu. Nacionalni model mogao bi uključiti slijedeća načela; na primjer, interdisciplinarnu ili prijelaznu program studija. Trebao bi biti više baziran na sposobnostima nego na učenju brojki i činjenica te baviti se osnovnim etičkim i moralnim vrijednostima vezanim uz demokraciju i ljudska prava. Trebao bi posvetiti više pažnje i drugim pitanjima kao što su: definiranje predmeta/disciplina ili područja zanimanja koja bi se predavala na nacionalnoj razini; nacionalnim standardima koji bi odredili odgovarajući prostor različitim predmetima/disciplinama ili specijalizacijama; nacionalnim standardima za utvrđivanje znanja u osnovnom repertoaru predmeta/disciplina ili vještina/stručne osposobljenosti kod zanimanja širokog profila. Optimalna razina decentralizacije i strukturiranje nastavnog plana i programa može uslijediti tek nakon što se usvoje opći sistemski okviri.

OECD-ov tim priznaje da nije lako provesti promjene nastavnih planova i programa. Ravnoteža između tradicionalnih pristupa i inovacija je poželjna ali teško ostvariva. Postoje međutim neki regionalni programi koji mogu poslužiti kao primjer, na primjer, u Rumunjskoj je nedavno postavljena Nacionalna struktura nastavnih planova i programa. Ona udovoljava kriterijima decentralizacije i fleksibilnosti, i bazira se na školama. Ovaj i drugi primjeri trebali bi biti shvaćeni kao prirodni koraci koje bi trebalo poduzeti prema sustavnoj reformi.

Problemi i prepreke u nastavnim planovima i programima

- *Nedostatak fleksibilnosti i lokalnih mogućnosti za razvijanje nastavnih programa.* Zbog nepostojanja nadležnih struktura osim onih iz Ministarstva (npr. stručnih udruženja), kao i odgovarajućeg informacijskog mehanizma tržišta rada, prilagodbe nastavnog plana lokalnim uvjetima provode se na račun raspoloživih (ili neraspoloživih) ljudskih i materijalnih resursa svake škola.
- *Slabe veze između usavršavanja nastavnih planova i programa, udžbenika i ocjenjivanja.* Mala ili nikakva veza između razvoja nastavnih planova i udžbenika i provjera znanja. Mnogi ispiti i dalje procjenjuju znanje koje je zasniva na učenju činjenica umjesto na sposobnostima, ili, kod strukovnog obrazovanja, na osposobljenosti za djelovanje u određenim radnim situacijama.
- *Težište nastavnih planova i programa stavljeno je na predmete, s naglaskom na znanju činjenica i pasivnom učenju umjesto na razvijanju sposobnosti putem individualnog procesa učenja.* Također postoji (pre)rana i (pre)uska specijalizacija kod strukovnog obrazovanja. Ostaje shvaćanje da se osobnost razvija samo u sredini u kojoj se usvajaju znanja a samo je škola prihvaćena kao priznato mjesto učenja.

Udžbenici

Trenutno je ovo pitanje na dnevnom redu Vlade. Novi je nacrt zakona usvojen na prvom čitanju u Saboru. Ministarstvo prosvjete i športa je sada u postupku njegovog usklađivanja s primjedbama koje je izradio Sabor.

Pa ipak, uloga udžbenika mora se provoditi u Ministarstvu i ne može se odvojiti od pitanja razvoja nastavnih planova i programa. I opet, Hrvatska bi možda željela učiti iz iskustva drugih zemalja ove regije. Reforma na ovom području trebala bi ići zajedno sa sveukupnom reformom. Budući da izdavanje udžbenika zahtijeva određena financijska sredstva, Ministarstvu će trebati dodatni izvori sredstava a te odluke uključuju i jaku društvenu komponentu. Opstanak programa na ovom području je pitanje koje ne treba ignorirati.

Sve do 1995. godine jedini dobavljač udžbenika bila je izdavačka kuća Školska knjiga, u vlasništvu države, i još je uvijek najveći dobavljač udžbenika u Hrvatskoj. Ona tiska i rječnike i različite knjige na stranim jezicima, posebno za Bosnu i Hercegovinu. Novi se udžbenici izrađuju sukladno nastavnim programima koje je odobrilo Ministarstvo prosvjete i športa. Izdavačka kuća izabire autora i podnosi koncept Ministarstvu na odobrenje. Gotovi projekt se onda dostavlja trojici stručnjaka radi davanje mišljenja. Izdavačka kuća, koju je posjetio OECD-ov tim, nastoji pronaći mlade autore s iskustvom u održavanju nastave te testira neke cjeline iz udžbenika u odabranim školama radi dobivanja povratnih informacija kako od nastavnika tako i od učenika. Nadalje, izrađuje priručnike za nastavnike iz nekih predmeta ali priznaje da ovi priručnici kao i priručnici za učenike trebaju biti prošireni na sva predmetna područja. Naklade nekih izdanja su vrlo male (čak po 200 primjeraka za neke predmete i manjinske jezike) te zbog toga i nisu profitabilna za manja poduzeća. Školska knjiga usko surađuje s Institutom za globalizaciju i interkulturalno učenje, istraživačkom organizacijom koja upošljava strane stručnjake i koja kreira programe za regiju u skladu s razvijanjem europskih nastavnih programa i planova.

Prosječna cijena udžbenika kreće se od 20 do 40 kuna, ali može iznositi i 100 kuna. Prosječni izdatak roditelja za školske knjige varira između 200 i 600 kuna (od 24 do 48 USD) po učeniku za jednu školsku godinu što nekim obiteljima predstavlja veliki izdatak.

Važni pomaci učinjeni su na području školskih knjižnica i modernijih nastavnih tehnologija. Ukratko, ekonomija razmjera trebala bi biti poticaj izdavačima da tiskaju dodatne udžbenike a višak daju knjižnicama snižavajući tako troškove zamjene udžbenika, što je obično vrlo skup postupak. Ministarstvo će trebati odlučiti da li si može priuštiti besplatne udžbenike za sve učenike. Također će morati obratiti pozornost na promjene sistema (*tj.* produžetak obaveznog obrazovanja) i mobilizirati dodatne izvore sredstava kako bi pomoglo ovaj proces.

Politika glede nastavnika

Kao što je slučaj i u drugim zemljama ove regije, ni nastavničke plaće niti njihov status nisu u zavidnoj poziciji. Motivacija za uvođenje promjena čini se da je mala; međutim, nastavničko osoblje predstavlja osnovni kapital svakog obrazovnog sistema i osnovni put kojim se reforme unose u školu. Mali društveni ugled koji ta profesija ima manifestira se u jednu ruku malim plaćama a nadopunjen je i niskim položajem sukladno njihovom obrazovanju. Škole za obučavanje nastavnika koje je posjetila grupa iz OECD-a više su nego skromnije opremljene nego i bilo koja prosječna srednja škola, s oskudnim knjižnicama i kompjutorskom opremom. Obrazovanje nastavnika smatra se više strukovnom kvalifikacijom nego specijalizacijom na razini višeg i visokog obrazovanja. Zato su mladi ljudi manje zainteresirani za tu profesiju i postoji rizik da će se Hrvatska uskoro suočiti s problemom sve starijeg nastavničkog kadra.

Sistem obrazovanja u Hrvatskoj ima za sada dovoljno nastavnika i nema manjka nastavničkog kadra. Većina nastavnika ima zadovoljavajuće kvalifikacije a nekvalificirani kadar ne prelazi 4-5%; međutim, manjak kvalificiranog osoblja postoji u osnovnim školama za nastavu njemačkog (22.11%) i engleskog (16.39%), glazbenog (12.20%) i likovne umjetnosti (10.74%). U srednjim školama sličan manjak postoji za nastavu njemačkog i engleskog kao i klasičnih jezika, latinskog i grčkog. Nastavni kadar: omjer učenika i nastavnika varira od 10:1 u strukovnim školama do 15:1 u osnovnim školama. Kvalifikacijska struktura nastavnika u strukovnim školama prikazana je u tabeli 5.

Tabela 5. Nastavnici u strukovnom obrazovanju, prvo polugodište 2000/01

Ukupan broj godina radnog staža	Broj nastavnika		Po stručnoj spremi					Radni sati	
	Ukupno	%	Univerzitetska diploma	Ne-fakultetska diploma	Strukovno obrazovanje nakon srednje škole	Srednjoškolsko obrazovanje	3-god. Strukovno	Puna satnica	Skraćena satnica
0-5	1 581	23.43	1 062	192	8	317	2	747	834
6-10	986	14.61	741	118	4	121	2	796	190
11-15	1 245	18.45	889	212	28	104	12	705	540
16-20	818	12.12	607	105	32	61	13	734	84
21-25	848	12.56	550	147	51	73	27	781	67
26-30	663	9.82	334	170	69	58	32	616	47
31-35	391	5.79	196	94	55	38	8	368	23
36-40	179	2.65	93	44	18	17	7	172	7
41 i više	38	0.56	11	18	6	3	0	38	0
Ukupno	6 749	100.00	4 483	1 100	271	792	103	4 957	1 792
%	100.00		66.42	16.30	4.02	11.74	1.53	73.45	26.55
Uključujući									
Predavači stručnih predmeta s univerzitetskom diplomom									
0-5	1 012	22.43	1 011			1		475	537
6-10	739	16.38	730	9				603	136
11-15	895	19.84	882	13				533	362
16-20	616	13.65	607	9				553	63
21-25	563	12.48	544	19				510	53
26-30	359	7.96	333	25		1		328	31
31-35	212	4.70	194	18				196	16
36-40	102	2.26	93	8	1			100	2
41 i više	14	0.31	11	3				14	0
Ukupno	4 512	100.00	4 405	104	1	2	0	3 312	1 200
%	100.00		97.63	2.30	0.02	0.04	0.00	73.40	26.60
Predavači stručnih predmeta s ne-fakultetskom diplomom									
0-5	538	29.10	51	192	7	286	2	251	287
6-10	195	10.55	10	109	3	72	1	143	52
11-15	307	16.60	7	197	25	75	3	132	175
16-20	156	8.44		96	20	38	2	135	21
21-25	211	11.41	6	128	37	37	3	201	10
26-30	233	12.60	1	141	52	31	8	218	15
31-35	134	7.25	2	74	40	17	1	129	5
36-40	55	2.97		35	11	8	1	52	3
41 i više	20	1.08		14	5	1		20	0
Ukupno	1 849	100.00	77	986	200	565	21	1 281	568
%	100.00		4.16	53.33	10.82	30.56	1.14	69.28	30.72

Tabela 5. Nastavnici u strukovnom obrazovanju, prvo polugodište 2000/01 (nastavak)

Ukupan broj godina radnog staža	Broj nastavnika		Po stručnoj spremi					Radni sati	
	Ukupno	%	Univerzitetska diploma	Ne-fakultetska diploma	Strukovno obrazovanje poslije srednje škole	Srednjoškolsko obrazovanje	3-godišnje strukovno obrazovanje	Puna satnica	Skraćena satnica
Stručni suradnici u strukovnoj praktičnoj nastavi									
0-5	31	7.99			1	30		21	10
6-10	52	13.40	1		1	49	1	50	2
11-15	43	11.08		2	3	29	9	40	3
16-20	46	11.86			12	23	11	46	0
21-25	74	19.07			14	36	24	70	4
26-30	71	18.30		4	17	26	24	70	1
31-35	45	11.60		2	15	21	7	43	2
36-40	22	5.67		1	6	9	6	20	2
41 i više	4	1.03		1	1	2		4	0
Ukupno	388	100.00	1	10	70	225	82	364	24
%	100.00		0.26	2.58	18.04	57.99	21.13	93.81	6.19

Izvor: Odjel za financije, Ministarstvo prosvjete i športa

U Hrvatskoj se obrazovanje budućih nastavnika provodi u pedagoškim ustanovama i fakultetima, a studenti se obrazuju da postanu predavači jednog ili dva predmeta. To školovanje spada u nadležnost Ministarstva znanosti i tehnologije i ustanova visokog obrazovanja. Budući učitelji u osnovnim školama školuju se u učiteljskim školama, školama za obrazovanje nastavnika i visokim školama za profesore. Profesori u srednjim školama su uglavnom diplomirali na fakultetima gdje nisu dobili nikakvu posebnu obuku za zvanje profesora; oni stječu osnovne vještine kroz sistem dodatnog obrazovanja kojeg provode pedagoški fakulteti, više škole za obučavanje nastavnika. Ministarstvo znanosti i tehnologije utvrđuje upisnu kvotu i uvjete za dobivanje zvanja nastavnika, no dijalog s njihovim glavnim poslodavcem, Ministarstvom prosvjete i športa (koje je također odgovorno za utvrđivanje obrazovnih standarda) izgleda da je vrlo ograničen a kao posljedica toga, potrebe tržišta rada ne uzimaju se u cijelosti u obzir.

Obuka iz praktične nastave općih predmeta koja se provodi tijekom zaposlenja provodi se u višim školama za pojedine predmete, a paralelno s tim stječe se i kvalifikacija za predavača. Obučavanje se također provodi i tijekom probnog perioda koji traje godinu dana i u nadležnosti je škole (održavanje nastave u razredu uz nadzor). Državnim ispitom kojeg organizira Zavod za unapređivanje obrazovanja, provjerava se znanje metoda predavanja.

Predavači strukovnih predmeta podijeljeni su u tri nivoa – nastavnici teoretskih predmeta (fakultetska diploma), nastavnici praktične nastave (dvogodišnje više škole ili srednjoškolsko obrazovanje), i suradnici u praktičnoj nastavi/pomoćnici nastavnika (srednjoškolsko obrazovanje).

Stjecanje stručnosti za obavljanje poslova obrazovanja i provođenja nastavnih metoda provodi se putem dopunskog obrazovanja (pedagogija, didaktika i nastavne metode) na pedagoškim školama ili učiteljskim školama.

Obučavanje tijekom zaposlenja provodi se na fakultetima, višim obrazovnim ustanovama i strukovnim srednjim školama, i obavezno je po zakonu za sve nastavničko osoblje i osigurava se ili na razini obrazovnih institucija ili na razini Ministarstva prosvjete i športa. U posljednjem slučaju ono je u nadležnosti Instituta za razvoj obrazovanja Ministarstva i uglavnom se obavlja putem kratkih i jednokratnih stručnih sastanaka. Institut uglavnom izrađuje programe za razvoj obrazovanja. Godine 1999. godine preko 35.000 nastavnika bilo je obučavano u oko 38 predmeta, uključujući poduzetničko obrazovanje, informatiku i strane jezike. Nastojanja nevladinih organizacija i donatorskih agencija da pruže dosljedniju i produženu praktičnu nastavu za pojedine kategorije nastavnika shvaćeni su kao individualni pokušaji doškoloavanja a njihovi se rezultati ne priznaju kao formalno obrazovanje. K tome, neki stručnjaci, kao što su ravnatelji škola, imaju tek ograničene mogućnosti za pohađanje takovih tečajeva – oni ne dobivaju nikakvu drugu posebnu obuku.

Promoviranje nastavnika i politika nastavnog kadra nedavno je bila predmet proučavanje hrvatskih organa. Razina nastavničkih plaća nije samo puklo ekonomsko pitanje; ona ima veze s pitanjima kao što su efikasnost sistema, priroda posla u obrazovanju ili društvenim i kulturnim obrascima. Poseban pravni akt utvrdio je kriterije ocjenjivanja uzimajući u obzir dobre rezultate u radu sa studentima, vannastavnu aktivnost i profesionalno usavršavanje. No ipak, financijska stimulacija za napredovanje je vrlo mala ili čak ni ne postoji; postoje samo dvije razine promocije a kriteriji za ocjenjivanje rada su nejasno definirani. Kompenzacije za nastavničku profesiju trebaju biti bazirane na zaslugama. Sadašnji kriteriji vrednovanja rada ne zahtijevaju nikakve formalne kvalifikacije ili posebno obrazovanje, iako se od promoviranih nastavnika očekuje da preuzmu nove uloge u društvu kao što je da budu mentori, održavaju stručna predavanja i provode pedagoški nadzor.

Problemi i prepreke u politici nastavnog kadra

- *Manjak mogućnosti za provođenje praktične stručne nastave.* Trenutno postoje male mogućnosti za budućeg ili već zaposlenog nastavnika da uči o novim metodama nastave ili stekne iskustvo u interaktivnom učenju. Ukoliko profesori sami ne posjeduju interaktivne predavačke sposobnosti i ne provode najsuvremenije nastavne metodologije, školovanje budućih nastavnika neće uroditi uspjehom.
- *Nereformirano i zastarjelo obučavanje praktične nastave budućih nastavnika.* Nove metode predavanja moraju postati pristupačne svim budućim nastavnicima te biti sastavni dio njihovih kolegija na fakultetu, ali što je još važnije putem povećane, bolje organizirane i temeljitije praćene praktične školske nastave. Trenutno se ne ulažu nikakvi napore da se kompenziraju nedostaci praktične nastave koja se održava tijekom studija ili da se ti nedostaci značajno umanje.
- *Nepostojanje holističkog strukovnog pedagoškog sistema na univerzitetskoj razini.* Nastavnici i predavači nemaju mogućnosti obavljanja stručne prakse unutar poduzeća i nedostaje im neophodno razumijevanje radnog procesa i novih tehnologija napose u okruženju koje se brzo mijenja; to dovodi do pretjerane “akademizacije” strukovnog obrazovanja izdvajajući ga od vrlo izmijenjenog svijeta u kojem se posao u stvari obavlja u Hrvatskoj.
- *Ugled nastavnika kao i nagrade za njihov posao su vrlo niske.* Prosječna plaća je oko 500 USD mjesečno, ali - budući su troškovi života u Hrvatskoj dosta visoki - taj iznos predstavlja i ograničenu kupovnu moć.

- *Nema jasno definiranog puta razvijanja osobne karijere za nastavnike, a sistem promoviranja nije povezan s nikakvim posebnim sustavom obrazovanja ili stjecanja kvalifikacija koje bi olakšale dobivanje promocije. Ne postoje nagrade i stimulacije za uspješno održavanu nastavu. Budući da promocija podrazumijeva i dobivanje dodatne odgovornosti, trebale bi se predvidjeti i financijske stimulacije. Zbog svih ovih nedostataka nastavnici neće tražiti promociju na poslu ili usavršavati svoju stručnu spremu.*

Standardi i osiguranje kvalitete

Pitanje prirode jednog 'obrazovnog standarda' te institucije ovlaštene za propisivanje standarda ostaje i dalje predmet za diskusiju u Hrvatskoj. Vlada (Sabor) će u skoroj budućnosti posebnu pozornost posvetiti ovom području. Standardi će osigurati jednaka prava u obrazovanju i istu razinu alokacije resursa za svakog pojedinog učenika upisanog na određeni stupanj školovanja. Tako će se 'standardi' uglavnom odnositi na inpute (opremu, udžbenike, sredstva, itd.) ali ne (za sada) i na obrazovne procese i rezultate učenja.

Vrednovanje kvalitete obrazovanja, kao funkcija sistema, postoji u Hrvatskoj i na centralnom i na regionalnim nivoima. Postoji 7 uprava unutar Ministarstva prosvjete i športa i 5 drugih regionalnih odjela koji se nalaze u Osijeku, Rijeci, Splitu, Varaždinu i Zadru. Kao i u drugim centraliziranim administracijama naglasak se stavlja na kontrolu kvalitete koja se provodi putem inspekcija. Dobro uređen sistem uspostavlja svoju kontrolnu funkciju na centralnoj razini i postiže je putem nekog neovisnog tijela. Također osigurava uravnoteženost između kontrole i savjetovanja, podstičući osobne inicijative umjesto da uvodi sankcije.

Ispiti se baziraju na predavanjima (nastavni programi i predavanja) a održavaju ih i provode same škole. Osim kod dvojnog sistema obrazovanja, sve provjere znanja se provode u školi; ne postoje ispiti na državnoj razini čak ni na kraju osnovnog obrazovanja. Učenici prva četiri razreda mogu preći u viši razred čak i ako imaju negativnu ocjenu iz jednog predmeta. Na kraju školske godine 1998/99 gotovo 96% njih dobilo je prolazne ocjene (43% odličan i 33% vrlo dobar), 3.3% prošlo je na popravnim ispitima dok je 0.6% imalo negativnu ocjenu. Prema službenim informacijama, oko 98% (prema drugim izvorima 94%²) učenika koji su završili osnovnu školu nastavlja školovanje. Raspodjela učenika u opća ili strukovna usmjerenja po završetku nastavnog programa osmogodišnje osnovne škole temelji se na postignutom uspjehu, a procjena znanja prepuštena je širokim proizvoljnim zahtjevima škole koja upisuje. Pristup u gimnazije je reguliran putem *numerus claususa*. Kandidati koji se ne uspiju upisati mogu birati neko od manje popularnih (strukovnih) zanimanja.

Uspjeh učenika u gimnaziji i 4-godišnjim tehničkim školama je daleko bolji (28% odlično i 42% vrlo dobro) nego u drugim strukovnim školama. Gimnazija se završava interno organiziranim i ocijenjenim ispitom zrelosti (maturom); 4-godišnje tehničke škole kao i 3-godišnje strukovne škole završavaju interno provedenim i ocijenjenim završnim ispitom. Što se tiče stope prolaznosti, 96.1% učenika upisanih u gimnazije ili 4-godišnje programe položilo je maturu ili završni ispit u školskoj godini 1998/99, dok je kod 3-godišnjih programa školovanja 90.8% učenika prošlo završni ispit. Završni ispit nakon 4-godišnjeg školovanja može rezultirati i dobivanjem posla kod određenih zanimanja uz mogućnost daljnje specijalizacije i stručnog usavršavanja ili nastavka školovanja u terciarnom obrazovanju, prvenstveno u istoj struci. Završni ispit nakon 3-godišnjeg programa školovanja (šegrtski ispit kod programa dvojnog obrazovanja) je prvenstveno usmjeren dobivanju zaposlenja uz mogućnost daljnjeg stručnog usavršavanja i

2. National Observatory Croatia – Education and Training Country Report (Draft), p. 5.

specijalizacije. Procjenjuje se da samo 75% učenika strukovnih škola završava srednjoškolsko obrazovanje. Nadalje, od skupine koja je maturirala na gimnaziji, gotovo jedna trećina ne nastavlja daljnje školovanje na fakultetima zbog velike konkurencije prilikom upisa.

Nema nacionalnih standarda ili vanjskih provjera znanja ili ispita a rezultati se ne koriste kao izvor povratnih informacija i za prilagođavanje nastavnih programa ili drugih politika obrazovanja. Postoji nekoliko kvalificiranih stručnjaka koji se bave izradom testova i promatranjem procesa ocjenjivanja. Uloga ocjenjivanja provodi se na lokalnoj razini u internoj nadležnosti svake škole a ne na državnoj razini kao u mnogim drugim zemljama. Uloga procjene znanja ne odražava adekvatno sve relevantne inpute (nastavni plan i program, udžbenike, obučavanje nastavnika. itd.).

Problemi i prepreke kod kontrole kvalitete

- *Ne postojanje jasne funkcije kontrole kvalitete na centralnoj razini.* Ne samo da ne postoji odjel Ministarstva prosvjete i športa posebno nadležan za praćenje kvalitete bazirane na dogovorenim standardima, već nedostaju i određene veze koje bi se temeljile na takovim standardima i povezivale Ministarstvo prosvjete i športa i lokalne inspektorate, te između inspektorata i lokalnih vlasti i škola. Sistem ocjenjivanja je nerazvijen i ne dozvoljava Ministarstvu prosvjete i športa da uspoređi rezultate učenika iz jednog razreda s nekim drugim razredom, ili između škola ili regija ili kroz različite vremenske periode.
- *Nema polu-samostalnog državnog tijela koje bi nadgledalo kvalitetu.* Ne postoji tehnički kompetentno stručno tijelo koje bi preuzelo odgovornost za provođenje valjane procjene znanja u cijeloj Hrvatskoj; ocjena kvalitete znanja učenika je sada prepuštena školama a da nije uložena nikakav napor da se njihovo izvršavanje zadaća poveže s nacionalnim standardima ili izvuku zaključci o trendovima tijekom vremena.
- *Nepostojanje stručnjaka posebno obučanih za praćenje kvalitete i procjenjivanje stanja.* Postoji hitna potreba da se utvrde jasni ciljevi politike i donesu operativni propisi za svakodnevno poslovanje koji će činiti sustav procjene kvalitete na svim razinama obrazovanja – centralnoj, školskoj, nastavničkoj i učeničkoj.
- *Slabe veze između strukovnog obrazovanja i vještina i osposobljenosti za obavljanje praktičnog posla u stvarnom životu.* Ocjenjivanje kod strukovnog obrazovanja ne usmjerava se, uz izuzetak dvojnog sistema obrazovanja, na ispitivanje sposobnosti učenika da djeluju u određenim radnim situacijama iz svakodnevnog života (osposobljenost). Nisu imenovana tijela (neovisna o davatelju obrazovanja) u čijoj je nadležnosti provođenje odgovarajuće provjere znanja i vještina za strukovno obrazovanje.

Predškolski odgoj

U Hrvatskoj je predškolski odgoj izvan kruga vlastite obitelji dio obrazovnog sistema. Brine se o zaštiti zdravlja, ishrani i socijalnoj skrbi i dobrobiti djece od šest mjeseci do polaska u školu. Međutim, tek manje od 30 % od ukupne predškolske populacije sudjeluje u ovim programima.

Prva ustanova koja je pružala smještaj predškolskoj djeci osnovana je 1872. Za vrijeme prošlog komunističkog režima postojale su neke inicijative koje su pokušavale uključiti što više sudionika u taj sistem no ta su nastojanja bila isključivo vezana uz propagandu. Jedan od prvih uslužnih servisa za

posudbu igračaka u regiji (1976) bila je *Knjižnica Medveščak* otvorena u Zagrebu. Iako je proteklih godina porastao broj predškolskih ustanova putem javnih i privatnih inicijativa (uključujući i vjerske), zajedno s opadanjem broja djece mlađe od 3 godine koja su uključena u cjelodnevne predškolske programe i porasta broja djece koja sudjeluju u poludnevnim programima, načelo uključivanja sve predškolske djece u odgovarajuće programe nije u potpunosti razmotreno. Svako dijete mora biti obuhvaćeno programima organizirane predškolske, izvanobiteljske skrbi i odgoja.

Pravni sustav predškolskog odgoja stvoren je 1997. Zakonom o predškolskom odgoju i naobrazbi. Počelo se 1991. usvajanjem slijedećih dokumenata: Smjernice za programe predškolskog odgoja i naobrazbe i Prijedlogom nacrtu o razvoju predškolskog obrazovanja. U Hrvatskoj obrazovanje i briga o djeci pokriva nekoliko socijalnih sektora: obrazovanje, brigu o zdravlju i ishrani i socijalnu skrb i dobrobit djece. Nekoliko je ustanova posebno organizirano i opremljeno za provođenje ovog zadatka. Među njima su osnovne škole, jaslice i vrtići, vjerske zajednice i kulturne institucije i poslovna udruženja. Predškolski odgoj djece predviđen je zakonom za djecu od navršениh šest mjeseci života do polaska u školu.

Troškove boravka djece u vrtićima djelomično pokrivaju lokalni organi vlasti (osnivači) a djelomično roditelji, ovisno o visini prihoda u obitelji. Međutim, lokalni organi vlasti ne osiguravaju financijska sredstva u svim regijama, što u mnogim slučajevima znači da usluge odgoja i obrazovanja nisu jednako raspoređene. Troškovi jaslica su porasli dok su mnogi predškolski programi koji su dugo vremena bili besplatni prestali to biti te tako postali nepristupačni djeci iz obitelji s malim prihodima. Skraćeni programi koji se provode u različitim institucijama često su besplatni, što ih čini pristupačnim svoj djeci. Jedan od problema je što velika urbana područja nude puno raznolikiji izbor predškolskih programa nego manji gradovi i sela. U velikim gradovima postoji duga lista čekanja zbog manjka prostora, dok u manjim sredinama, zajedno s nedostatkom razumijevanja za brigu oko djece, ekonomske poteškoće ne dozvoljavaju širenje mreže dječjih vrtića.

Postoje različite vrste predškolskih programa koji se trenutno odvijaju u Hrvatskoj: osnovni primarni programi, alternativni programi, predškolske pripreme za upis u osnovnu školu, povremeni programi. Uvjeti za sudjelovanje djece roditelja s niskim prihodima u izvan-obiteljskom odgoju i obrazovanju još uvijek ne postoje u praksi; to je izazvalo posebnu zabrinutost ovog tima jer su upravo ta djeca izložena opasnostima loše ishrane, zdravstvene skrbi i nezadovoljavajućih uvjeta stanovanja.

Osnovni predškolski programi provode se u jaslicama i vrtićima posebno osmišljenim za djecu zaposlenih roditelja tako da obuhvaćaju djecu već od šest mjeseci života do školske dobi. To su programi koji se održavaju od ponedjeljka do petka obično kroz cijeli dan kroz dva osnovna organizacijska oblika: jaslice (za djecu od šest mjeseci do tri godine života) i vrtići (od tri godine do polaska u školu). Ciljevi i zadaci usmjereni su na podsticanje i razvoj sveukupnih stvarnih i potencijalnih sposobnosti djeteta; pristup je sveobuhvatan.

Alternativni predškolski programi razlikuju se od osnovnih ili tradicionalnih hrvatskih programa tako što su razvijeni u drugim zemljama i uvedeni u hrvatski sistem kao cjeloviti i zatvoreni modeli. Najrasprostranjeniji su Waldorfski dječji vrtići i Montessori vrtići. Važnost ovih programa je uglavnom u tome da što su oni primjer privatne inicijative i pružaju mogućnost izbora konceptualno različitih programa te udovoljavaju nekim posebnim potrebama predškolske djece i njihovih obitelji.

Programi predškolske pripreme za upis u osnovne škole (godinu dana prije upisa u osnovnu školu) provode se od 1970-tih (kada su se zvali "mala škola"). Takovi programi daju 150 sati nastave godišnje i imaju jasno definirane ciljeve, zadatke, sadržaj i organizacijske uvjete za rad. Ipak, ovi programi nisu postigli svoj osnovni cilj – uključiti svu djecu godinu dana prije polaska u školu u jedan organizirani izvanobiteljski program. U Zakonu o predškolskom odgoju i naobrazbi ovaj je program bio preimenovan u

'Pred školom' i uzdignut na razinu društvenih potreba, što, zauzvrat, zahtijeva od vlade da osigura uvjete za njegovu provedbu i primjenu. U skladu s Prijedlogom za raspravu "Osnove organizacije obrazovnog sistema u Republici Hrvatskoj" kojeg je izradilo Ministarstvo prosvjete i športa - Vijeće za obrazovanje (lipanj 2000), do 2010-te, jedna godina predškolskog odgoja bit će obavezna za svu djecu u dobi od 5 do 6 godina.

Povremeni programi su oni izrađeni za predškolsku djecu i koji se kontinuirano provode bilo svakodnevno ili nekoliko puta tjedno u trajanju od jednog ili dva (tj. traju kraće tijekom tjedna od cjelodnevnih predškolskih programa ili se organiziraju nekoliko puta tjedno). Takovi povremeni programi imaju različite ciljeve i sadržaje. Organiziraju se u vrtićima ali neovisno o cjelodnevnim ili polu-dnevnim programima vrtića, tj. u poslijepodnevnim satima i pristupačni su djeci koja ne koriste vrtićke programe. U drugim ustanovama kao što su knjižnice, mjesne zajednice i športski centri, ovi su programi otvoreni svojoj djeci bez obzira da li su upisana ili ne u primarne programe. Zadnjih godina, zahvaljujući privatnim inicijativama, započelo se s programima učenja stranih jezika, plesa itd. Postoji i veliki broj povremenih programa za izbjegličku djecu (igraonice i sl.).

Proteklih je godina veliki broj obrazovnih programa nadopunjen športskim, glazbenim, likovnim programima, programima učenja stranih jezika itd. To su programi koji imaju snažan utjecaj na razvijanje individualnosti svakog djeteta i udovoljavaju potrebama obitelji. Jedna od jakih strana u ovom sistemu je što su oni dio vladine strategije na tom području. Za njih su odgovorni i neprestano ih prate i vrednuju u svojih godišnjim izvještajima voditelji programa. Dokumenti vezani na tu politiku vlade omogućili su kvalitativne promjene u pogledu demokratizacije i pluralizma. Programi kao što su: *Montessori Metoda*, *Head Start Program*, *Reggio Emilia Program* uvedeni su u različitim regijama kao pilot-programi a sada su se proširili. Dva su osnovna pristupa: jedan koji se odnosi na proširenje nekog specifičnog područja (tj. šport, glazba, strani jezici), i drugi koji se odnosi na organizirane aktivnosti (radionice) za skupine djece.

Etničke zajednice i nacionalne manjine imaju posebno organizirane vrtiće ili grupe. Najbrojnije su one talijanske nacionalne manjine (28 grupa) u Istarskoj županiji (povezane s talijanskim osnovnim školama), češke manjine u Bjelovarsko-bilogorskoj županiji (6 grupa) i u Daruvaru i Končanici. Mađarska nacionalna manjina ima jednu vrtićku skupinu u Zagrebu, te po jednu u Bilju i Osijeku. Njemačka nacionalna manjina ima vrtić u Osijeku. Dvije su grupe organizirane u Čakovcu za djecu romske etničke zajednice, dok se Udruženje Roma u Zagrebu brine za grupe djece u dobi od 2 do 15 godina. Humanitarna udruga "*Djeca prva*" organizira igraonice za stotinu djece romske etničke skupine predškolske dobi i nižih razreda osnovne škole, ujedinjujući ih s djecom ostalih nacionalnosti i s majkama koje aktivno sudjeluju u programu. Nadalje, poslije reintegracije hrvatskog dijela Podunavlja, šest vrtićkih grupa organizirano je za djecu srpske manjine u Vukovaru, Borovu Naselju, Trpinju i Belom Manastiru.

Trenutna klima u zakonodavstvu, zajedno s dugom tradicijom predškolskog obrazovanja, velikim brojem akademski obrazovanih stručnjaka uključenih u stvaranje i provedbu predškolskih programa, daje solidne temelje za podizanje kvalitete i ciljeva predškolskih programa razvoja u Hrvatskoj. Profesionalci koji rade u predškolskom odgoju su visoko motivirani a pozitivna iskustva iz prakse razmjenjuju se na seminarima; to ujedno služi za popunjavanje praznina koje nastaju zbog ograničenih izvora sredstava Instituta za razvoj obrazovanja, kako bi se omogućilo više praktične stručne obuke i uključilo što više sudionika u to područje. Napuštanje tradicionalnog didaktičkog i školski organiziranog predškolskog obrazovanja te uvođenje pristupa koji polazi od interesa djeteta, predstavlja pozitivan pomak.

Nekoliko dječjih vrtića imaju multiplicirane kapacitete uz znatno smanjene troškove. Jedna takova ustanova, koju je posjetio ovaj tim, ima 3 škole kojima rukovodi jedan direktor. Svaka od te 3 škole ima svoje nastavnike i pomoćno osoblje, ali dijele usluge pedagoga, psihologa i stručnjaka za posebne potrebe. Nadalje, glavna školska kuhinja priprema svu hranu za sve škole. Izgleda da je ovaj sistem efikasan i vrednovat će se u daljnjim studijama kao jedan od primjera drugim zemljama regije.

Problemi i prepreke u predškolskom odgoju i obrazovanju

- *Nepostojanje standarda i udžbenika, manjak materijalnih sredstava i nedovoljna potpora ministarstva i lokalnih institucija.* Mnogi se programi nastavljaju odvijati samo zbog obveza koje je preuzeo voditelj programa.
- *Nedostatan pristup.* Troškovi vrtića su porasli; mnogi predškolski programi koji su dugo vremena bili besplatni sada se naplaćuju i tako postaju nepristupačni djeci iz obitelji s malim primanjima.
- *Potreba za podizanjem društvene svijesti u javnosti.* Programi koji utjecali na podizanje društvene svijesti o važnosti razvoja u predškolskoj dobi djeteta ne postoje u Hrvatskoj. Aktivnosti za jačanje te svijesti mogle bi, putem medija ili različitih događaja, pokrenuti grupe čiji glavni osobni ili profesionalni interes nije rani razvoj ali koje bi mogle doprinijeti kvaliteti razvoja u ranom djetinjstvu (studenti, političari, novinari, pravnici, umjetnici, porezni obveznici i drugi).

Strukovno obrazovanje i obučavanje

Strukovno obrazovanje je organizirano kroz tro- i četverogodišnje obrazovanje. Postoje i specijalni programi za nekvalificirane radnike ili učenike sa specijalnim potrebama. Karakteristika sistema strukovnog obrazovanja i obučavanja u Hrvatskoj je postojanje 'dvojnog sistema' školovanja s dobivanjem radnog mjesta. Osnovna struktura je slijedeća:

4-godišnja kvalifikacija (A programi); 3-godišnji srednjoškolski programi mogu biti za zanimanja u industriji ili trgovini (B programi), i za obrtnička zanimanja (C i VOB programi); jedno- ili dvogodišnja kvalifikacija za neko zanimanje (D programi). Nadalje, postoje i programi za djecu sa specijalnim potrebama, hendikepiranu i invalidnu djecu (TES programi). Svi programi imaju zajedničke opće predmete, zajedničke strukovne predmete (za odnosne specijalizacije ili kvalifikacije) i jedan izborni dio usko povezan s izborom specijalizacije. U nekim obrazovnim područjima učenici mogu izabrati izborne programe čak i unutar određene profesije.

Četverogodišnji strukovni programi pružaju učenicima mogućnost nastavka školovanja na dvogodišnjim ili četverogodišnjim višim i visokim školama, dok kod drugi programa učenici moraju pohađati još jednu godinu prije nego što mogu nastaviti svoje školovanje. Četverogodišnje tehničke škole su najpopularnije tako da se u njih upisuje preko 41% učenika srednjih škola. Industrijske i zanatske škole pohađa 32.7% učenika.

'Dvojni sistem' - trogodišnji obrazovni programi, uvedeni su na eksperimentalnoj osnovi 1999. godine i sada postoje za 55 obrtničkih zanimanja. U dvojnem sistemu, obrtnička poduzeća i radnje osiguravaju praktični dio nastave, dok su škole zadužene za opće obrazovanje i teoretske stručne predmete. Privlačnost ovog načina školovanja ipak nije udovoljila očekivanjima učenika. Poslodavci trenutno nude više radnih mjesta za praksu nego što ima učenika koji ih žele popuniti.

Strukovne škole brinu se za (gotovo sve nabrojene) 438 specijalizacije u 31 strukovnom području, od poljoprivrede do usluga. Nastavni plan i program bio je prvo objavljen između 1991-1994 i revidiran 1996-1998; međutim, veliki dio tih objavljenih programa zasniva se na ranije napisanim programima (između 1991 i 1994). Sastoji se od općih predmeta, općih stručnih predmeta i izbornog dijela. U međuvremenu, zajedno s razvojem tehnologije, dogodile su se neke značajne promjene u trgovinskoj strukturi Republike Hrvatske. Zbog toga više ne postoji potreba za većinom navedenih specijalizacija. Kao i u čitavom sistemu obrazovanja za strukovna zanimanja, koncept 'opće osposobljenosti' postoji još uvijek u pristupu 'nastavni predmet po predmet', bez cjelovitog pristupa kod izrade nastavnog plana i programa s

ciljem razvijanja onih vještina, osposobljenosti i stavova koji nisu usko predmetno vezani. Zbog nedostatka dovoljnih informacija s tržišta radne snage, postoji potreba da se ponovno razmotri pitanje dužine i opsega priprema za pojedina zanimanja i mogućnosti učenika da se iz jednog usmjerenja prebace u drugo.

Znanja i vještine koje se stječu u strukovnim obrazovnim programima trebaju širu teoretsku i praktičnu osnovu koja bi omogućila fleksibilno obrazovanje koje bi mladim ljudima pružilo mogućnost da se kvalificiraju za poslove koji se danas traže na tržištu rada. Nezaposlenost mladih (od 15 do 25 godina starosti) je već visoka (45.5% od broja svih registriranih nezaposlenih osoba u 1999. godini otpada one od 15-29 godina života). Očekuje se da će ova stopa i dalje rasti ako se strukovni obrazovni sistem ne promijeni a izgledi za posao se budu i dalje pogoršavali. Veće šanse u smislu boljih mogućnosti zapošljavanja imaju tehnička zanimanja koja se stječu 4-godišnjim školovanjem, jer su širokog profila, kao i oni koji su završili programe dvojnog obrazovanja gdje teoretski stručni predmeti stručna praksa čine sastavni dio nastavnog plana i programa.

Zbog lošeg ugleda, već duži niz godina teško je pronaći nastavnike i predavače za strukovno obrazovanje što je dovelo to toga da je izbor nastavnika za te škole oskudan.

Postoje četiri vrste nastavnika u strukovnim školama i razlike su značajne. Nastavnici općih obrazovnih predmeta školovani su na fakultetu imaju visoku stručnu kvalifikaciju (u pravilu, studij od četiri godine za jedan ili dva predmeta). Više je žena nego muškaraca, i oni obično podučavaju po jedan predmet. Paralelno s tim, stekli su i pedagošku naobrazbu na fakultetu. Predavači teoretskih strukovnih predmeta sačinjavaju srednju skupinu: imaju tehničko obrazovanje, npr. kao diplomirani inženjeri, i prošli su, u pravilu, nakon prve godine rada u školi, dodatnu praktičnu obuku iz pedagogije, psihologije, didaktike i nastavnih metoda na fakultetu. Nastavnici praktičnih predmeta su inženjeri, dok su suradnici u praktičnoj nastavi dobili stručnu naobrazbu u srednjoj školi i obavezni su položiti, kao dopunsko obrazovanje, ispite iz psihologije, pedagogije, didaktike i nastavnih metoda za izvođenje strukovne nastave. Velika grupa instruktora/ nadglednika u poduzećima nema nikakvu pedagošku kvalifikaciju uopće. Međutim, osposobljavanje je za nastavnike praktične nastave u okviru dvojnog sistema, posebno u vezi s nedavno uvedenim nastavnim planom i programom, provodi do najveće moguće mjere Obrtnička komora.

Brzo restrukturiranje hrvatskog gospodarstva uz smanjivanje broja velikih državnih poduzeća zbog privatizacije, te zbog posljedica rata, imali su veliki suprotni efekt na međusobnu povezanost industrije i strukovnih škola. Strukovne se škole nisu dovoljno brzo prilagodile promjenama i potrebama malih i srednjih poduzeća. Moralo bi se odlučno pokušati restrukturirati strukovne škole, usmjeravajući se na kvalitetu (i vjerojatno reducirajući broj) uz decentralizirani i daleko manje specijalizirani pristup nastavnom planu i programu i osiguravanju punog sudjelovanja industrije i trgovine na samim mjestima.

Problemi i prepreke u strukovnom obrazovanju

- *Slabe međusobne veze između strukovnog obrazovanja i gospodarstva.* Društveni partneri imaju mali utjecaj u stvaranju obrazovne politike; ipak, strukovne se škole, više nego opće srednje škole, moraju usko povezivati sa svojim lokalnim okruženjem kako bi maturanti mogli pronaći odgovarajuće zaposlenje.
- *Nepostojanje strukture kod obučavanja nastavnika.* Za nastavnike i predavače i kod početnog i kod kontinuiranog strukovnog obrazovanja, praktična nastava za vrijeme njihovog školovanja i tijekom radnog staža, su nekoordinirane i nedosljedne. Predavači stručnih predmeta nisu obavezni obaviti praksu u poduzeću i stoga im nedostaje nužno razumijevanje procesa rada i novih tehnologija. Slabe kvalifikacije i nastavnika i

predavača praktične stručne nastave u školskim radionicama i poduzećima (uz izuzetak nekih predavača u dvojnog sistemu) predstavljaju ozbiljnu prepreku razvoju revitaliziranom strukovnom obrazovnom sistemu u Hrvatskoj.

- *Društveni partneri zaslužuju više pažnje.* Nepostojanje (lokalnih) sudionika i u području razvijanja i kod provođenja strukovnog obrazovanja i obučavanja mora se prevladati. Danas se veze lokalnih poduzeća ili ustanova, osim kod programa dvojnog sistema, zasnivaju na gotovo neslužbenim dogovorima. Nadalje, slabe ekonomske prilike kao i nedostatak financijske pomoći i podrške u razvoju od strane Ministarstva prosvjete i športa nametnuli su ograničenja daljnjem razvoju dvojnog obrazovnog sistema.
- *Nepostojanje društvenog ugleda za vrijednosti strukovnog obrazovanja.* Pohadanje i uspješan završetak strukovnog obrazovanja može se shvatiti kao rezultat drugorazredne i niske kvalifikacije. Učenici se usmjeravaju vrlo rano u ovu vrstu obrazovanja, ali mnogim učenicima i njihovim roditeljima ono predstavlja samo 'rezervni izbor' za one koji se ne upišu u opće srednje škole. Isto tako ni sistem nije dobro usklađen s zahtjevima hrvatskog tržišta radne snage; stopa nezaposlenosti mladih vrlo visoka i mnogi nisu u mogućnosti pronaći posao u svojem (često zastarjelom) specijalističkom području.

Table 4. **Strukovna obrazovna područja i broj programa na početku akademske godine 1998/99**

No.	Obrazovno područje	Broj programa						Ukupno
		A	B	C	VOB	D	TES	
01.	Strojarstvo	11	15	16	16	1	10	69
02.	Brodogradnja	1	4	-	3	8	-	16
03.	Metalurgija	1	4	3	3	2	-	13
04.	Elektrotehnika	10	4	4	4	2	1	25
05.	Rudarsko, naftno, geološko	4	4	-	-	4	-	12
06.	Ekonomija i trgovina	4	1	-	1	-	5	11
07.	Ugostiteljstvo i turizam	2	4	-	2	4	4	16
08.	Agronomija	3	6	-	-	1	5	15
09.	Prehrambeno-tehnološko	1	7	4	4	-	4	20
10.	Veterinarsko	1	-	-	-	-	-	1
11.	Šumarstvo	1	-	-	-	-	-	1
12.	Drveno-prerađivačko	1	-	8	3	1	7	14
13.	Građevinarstvo, geodezija, građevni materijali	6	14	5	4	7	3	39
14.	Cestovni promet	1	2	-	-	-	-	3
15.	Tuzemni prijevoz	1	1	-	-	1	-	2
16.	Pomorski, riječni i lučki transport	5	2	-	-	3	-	10
17.	Poštanske komunikacije	1	1	-	-	-	1	3
18.	Zračni prijevoz	1	-	-	-	-	-	1
19.	Željeznički prijevoz	7	7	-	-	-	-	14
20.	Kemijsko-tehnološko	2	4	3	-	2	-	11
21.	Grafičko	6	5	12	-	-	7	30
22.	Tekstilno	5	7	3	5	1	7	28
23.	Prerada kože	2	-	3	1	2	9	17
24.	Zdravstvo	7	-	-	-	1	-	8
25.	Osobne uslužne djelatnosti	-	-	3	4	-	-	7
26.	Ostale usluge	-	-	7	6	3	5	21
27.	Optičko i staklo-prerađivačko	1	-	2	2	1	-	6
28.	Unutarnji poslovi i obrana	3	1	-	-	4	-	8
	Ukupno	88	93	73	58	48	68	428

Izvor: "Gdje, kako, zašto srednje strukovne škole", Ministarstvo prosvjete i športa, Zagreb, 1998.

Visoko obrazovanje

Ovaj je sektor u nadležnosti Ministarstva znanosti i tehnologije. Važna pitanja politike razmatraju se na državnoj razini i pri Državnom vijeću za visoko obrazovanje koje okuplja predstavnike institucija za visoko obrazovanje, Ministarstva znanosti i tehnologije i druge državne institucije. Čini se da ima vrlo malo ili nema uopće nikakvih kontakata po pitanju strategije između dvaju ministarstava. Na institucionalnoj razini već radi radna grupa ali učinci na sistem za sada se još ne vide. Institucije za visoko obrazovanje su formalno neovisne dok funkciju kontrole preuzima Ministarstvo znanosti i tehnologije. Osoblje imenuje ministarstvo a financijska sredstva za svaki fakultet na sveučilištu osigurava direktno Ministarstvo znanosti i tehnologije. Stoga je institucionalna samostalnost diskutabilno pitanje a nedostaje suvremena praksa u rukovođenju. Kao posljedica toga, sveučilišta se suočavaju s mnogim ograničenjima u provođenju njihove vlastite politike. (Hrvatsko visoko obrazovanje pati zbog centraliziranog rukovođenja iako je u nekim zemljama visoko obrazovanje postalo pionir u provođenju decentralizacije).

Općenito se smatra da Zakon o visokom obrazovanju iz 1994. godine nije postavio uravnotežene sistemske okvire za provođenje reforme sistema. U dokumentima te politike mnogi se aspekti jedva spominju (tj. kontinuirano obrazovanje, obrazovanje poslije srednje škole, permanentno obrazovanje). Upravo se radi na novim zakonskim aktima koje je predložilo Ministarstvo znanosti i tehnologije. Novi dokument predviđa ozbiljne promjene u velikom broju bitnih područja kao što je samostalnost Ustanova visokog obrazovanja, uvođenje boljeg sistema osiguranja kvalitete, efikasnije interno rukovođenje, nove procedure za razvoj akademskih programa i nastavnih programa i planova, uvođenje financiranja vezano na kriterije za ocjenu postignutih rezultata, i ostale pojedinosti. Nacrt zakona predviđa smanjenu ulogu države u rukovođenju Ustanovama visokog obrazovanja kao i u nekim akademskim pitanjima. Zakonska regulativa naglašava također i jaku ulogu tržišta u financiranju Ustanova visokog obrazovanja i njegovim sveukupnim aktivnostima. Rukovođenje ustanovama za visoko obrazovanje kao i sveučilištem u cjelini u suprotnosti je s brojem odredbi u predloženom zakonu.

Mehanizmi financiranja u sistemu visokog obrazovanja su dosta centralizirani i nedjelotvorni. Fakultete financira direktno Ministarstvo znanosti i tehnologije. Središnje rukovodeće tijelo na sveučilištu nema financijske mogućnosti da utječe na aktivnosti fakulteta. K tome, mehanizmi financiranja su dosta birokratski jer se budžet ne određuje paušalno. Posebne zamolbe Ministarstvu dostavljaju se za financiranje individualnih aktivnosti. U predloženom novom zakonu mehanizmi financiranja su puno jednostavniji i uključuju prebacivanje paušalnih svota rektoratu sveučilišta.

Sistem visokog obrazovanja u Hrvatskoj obuhvaća 4 sveučilišta i 16 politehničkih škola (koledža). Sveučilište u Zagrebu je najveće u zemlji s 32 fakulteta i preko 60.000 studenata. Međutim, koncept visokih stručnih škola uveden kao paralelan sistem sveučilištima 1998. godine, nije u potpunosti razumljiv roditeljima i studentima i treba ga pažljivije analizirati tijekom narednih godina kao mogućnost alternativnog tercijarnog obrazovanja. Postoji i značajan stupanj "federalizacije" na sveučilištima u Hrvatskoj s dalekosežnim mogućnostima samostalnosti u financiranju i rješavanju akademskih pitanja fakulteta, koji su samostalni pravni subjekti. Zakon o visokom obrazovanju iz 1994. uvodi također i magisterij kao univerzitetski studij.

Osnivanje ne-univerzitetskog, višeg obrazovanja i studija, 1998. godine, i tri razine stupnjeva na univerzitetskom studiju bila su vrlo pozitivna dostignuća. Fleksibilnost sistema da odgovori potrebama ljudi i zahtjevima tržišta znatno se poboljšala. Trenutno ne postoje privatni univerziteti u Hrvatskoj iako sadašnji zakon predviđa osnivanje ne-državnih univerziteta i koledža. Proteklih je godina Državno vijeće za visoko obrazovanje odbacilo nekoliko prijedloga ali su četiri privatna koledža ipak osnovana. Prema predloženim novim zakonima, predviđaju se liberalnije procedure za osnivanje privatnih ustanova visokog obrazovanja.

Broj članova akademskog osoblja u Hrvatskoj u ustanovama za visoko obrazovanje je 7.563 (5.871 na sveučilištima i 1.692 u drugim ustanovama). Odnos studenata i profesora na sveučilištima je 12:1 a na višim školama 16:1. Taj je odnos na privatnim koledžima 7,2:1. Prema odredbama zakona, akademsko osoblje se angažira na bazi petogodišnjih ugovora. Nakon procjenjivanja rada i reizbora na fakultetu, ugovori se mogu produžiti. Produžetak ugovora bazira se na procjenjivanju kvalitete nastave i istraživačkim djelatnostima. Unatoč ovim odredbama do danas niti jedan profesor nije bio razriješen sa svojeg mjesta na temelju vrednovanja rezultata. Zbog ekonomskog pritiska tijekom proteklog razdoblja mnogi su akademski profesori prihvatili dodatni posao predavanja uglavnom na drugim ustanovama za visoko obrazovanje. Uz tako veliki broj predavanja koja održavaju, vrijeme preostalo za njihov istraživački rad postalo je vrlo ograničeno a financiranje istraživačkog rada akademskog osoblja u ustanovama za visoko obrazovanje je vrlo limitirano. Ministarstvo znanosti i tehnologije dodjeljuje nagrade za znanstveni rad na temelju natječaja, ali su u financijskom smislu ove nagrade tako male da znanstvenici nisu jako zainteresirani za kandidiranje. Očigledno je da zbog toga trpe i kvaliteta predavanja i istraživački rad.

Obrazovni sadržaji akademskih programa hrvatskih ustanova visokog obrazovanja temeljito su osuvremenjeni tijekom proteklog desetljeća. Najsveobuhvatnije promjene provede su u društvenim znanostima. Diversifikacija visokog obrazovanja je važan moment reforme u ovom sektoru a uveden je studij na višim školama, koledžima, kao i tri stupnja studiranja na sveučilištima. Novi nastavni planovi i programi izrađeni su za ne-univerzitetsko više obrazovanje kao i za većinu kolegija. Neka su sveučilišta isto tako uvela studij na razini koledža. S ovim razvojem, pitanja osiguranja kvalitete za različite stupnjeve obrazovanja postala su prioritet.

Tijekom 1990-tih omjer onih koji su završili srednju školu i nastavili školovanje na tercijarnoj razini obrazovanja povećao se za više od 35%. Pa ipak, oko jedne trećine od ukupnog broja učenika koji su završili srednju školu ne nastavlja školovanje. Kandidati moraju udovoljiti općim zahtjevima i položiti prijemni ispit kojeg organizira ustanova visokog obrazovanja ili sam fakultet. Procedura je jako selektivna, pa ipak, gotovo jedna trećina (31.3%) ih se upisala na fakultet ili na neki ne-univerzitetski program u školskoj godini 1999/2000. Većina njih (73%) studira na jednom od četiri sveučilišta. Upisi na ustanove visokog obrazovanja baziraju se na rezultatima prijemnog ispita i, ali s manjim naglaskom, na uspjehu iz srednje škole. Trenutno se razmatra mogućnost da uvođenjem državnog maturalnog ispita ukinu prijemni ispiti. Međutim, dosljedna politika o ovom pitanju još nije usvojena i institucije visokog obrazovanja se, općenito, protive upisu koji se bazira samo na rezultatima tog državnog ispita. To je djelomično zato što se boje da će njihova autonomija glede odabira biti limitirana, ali djelomično i zato što trenutno postoji rastući broj (profitabilnih) privatnih obrazovnih škola koji srednjoškolce pripremaju za klasifikacijske ispite na fakultetima.

Postoje dvije kategorije studenata u hrvatskim ustanovama visokog obrazovanja: studenti kojima država plaća troškove školovanja i studenti koji sami plaćaju školovanje. Uobičajeni iznosi tih troškova školovanja kreću se od 250 USD do 1.000 USD po školskoj godini za različite studije. Trenutno oko 40% studenata plaća svoje školovanje. Prihod od školovanja predstavlja bitan dio budžeta ustanova visokog obrazovanja. (Približno 50% godišnjeg budžeta Sveučilišta u Zagrebu namiruje se iz ovog izvora).

Problemi i prepreke u visokom obrazovanju

- *Suradnja između Ministarstva prosvjete i športa i Ministarstva znanosti i tehnologije, koji su se formalno odvojili prije nekoliko godina, nije uvijek na potrebnoj razini. Postoji veliki broj otvorenih pitanja za čije bi rješavanje bilo korisno postojanje neke dosljedne politike na državnoj razini, na primjer, zajednički razvoj novih nastavnih programa i planova, teoretska i praktična stručna obuka profesorskog kadra, upis na visoko obrazovanje, i druga pitanja.*

- *Interna struktura rukovođenja u ustanovama visokog obrazovanja*, u kojima fakulteti funkcioniraju kao samostalne jedinice, ozbiljna je prepreka izgrađivanju jasnih pozicija čitavog sektora posebno vezano na unapređenja razvoja ovog sistema: nova zakonska regulativa, promjene u mehanizmima financiranja, itd.
- *Pitanje centralizacije je važno u dvoma drugim područjima*. Jedno je područje visokog obrazovanja gdje, iako su institucije formalno samostalne, kontrola umnogome leži na Ministarstvu znanosti i tehnologije. Ono imenuje profesorski kadar i osigurava financiranje svakom fakultetu pojedinačno umjesto samom sveučilištu. Stoga je sveučilištima kao jednoj cjelini, umjesto konglomeratu nezavisnih fakulteta, teško slijediti jedinstvenu institucionalnu politiku. Predloženi zakoni mogu ublažiti ove probleme posebno po pitanju financiranja, kao i osiguranja boljeg sistema osiguranja kvalitete.
- *Prema sadašnjem centraliziranom sistemu financiranja, uprava sveučilišta nema snage provesti jedinstvenu institucionalnu politiku*. Naime, središnje rukovodstvo sveučilišta - rektorat i akademski senat - imaju malo utjecaja na sveukupni razvoj sveučilišta kao zdrave i rastuće institucije. Postoje brojni primjeri preklapanja odjela na različitim fakultetima. Sadašnja organizacijska struktura postavlja prepreke interdisciplinarnom studiju.
- *Preveliki je naglasak stavljen na uvođenje "tržišnog" mehanizma u visokom obrazovanju*. Potrebe i zahtjevi tržišta trebaju, naravno, utjecati na broj studenata na različitim područjima, razinu postignutog obrazovanja, te stečenu stručnu spremu i kvalifikacije. Međutim, sveukupno financiranje ustanova visokog obrazovanja trebalo bi ovisiti o kriterijima kao što su kvaliteta naobrazbe, istraživačkim rezultatima, raznolikosti ponuđenih obrazovnih usluga, i drugim elementima, umjesto o nastojanjima da se odgovori na konstantno fluktuirajuće tržište omiljenih ili manje omiljenih disciplina u bilo koje vrijeme.

Preporuke

Preporuke: Politika i upravljanje

Vlada bi trebala definirati stratešku viziju obrazovanja baziranu na jedinstvenom pristupu reformi što će omogućiti određivanje daljnjih ciljeva politike. Potrebno je izraditi oportunitetne troškove alternativne politike i aktivnosti.

- *Sudionici (ministarstva) trebala bi na centralnoj razini izraditi prioritete svojih reformskih aktivnostima*. Najhitnije potrebe su: osnovati instituciju za vršenje procjenjivanja na državnoj razini za pred-tercijarno obrazovanje; restrukturirati (sekundarno) strukovno obrazovanje; jasno definirati institucionalnu autonomiju na tercijarnoj razini. Općenito, potrebno je što hitnije osnažiti ulogu centralne vlade pri donošenju politike i utvrđivanju prioriteta, dok, s druge strane, treba smanjiti njenu ulogu u 'upravljanju' određenim procesima i odredbama na nižoj razini.
- *Pitanje decentralizacije trebalo bi se smatrati instrumentom za postizanje određenih ciljeva*. Neke bi funkcije sistema trebale ostati ili se osnovati na centralnoj razini (tj. kontrola kvalitete i postavljanje standarda znanja ili stručne osposobljenosti) dok se mnoge druge trebaju definitivno prenijeti na lokalnu razinu (tj. rukovođenje školama i razvijanje nastavnih planova i programa). Postoji potreba da se poveća nadležnost

lokalnih organa vlasti i ravnatelja škola u području upravljanja područjem dobavljanja usluga.

- *I Ministarstvo obrazovanja i Ministarstvo znanosti i tehnologije trebali bi koristiti detaljne analize podataka pri kreiranju svoje politike i donošenja operativnih odluka. Donošenje odluka i politike koje ne polazi od stvarnih podataka i povratnih informacija, može biti pogubno. Sistemima informiranja treba dati mjesto u obrazovnom sistemu i šire, što će omogućiti efikasno planiranje i postizanje željenih ciljeva.*
- *Država će trebati pozvati pomoć izvana budući da ima puno područja za koja su lokalni resursi nedostadni ili ne postoje. Trebalo bi jače uskladiti različite projekte i programe koji su već razvijeni ali i onih koji će dobiti pomoć izvana u budućnosti.*
- *U svim odjelima vlade trebao bi postojati konzistentan pristup reformi obrazovnog sistema koje bi obuhvatilo ne samo škole već i visoko obrazovanje, obrazovanje nakon srednje škole, kontinuirano obrazovanje i permanentno obrazovanje tijekom cijelog života.*
- *Vlade bi trebala izraditi dokument koji se bazira na već obavljenom radu kojim bi se izložila vizija budućnosti obrazovanja u Hrvatskoj i kako se ona odnosi na budućnost gospodarstva i društva, i, na temelju toga, 'lista aktivnosti' slijedećih koraka u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju. Taj bi dokument trebao uslijediti nakon opsežnih konzultacija i svojevrstne javne rasprave koja bi se trebala provesti o reformi školskog sistema*
- *Zakon bi trebao jasno definirati koje su odgovornosti vlade i lokalnih tijela u smislu decentralizacije, te društvenih partnera i ostalih sudionika u sistemu na različitim razinama. Trebao bi postojati precizan dogovor o ovoj alokaciji odgovornosti na svim razinama. Korisno bi bilo izraditi pregled uloga i odgovornosti centralnih, regionalnih i lokalnih organa vlasti glede politike razvoja, pružanja usluga u obrazovanju i financiranja obrazovanja.*
- *Predloženi zakonski propisi na području visokog obrazovanja trebali bi ojačati autonomiju i institucija i sveučilišta, za razliku od fakulteta, putem različitih amandmana kojima se reguliraju mehanizmi financiranja i kontrole. To bi dovelo do sistema djelotvornog praćenja kontrole kvalitete i mjera koje garantiraju pouzdanost.*
- *Potrebe različitih partnera glede kapaciteta objekata trebaju se utvrditi, i pronaći načini za poboljšanje njihovih sposobnosti i u centralnim područjima i u regijama kako bi mogli preuzeti svoje obveze. To je područje u kojem bi se stručna pomoć izvana i donatorsko financiranje moglo efikasno iskoristiti.*

Preporuke: Nastavni plan i program, standardi i procjenjivanje

- *Principi od kojih polazi aktivnost izrade centraliziranog nastavnog plana i programa trebali bi biti stvaranje sistemskih okvira i podrške. Centar bi trebao biti odgovoran za proces izrade nastavnog plana i programa na različitim administrativnim razinama; odgovoran za prikupljanje i diseminaciju informacija vezanih uz nastavne programe; odgovoran za razumijevanje potreba društvenog razvoja i prenošenja onih koje se zadrže u obrazovnu politiku. Trenutno, najvažnije osnovne i nove vještine uključuju: jezike,*

znanje korištenja kompjutera, komunikacijske vještine, sposobnosti rješavanja problema, timski rad i projektna orijentacija.

- Trebala bi se osnovati savjetodavno tijelo koje bi izradilo systemske okvire zajedničkih, centralnih nastavnih planova, i nove načine ispitivanja vezane na standarde nastavnih programa. To bi se tijelo trebalo također suglasiti glede ciljeva zajedničkih nastavnih programa koji bi unapređivali sposobnosti i olakšavali aktivno učenje. Udžbenici i nastavni materijali trebali bi se isto tako revidirati i prilagoditi kako bi odražavali zahtjeve i standarde osnovnih nastavnih programa i planova. Politika i praksa obučavanja nastavnika trebala bi se također prilagoditi kako bi odražavala standarde tih nastavnih programa i planova, a škole bi trebale imati veće ovlasti da prilagode nastavne programe i programe predavanja lokalnim potrebama.
- Postoji hitna potreba za standardima za procjenu rezultata učenja. Funkcija kontrole kvalitete trebala bi se prenijeti tamo gdje pripada, što znači na centralnu razinu. Vijeće za procjenjivanje rezultata treba osnovati na državnoj razini kako bi bilo odgovorno za ocjenjivanje studenata, nastavnika/profesora, škola i regionalne provedbe programa. Njegov bi cilj bio da definira politiku na području ocjenjivanja, postavi standarde i organizira redovno praćenje i procjenjivanja rada. Ono bi isto tako i izradilo općeniti sistem uvođenja standardnih ispita na kraju obaveznog i srednjoškolskog obrazovanja u suradnji s sveučilištima

Preporuka: Financije

- Trebali bi se izraditi novi prijedlozi financiranja na bazi broja polaznika. Novi mehanizam raspoređivanja budžeta, koji polazi od broja studenata i učenika (ocijenjen kao nužan za posebne karakteristike škole ili ustanove) i raspodjela putem "blokovskih" subvencija, trebao bi se provoditi na regionalnom nivou.
- Novi sistem diverzifikacije izvora financijskih sredstava trebao bi se utemeljiti, uključujući stimulacije za privatno sudjelovanje u financiranju obrazovanja. To bi moglo podrazumijevati i školarine koje plaćaju studenti u tercijarnom obrazovanju uz izradu odgovarajuće sheme stipendija za siromašnije studente.
- Sadašnja prostorna (geografska) alokacija javnih izdataka za obrazovanje trebala bi se riješiti izradom formule koja bi uskladila nejednakosti. Novi model raspodjele trebao bi povećati raspoložive resurse i učiniti da se raspodjela državnih fondova provodi na efikasniji i ujednačeniji način.

Preporuke: Nastavnici

- Postoji potreba da se razvije institucionalni systemski okviri glede obučavanja nastavnika. Ministarstvo bi trebalo utvrditi regionalne centre za profesionalni razvoj. Proces bi trebao biti decentraliziran i proširen sudjelovanjem polu-samostalnih i nevladinih dobavljača usluga obučavanja. Jedna od mogućnosti bi mogla biti organiziranje praktične nastave za nastavnike izvan mjesta njihovog boravka. Druga područja trebala bi biti obuhvaćena programima obučavanja, neka od njih vrlo značajna za ravnatelje škola (npr. rukovođenje u obrazovanju, školska administracija, financije).
- Postojeći sistem stručne, praktične nastave budućih nastavnika trebalo bi restrukturirati kako bi se izbjegle razlike u statusu između razrednih i predmetnih nastavnika i povećale

mogućnosti usvajanja modernih metoda predavanja. Obučavanje vještina za izvođenje nastave trebalo bi učiniti pristupačnim svima budućim nastavnicima bez obzira na kojoj su obrazovnoj instituciji diplomirali. Još važnije je postojanje adekvatnih sredstava za izvođenje školske i razredne nastave: dovoljno vremena, dobro obučeni mentori, i odgovarajuće stručno praćenje (mentorstvo) i povratne informacije. Arhitekti ove reforme možda bi željeli ugledati se na susjedne zemlje koje su nedavno restrukturirale svoje sisteme obučavanja nastavnika.

- Dosljedan sistem doškologovanja nastavnika trebalo bi provesti u praksi. Trebao bi se bazirati na analizi sveukupnih potreba i, osim na raspoloživim resursima preostalim iz prethodnog sistema, trebali bi se pronaći i novi izvori financiranja. Preporučujemo da financiranje ide samim školama; da škole budu poticane da organiziraju obučavanja u samoj školi i to za cijelu školu, umjesto da šalju svoje osoblje na seminare; i da škole, umjesto jednog dobavljača usluga (onoga koji održava te tečajeve), škole mogu birati u velikom izboru tih dobavljača, ako je potrebno na osnovu liste kvalitetnih 'odobrenih' dobavljača koje preporučuje Ministarstvo obrazovanja i športa. Država treba postaviti ciljeve i odrednice obučavanja i definirati krajnje ciljeve velikim skupinama polaznika tih tečajeva. Ti se ciljevi definiraju kroz dijalog između državnih organizacija koje kreiraju politiku, relevantnih nevladinih organizacija, i šire stručne zajednice. Organizatori tih tečajeva obuke nastavnika onda će se natjecati da razvijaju tečajeve koji se odnose na postavljene ciljeve i svrhe.
- Obučavanje ravnatelja je od ogromne važnosti za uspjeh reforme. Domena njihove nadležnosti koju oni traže se drastično mijenja kako se sistem decentralizira. Kada jednom spomenuto doškologovanje postane moguće, selekcija bazirana na vrednovanju rada ravnatelja također će postati stvarnost. Da bi se postigle promjene na licu mjesta, školski ravnatelji trebali bi proći obuku zajedno sa svojim timovima, a implementacija projekata koji polaze od škole trebalo bi smatrati sastavnim dijelom i konačnim pokazateljem uspjeha ove sheme obučavanja.
- Profesionalizam i ugled profesorskog zanimanja treba poboljšati kako bi se privukle nove generacije kvalificiranih nastavnika u sistem. Diferencirana skala plaća s jasno definiranim razredima trebala bi se uvesti kako bi stimulirala daljnja usavršavanja i školovanja te razvila pouzdanost u sistem. Kriteriji vrednovanja trebali bi se definirati kroz dijalog obiju strana - nastavnika i njihovih poslodavaca i trebali bi počivati na izvršavanju posla, biti poštenu, lako se tumačiti, i usmjereni k cilju poboljšanja učenja učenika (ne samo na usavršavanju tehnika održavanja nastave). Potrebne kvalifikacije za napredovanje na ljestvici steći će se novim sistemom obučavanja nastavnika u školi koji će biti bazirani na potrebnoj stručnosti a ne na znanju.

Preporuke: Predškolski odgoj

- Veća se pažnja mora posvetiti predškolskim razvojnim programima budući da se broj obitelji u kojima oba roditelja rade i broj samohranih roditelja stalno povećava. Postoji hitna potreba za povećanjem kapaciteta vrtića kako bi se omogućilo većem broju djece ne samo da sudjeluju u određenim vrstama predškolskih programa, nego i da im se omogući odabir vezano na vrstu programa (npr. trajanje, vrijeme, mjesto i svrha) koji njima i njihovim obiteljima najviše odgovara. U tom smislu, stimulacije (npr. porezne olakšice) trebaju se ustanoviti kako bi podsticala privatna ulaganja i u javnom i u privatnom predškolskom odgoju.

- Uspjeh svakog predškolskog obrazovnog programa ovisi o aktivnom sudjelovanju roditelja. Stoga je važno osigurati uvjete koji pridonose razvijanju partnerskog odnosa između vrtića, obitelji i mjesne zajednice. Odgovornost i povjerenje roditelja mora se pojačati kako bi se podigla kvaliteta predškolskog odgoja putem zajedničkih programa za djecu i roditelje. Ovi bi programi imali za cilj da osnaže osjetljivost roditelja za osobitosti predškolskog odgoja i povećaju njihovo aktivno sudjelovanje u razvoju njihovog djeteta.
- Budući da predškolski odgoj i obrazovanje nije obavezno, a djeca će pohađati takove ustanove različito vrijeme (od jedne do četiri godine), nemoguće je očekivati od njih da postignu iste rezultate u istom programu. Stoga je potrebno individualizirati predškolske programe što je više moguće. Da bi se stvorila mreža predškolskih programa kojima se nastoje zadovoljiti razvojne potrebe djece, suradnja države i socijalnih ustanova, vladinih i ne-vladinih organizacija, javnih i privatnih ustanova, i obitelji, je izuzetno potrebna.
- Obiteljski centri mogu poslužiti ovoj svrsi. Oni ne bi trebali biti zasnovani na tržištu nego ovisiti o potrebama društva i zajednice i prioritetima. Obučeni volonteri bi mogli pomoći u tom smislu. Takovi centri bi mogli igrati glavnu ulogu u integriranju brojnih programa osmišljenih za djecu i njihove roditelje, te otkriti, prepoznati i udovoljiti lokalnim potrebama različitih programa skrbi o djeci i podsticati razvoj u ranom djetinjstvu.
- Mjesne (lokalne) zajednice se trebaju mobilizirati kako bi se unaprijedila kvaliteta predškolskog odgoja. Društvena svijest o značaju razvoja predškolskog odgoja treba se pojačati zajedno sa spoznajama o presudnoj ulozi koju odrasli imaju u razvoju djeteta. Takova se svijest može postići uz suradnju medija i putem tiskanja različitih letaka i postera.
- Trebaju se razviti postupci za promatranje individualnih sposobnosti (kao što je verbalno, spoznajno i emotivno stanje) djece u odnosu na njihovu životnu dob, posebno za vrijeme predloženog obaveznog (do godine 2010-te) jednogodišnjeg predškolskog odgoja za svu djecu od 5-6 godina života. Pažljivim praćenjem 'spremnosti za školu' pomoći će se djeci da se lakše prilagode polasku u prvi razred škole. Time bi se ujedno omogućilo i uočavanje, što ranije moguće, eventualnih problema u učenju ili društvenih problema ili problema u ponašanju koji bi mogli ometati postizanje uspjeha u školi.

Preporuke: Strukovno obrazovanje

- Stvaranje efikasnog i odgovornog partnerskog odnosa na svim razinama bit će posebno značajno za pomoć reformi strukovnog obrazovanja i obučavanja. Strukturirane informacije s tržišta rada doprinijet će procjenjivanju efikasnosti sadašnjeg sistema i pomoći planerima strukovnog obrazovanja da daju odgovor.
- Suvremeni proizvodni koncepti i oblici radnih organizacija zahtijevaju široko osposobljene i visoko stručno obučene ljude koji su sposobni preuzeti inicijativu, sami sobom rukovoditi, i neprekidno nadograđivati svoje znanje i vještine. Suvremeni pristup strukovnom obrazovanju i obučavanju podrazumijeva široke i opsežne pripreme za neko zanimanje, gdje je, osim tehničke i tehnološke stručnosti, naglasak stavljen na razvoj ključnih društvenih i metodoloških kompetencija.
- Tri perspektive mogu prednjačiti u preispitivanju nacionalnog sistema strukovnog obrazovanja, nastavnog programa, procjenjivanja i potvrđivanja u Hrvatskoj, što podrazumijeva permanentno obrazovanje, integraciju rada i učenja i poduzetništvo.

- Reforma nastavnih planova i programa treba financijsku pomoć velikog broja centralnih institucija u Hrvatskoj. To obuhvaća strukture za organiziranje društvenog dijaloga, analiziranje zahtjeva za stručnom osposobljenosti tržišta radne snage, preispitivanje i registriranje profesionalnih standarda, prihvaćanje nastavnog programa, utvrđivanje i provođenje ispita, i pružanje različitih vrsta obučavanja.
- S namjerom da se provede kapitalizacija postojećeg iskustva i poveća vlasništvo, nastavnici trebaju biti sistematski uključeni u kreiranje reformi i odgovarajućih planova djelovanja. Podizanje društvene svijesti širokog raspona i mentorstvo nad lokalnim sudionicima bit će nužno za razvijanje zadovoljavajućih rješenja na razini države i povećanje efikasnosti njihove provedbe.
- Preispitivanje sistema školovanja i obučavanja budućih nastavnika za vrijeme njihovog školovanja te obučavanja predavača i instruktora koje polazi od stvaranja holističkog strukovnog pedagoškog sistema na univerzitetskoj razini. Slično tome, potrebna infrastruktura obučavanja nastavnika koji rade u svojoj struci (sredstva, programi i osoblje) u strukovnom obrazovanju treba se izgraditi i postepeni napori u obučavanju poduzeti da bi se otpustio okidač i podstaknuo proces reforme.
- Poseban naglasak u obučavanju nastavnika i predavača u strukovnom obrazovanju mora biti, među ostalim, stavljen na poznavanje radnog procesa i tehničke/tehnološke vještine, praktičnih tehnika razvijanja nastavnog programa i plana kao odgovor na promjene na tržištu rada, umijeću prezentacijskih vještina, tehnikama koje pomažu učenicima, dizajnu i korištenju novih nastavnih pomagala i opreme, kao i instruiranju/mentorstvu za vrijeme svakodnevnog rada nastavnika (za mentore).
- Ravnatelji škola trebaju tehnički trening u financijskom planiranju i rukovođenju, demokratskom rukovođenju, konceptima kojima se promoviraju pedagoške inovacije i promatra kvaliteta u školi, regionalnoj mreži, te izradi projekata, selekciji, ugovaranjima, praćenju i vrednovanju rezultata.

Preporuke: Visoko obrazovanje

- Autonomija ustanova visokog obrazovanja treba se ojačati promjenama u zakonodavstvu. Država, međutim, treba zadržati mogućnost kontrole nad efikasnošću javnih rashoda u sistemu, kvalitetom obrazovanja i znanstvenih istraživanja i zadržati te ustanove visokog obrazovanja javno odgovornim za kvalitetu usluga koje pružaju.
- Predviđene promjene u mehanizmu financiranja institucija visokog obrazovanja treba podržati. Međunarodno iskustvo pokazuje da prebacivanje paušalnih svota središnjoj upravi sveučilišta, umjesto fakultetima, doprinosi učinkovitijim aktivnostima. Uravnotežena procedura internog financiranja treba se dalje razvijati na račun autonomnosti pojedinih fakulteta i, općenito, radi efikasnijeg trošenja sredstava.
- Osnivanje nacionalne agencije za vrednovanje i akreditaciju usvojeno je već u mnogim zemljama kao djelotvoran način zadržavanja ustanova visokog obrazovanja javno odgovornim za njihove aktivnosti, napose kvalitetu studija i istraživačkog rada. Razvoj internih sistema procjenjivanja i osiguranja kvalitete u ustanovama visokog obrazovanja može se ugovoriti novim zakonskim aktima i statutima ustanova visokog obrazovanja.

- Prijedlog širokog pristupa uvođenju tržišnih mehanizama u sistem visokog obrazovanja može u sadašnjem vremenu biti kontra-produktivno. Uvođenje školarine za sve studente može imati negativne efekte na neka važna pitanja kao što su jednakost pristupa visokom obrazovanju; izbalansirano financiranje različitih područja studiranja koje odražava dugoročne potrebe zemlje kao i sveukupan harmoničan razvoj samih ustanova visokog obrazovanja.
- Sistem odobravanja kredita studentima, predviđen predloženim zakonom o visokom školstvu, treba postepeno uvoditi uz istovremeno praćenje rezultata. Studentske stipendije su od osnovnog značaja za socijalno i ekonomski ugrožene obitelji i mogu se zadržati za neke kategorije studenata.

LITERATURA

- Ministarstvo prosvjete i športa, Vijeće za obrazovanje (2000), Osnove obrazovnog sistema u Republici Hrvatskoj,(Prijedlog za raspravu) Zagreb
- Ministarstvo prosvjete i športa, Institut za razvoj obrazovanja, (2000), Hrvatski obrazovni sistem, privremeni izvještaj, Zagreb
- Nacionalni opservatorij Hrvatske (2001), Državni izvještaj o obrazovanju i odgoju, (Nacrt) Zagreb
- UNICEF Progress Report (2000), Zagreb
- UNICEF Briga i razvoj djece predškolske dobi (2000), Zagreb
- Young, M.E., (1999) Razvoj predškolskog obrazovanja: Investiranje u budućnost. Svjetska banka, Washington D.C.,
- White, E., (2000), Plan politike razvoja i rasta, Svjetska banka, Washington D.C.,
- Milanović, M., Stričević, I., Maleš, D., Sekulić-Majurek. A., (2000) Briga i razvoj djece predškolske dobi u Republici Hrvatskoj, Zagreb.

Slika 1. Obrazovni sistem u Hrvatskoj