



**GLAVNA SLUŽBA
ZA REVIZIJU JAVNOG SEKTORA
REPUBLIKE SRPSKE**

78000 Banja Luka, Vuka Karadžića 4
Republika Srpska, BiH
Tel: +387(0)51/247-408
Faks: +387(0)51/247-497
e-mail: revizija@gsr-rs.org

**Izveštaj revizije učinka
UPRAVLJANJE RESURSIMA OSNOVNIH ŠKOLA**

Broj: RU 003-17

Banja Luka, juli 2018. godine

SADRŽAJ

LISTA SKRAĆENICA	2
PREDGOVOR	3
REZIME.....	5
1. UVOD.....	8
1.1. Pozadina i motivi revizije	8
1.2. Svrha revizije i revizijska pitanja	10
1.3. Kriterijumi za ocjenjivanje.....	10
1.4. Obim i ograničenja	11
1.5. Izvori i metode	12
1.6. Struktura izvještaja.....	13
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE	14
2.1. Pravna regulativa karakteristična za oblast.....	14
2.2. Opis predmeta revizije, uloge i odgovornosti institucija	14
3. NALAZI.....	17
3.1. Mreža osnovnih škola	17
3.1.1. Odlučivanje o mreži osnovnih škola	17
3.1.2. Raspored resursa po JLS i JLS.....	19
3.1.3. Promjene mreže škola kroz postupak racionalizacije	23
3.2. Godišnja alokacija budžetskih sredstava	27
3.2.1. Sredstva za plate i materijalne troškove	27
3.2.2. Sredstva za stalnu imovinu	29
3.3. Planiranje i raspored sredstava za prevoz učenika.....	30
3.3.1. Regulisanost i usaglašenost u planiranju sredstava	30
3.3.2. Ujednačenost u ostvarivanju prava učenika na prevoz	31
4. ZAKLJUČCI.....	34
5. PREPORUKE	38
6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ	41

UPRAVLJANJE RESURSIMA OSNOVNIH ŠKOLA

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI okvirom revizije za javni sektor, provela reviziju učinka „Upravljanje resursima osnovnih škola“

Osnovni cilj ove revizije jeste davanje odgovora na pitanje da li je upravljanje resursima i mrežom osnovnih škola efikasno i zasnovano na principima dostupnosti i jednakih uslova za rad i učenje.

Revizija je ispitivala aktivnosti nadležnih institucija na utvrđivanju i izmjenama mreže škola, način alokacije budžetskih sredstava za rad škola, planiranje i raspored sredstava za prevoz učenika kao i način organizovanja istog.

Revizijom su obuhvaćene ključne institucije sistema osnovnog obrazovanja u segmentu upravljanja resursima, uključujući Ministarstvo prosvjete i kulture, 11 jedinica lokalne samouprave i 34 javne osnovne škole.

Revizijom je obuhvaćen period od četiri školske godine od 2014/2015 do 2017/2018, odnosno period od 2015. do 2018. godine.

Revizija je zaključila da u upravljanju resursima osnovnih škola nije ostvaren mogući nivo efikasnosti i ujednačenosti u uslovima i standardu za učenike.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila Nacrt izvještaja Ministarstvu prosvjete i kulture, svakoj od 11 jedinica lokalne samouprave i 34 javne osnovne škole koji su bili uključeni u ispitivanja sistema kroz definisani uzorak.

Primjedbe na Nacrt izvještaja je dostavilo Ministarstvo prosvjete i kulture.

Konačan izvještaj je dostavljen svim institucijama kojima se u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske treba dostaviti. Izvještaj će biti dostupan javnosti putem internet stranice Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske, www.gsr-rs.org.

Izvještaj sadrži preporuke upućene Vladi Republike Srpske, Ministarstvu prosvjete i kulture, jedinicama lokalne samouprave i javnim osnovnim školama čijom implementacijom je moguće osnovno obrazovanje unaprijediti kroz efikasnije korišćenje raspoloživih resursa, poboljšanje uslova i smanjenje razlika u njihovom nivou između škola i učenika.

Glavni revizor Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske donio je Odluku da se provede ova revizija. Reviziju je proveo tim u sastavu Rosa Umićević, vođa revizorskog tima i Darko Bilić, član revizorskog tima.

Glavni revizor
Jovo Radukić, s.r.

LISTA SKRAĆENICA

RS	Republika Srpska
BiH	Bosna i Hercegovina
Vlada	Vlada Republike Srpske
Ministarstvo	Ministarstvo prosvjete i kulture
JLS	Jedinica lokalne samouprave
JOŠ/CŠ	Javna ustanova osnovna škola/centralna škola
PŠ9R	Devetorazredna područna škola
PŠ5R	Petorazredna područna škola
Zakon	Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju
Pravilnik	Pravilnik o finansiranju osnovnih škola
Uredba	Uredba o pedagoškim standardima i normativima za osnovno obrazovanje i vaspitanje
NO	Nastavno osoblje
NNO	Nenastavno osoblje
GPRŠ	Godišnji program rada škole

PREDGOVOR

Prema ISSAI okviru revizije, revizija javnog sektora podrazumijeva tri vrste revizije: reviziju finansijskih izvještaja, reviziju usklađenosti i reviziju učinka.¹

Revizije učinka koje provode VRI su nezavisna, objektivna i pouzdana ispitivanja vlade, vladinih i drugih institucija javnog sektora, odnosno programa, aktivnosti i procesa u nadležnosti vlade i vladinih institucija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti mogu se definisati na sljedeći način:²

- Princip ekonomičnosti podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišćeni resursi trebaju biti na raspolaganju pravovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet te po najboljoj cijeni.
- Princip efikasnosti podrazumijeva najbolje moguće iskorišćavanje raspoloživih resursa. Vezan je za odnos korišćenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova.
- Princip efektivnosti odnosi se na ispunjavanja postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Pored termina revizija učinka, u teoriji i praksi revizije pojavljuju se i drugi termini, kao revizija uspjeha/uspješnosti, revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti (revizija 3E) i revizija vrijednosti za novac. Pomenuti termini u revizijskoj terminologiji suštinski imaju isto značenje.

U osnovi, revizijom učinka daje se odgovor na sljedeća pitanja:

- da li se rade pravi poslovi;
- da li se poslovi rade na pravi način.

Revizija efektivnosti daje odgovor na pitanje da li se rade pravi poslovi, a revizija ekonomičnosti i efikasnosti da li se poslovi rade na pravi način.

„Osnovni cilj revizije učinka je promocija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ona takođe doprinosi odgovornosti i transparentnosti.“ ISSAI 300

Mandat revizije učinka po pravilu je regulisan zakonom koji tretira reviziju javnog sektora. Pravni osnov za provođenje revizije učinka sadržan je u odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske. U odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske regulisano je da je Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske obavezna da vrši:

- finansijsku reviziju;
- reviziju učinka;
- druge specifične revizije.

U dijelu koji se odnosi na reviziju učinka Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske reguliše sljedeće:

¹ ISSAI 100 paragraf 22

² ISSAI 300 paragraf 11

„Glavna služba za reviziju, u skladu sa ovim zakonom i standardima revizije za javni sektor, sprovodi reviziju učinka, a na osnovu nadležnosti iz člana 13. ovog zakona.

Revizija učinka je aktivnost Glavne službe za reviziju koja podrazumijeva ispitivanje aktivnosti, programa i projekata u nadležnosti Vlade Republike Srpske i institucija javnog sektora u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Rezultate revizije učinka Glavna služba za reviziju prezentuje posredstvom konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka.

Vlada i revidirane institucije obavezni su da u roku od 60 dana od dana prijema konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka sačine Akcioni plan za sprovođenje preporuka revizije učinka i da ga dostave Glavnoj službi za reviziju i nadležnom skupštinskom odboru radi praćenja sprovođenja datih preporuka.“

Odredbe zakona koje se odnose na planiranje i pristup reviziji, implementaciju revizije, ovlašćenja za prikupljanje podataka i informacija i izvještavanje o reviziji, primjenjuju se kako na finansijsku reviziju tako i na reviziju učinka.

Institucije javnog sektora (Vlada RS, ministarstva, vladine agencije, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, javne ustanove i drugi) u izvršavanju osnovnih funkcija utvrđenih zakonima i drugim propisima angažuju raspoložive resurse (personalne, materijalne, finansijske i druge).

Institucije javnog sektora koje izvršavaju povjerene im funkcije imaju javnu odgovornost za svoj rad prema Narodnoj skupštini Republike Srpske i javnosti uopšte. Javna odgovornost podrazumijeva da Narodna skupština Republike Srpske i javnost imaju pravo i potrebu da budu informisani o radu institucija javnog sektora. Narodna skupština Republike Srpske, poreski obveznici i javnost ispoljavaju interesovanje da li su resursi koje su institucije javnog sektora angažovale obavljajući osnovne funkcije, uključujući i budžetska sredstva, korišćeni uz uvažavanje principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Na ovaj zahtjev Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti odgovor ne može u potpunosti dati finansijska revizija, te je u cilju ispunjavanja zahtjeva Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti, potrebna revizija učinka. Ova revizija će nezavisno i profesionalno utvrditi da li se institucije javnog sektora prilikom izvršavanja osnovnih funkcija pridržavaju principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Izvještaji revizije učinka, kao osnovni proizvod revizijskog procesa, su dobra osnova za promjene u organizaciji, načinu funkcionisanja i upravljanju resursima, zatim kvalitetnijim i korisnički orjentisanim uslugama, kao i za podizanje javne odgovornosti na viši nivo. Izvještaji revizije učinka su i u funkciji promovisanja dobrog upravljanja i javnosti rada institucija javnog sektora.

Upravljanje javnim sektorom podrazumijeva i unapređenje efikasnosti i efektivnosti rada javnih institucija. Reviziju učinka treba posmatrati kao institucionalni instrument upravljanja javnim sektorom. U uslovima kada raspoložemo oskudnim resursima i kada je evidentan jaz između raspoloživih resursa i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora, revizija učinka posebno dobija na značaju.

REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, provela reviziju učinka „Upravljanje resursima osnovnih škola“.

Osnovni cilj revizije jeste davanje odgovora na pitanje da li je upravljanje resursima i mrežom osnovnih škola efikasno i zasnovano na principima dostupnosti i jednakih uslova za rad i učenje.

Rezime nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije dajemo u nastavku.

Nalazi revizije, koji su zasnovani na relevantnim, dovoljnim i pouzdanim revizijskim dokazima, pokazuju:

- Postupak utvrđivanja mreže škola, bilo da se radi o novoj mreži ili izmjeni postojeće, složen je proces po broju aktivnosti i učesnika ali i po broju potrebnih informacija, kriterija za vrednovanje stanja i odlučivanje te po stepenu konfliktnosti interesa svake od uključenih strana.
- Pokazatelji značajnih razlika u broju javnih osnovnih škola između jedinica lokalne samouprave sa podjednakim brojem učenika ukazuju na neravnomjernost i neracionalnost rasporeda i na odsustvo očekivanog odnosa po kojem bi broj javnih osnovnih škola po jedinicama lokalne samouprave bio odgovarajući broju učenika na njihovom području.
- Više od trećine javnih osnovnih škola u Republici Srpskoj ima manje od 18 odjeljenja kao standarda a više od polovine ima prosječan broj učenika po odjeljenju ispod standarda od 25 učenika po odjeljenju.
- Značajne razlike u odnosu broja učenika i broja javnih osnovnih škola po jedinicama lokalne samouprave, posmatranom i u okviru grupa jedinica lokalne samouprave sa podjednakim ukupnim brojem učenika, predstavljaju relevantan problem zbog uzročne povezanosti sa visokim razlikama u troškovima po odjeljenju.
- Ispitivanja su pokazala da javne osnovne škole nisu imale ujednačen iznos troškova prosječnih godišnjih bruto plata po odjeljenju i da su u školskoj 2016/2017 godini razlike između javnih osnovnih škola iznosile i do 50% ili do 16 hiljada godišnje po odjeljenju.
- Za značajan dio javnih osnovnih škola u Republici Srpskoj je evidentna povezanost razlika u visini troškova bruto plata po odjeljenju sa veličinom javnih osnovnih škola i to na način da su veće javne osnovne škole, posmatrane kroz broj odjeljenja, imale manje troškove bruto plata po odjeljenju.
- Analiza mogućih uzroka značajnih razlika između javnih osnovnih škola u visini troškova bruto plata po odjeljenju pokazuje da je samo manji dio ovih razlika bio neizbježan zbog objektivnih razlika u platama zasnovanim na relevantnoj regulativi, a da je najveći dio razlika zasnovan na razlikama u strukturi ukupne mase plata, posmatrane kroz odnos nastavnog i nenastavnog osoblja.
- Kroz postupak pod nazivom racionalizacija mreže škola, u revidiranom periodu su dva puta izvršene promjene na mreži škola, po procedurama koje nisu bile precizirane i koje su rezultirale niskim stepenom realizacije predloženih promjena.
- Iako su u okviru prijedloga promjena statusa škola u postupcima racionalizacije podjednako bile zastupljene i javne osnovne škole kao ustanova, devetorazredne i

petorazredne područne škole, realizovane promjene su se odnosile samo na područne škole.

- Promjene statusa područnih škola vršene su u javnim osnovnim školama koje su imale relativno veći broj područnih škola i ukupan broj odjeljenja, ali koje su kao ustanova u cjelini imale relativno niske troškove po odjeljenju. Sa druge strane izostala je promjena u javnim osnovnim školama koje su imale relativno visoke troškove po odjeljenju.
- Masa plata javnih osnovnih škola u kojima su vršene promjene statusa je u sljedećoj godini smanjena u prosjeku za 5%, što je uz istovremeno smanjenje broja odjeljenja u istima za 9%, rezultiralo je povećanjem plata po odjeljenju u prosjeku za 4%, što ukazuje na izostanak očekivanih rezultata u uštedama i smanjenju prosječnih troškova i na neadekvatnost strukture izvršenih promjena, usmjerenih samo na statuse područnih škola.
- Budžetski okvir za osnovno obrazovanje nije po svim pozicijama pravovremeno raspoređivan na javne osnovne škole, a djelimično izvršeni raspored nije bio dostupan ni prezentovan svim javnim osnovnim školama.
- Odobrena sredstva javnim osnovnim školama na ime materijalnih troškova za budžetsku godinu iskazivana su samo u ukupnom zbiru tih troškova, a ne i za svaku grupu, adekvatno usvojenom budžetu, što je uz činjenicu znatno većih zahtjeva javnih osnovnih škola od odobrenih iznosa i bez definisanja prioriteta, ostavljalo značajan prostor za moguće nenamjensko trošenje i nemogućnost utvrđivanja odgovornosti za eventualna prekoračenja pojedinih pozicija.
- Ispitivanja pokazuju da je stepen adekvatnosti načina rasporeda sredstava za materijalne troškove po javnim osnovnim školama, definisan Pravilnikom o finansiranju, upitan iz više razloga, a što potvrđuje i nedovoljan nivo njegove primjenjenosti u praksi.
- Pravo na organizovani prevoz za učenike koji stanuju na udaljenosti od škole većoj od četiri kilometra u okviru upisnog područja, imao je svaki peti učenik ili oko 20% ukupnog broja učenika. Između javnih osnovnih škola su postojale razlike u relativnom broju učenika koji putuju, pri čemu je u dijelu javnih osnovnih škola putovalo i do 70% učenika.
- Za potrebe osiguranja zakonskih prava učenika na besplatan prevoz Ministarstvo prosvjete i kulture nije raspolagalo relevantnim i ažurnim informacijama, neophodnima za efikasno budžetsko planiranje.
- U posmatranom periodu nije ostvaren potreban nivo koordinacije i jedinstvenog djelovanja Ministarstva prosvjete i kulture, jedinica lokalne samouprave i javnih osnovnih škola u osiguranju prevoza učenika zbog čega prevoz nije uvijek bio adekvatan i na nivou definisanih standarda.
- Značajnom broju učenika putnika nije bio osiguran besplatan prevoz, a nepokriveni dio cijene mjesečne karte bio je različit.
- Iako bez informacije o ukupnim stvarnim troškovima prevoza učenika ali uz evidentno saznanje da su odobrena sredstva nedovoljna za većinu javnih osnovnih škola i većinu učenika putnika u njima, Ministarstvo prosvjete i kulture nije preduzimalo dodatne aktivnosti na rješavanju otvorenog pitanja.

Na osnovu prezentovanih nalaza revizije je zaključila da u upravljanju resursima osnovnih škola nije ostvaren mogući nivo efikasnosti i ujednačenosti u uslovima i standardu za učenike.

U skladu sa tim, revizija je utvrdila sljedeće zaključke:

- Odlučivanje o mreži škola Vlada Republike Srpske i Ministarstvo prosvjete i kulture ne zasnivaju na prethodno definisanim jasnim kriterijima i elementima, usaglašenima sa jedinicama lokalne samouprave kao predlagačima mreže.
- U pokretanju postupaka racionalizacije mreže osnovnih škola Ministarstvo prosvjete i kulture ključne argumente zasniva samo na uporednoj analizi troškova po učeniku za područna odjeljenja, a ne na sveobuhvatnoj uporednoj analizi visine i strukture ukupnih troškova javnih osnovnih škola.
- Raspored godišnjih budžetskih sredstava Ministarstvo prosvjete i kulture ne zasniva na adekvatnim normativima i na definisanju prioriteta u ulaganjima kako bi bile smanjivane razlike u uslovima i opremljenosti javnih osnovnih škola.
- U upravljanju resursima osnovnih škola kroz zakonsku obavezu predlagača upisnih područja i mreže, većina jedinica lokalne samouprave pravovremeno ne dostavlja sveobuhvatno razmatrane i argumentovane prijedloge upisnih područja i mreže škola na svom području.
- Javne osnovne škole u postojećem regulatorno dosta ograničenom prostoru za upravljanje resursima imaju različite prakse i različitim stepenom aktivnosti ne doprinose smanjenju razlika u materijalnom statusu škola i u standardu učenika.

Na temelju prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka, revizija daje preporuke Vladi Republike Srpske, Ministarstvu prosvjete i kulture, jedinicama lokalne samouprave i osnovnim školama o promjenama koje je potrebno činiti da bi upravljanje resursima bilo poboljšano u smislu ostvarenja definisanih ciljeva i principa. U skladu s tim revizija daje sljedeće preporuke:

- Vlada Republike Srpske i Ministarstvo prosvjete i kulture trebaju izvršiti sveobuhvatno preispitivanje efikasnosti sistema upravljanja resursima u osnovnom vaspitanju i obrazovanju, čineći prvi korak u preispitivanju mreže škola.
- Vlada Republike Srpske i Ministarstvo prosvjete i kulture trebaju preispitati adekvatnost definisanosti i primjene normativa i standarda i izvršiti promjene u pravcu selektivnog pristupa kreiranju istih, zasnovanom na objektivnim razlikama u demografskim, prostornim, klimatskim i infrastrukturnim karakteristikama.
- U izvršavanju svoje uloge definisane Zakonom o osnovnom obrazovanju i vaspitanju ali i mnogo šire društvene uloge povezane sa tim, jedinice lokalne samouprave trebaju adekvatnije pratiti, analizirati, procjenjivati i vrednovati demografska kretanja i njihov društveno-ekonomski kontekst, povezivati sve to sa pitanjima mreže škola i koristiti u komunikaciji sa Ministarstvom prosvjete i kulture kao relevantne argumente.
- Javne osnovne škole trebaju osigurati adekvatno praćenje ispunjenosti uslova i standarda opremljenosti škole i primjenjenosti principa i prava vezanih za standard učenika, posebno u segmentu prevoza učenika i o tome pravovremeno informisati ostale subjekte sistema.

1. UVOD

1.1. Pozadina i motivi revizije

Osnovno vaspitanje i obrazovanje je ove djelatnost od opšteg društvenog interesa za Republiku Srpsku, obavezno je i besplatno za svu djecu uzrasta od šest do 15 godina.³ Zakonom je definisano da se kroz proces vaspitanja formira ličnost sa svim intelektualnim, moralnim i radnim kvalitetama a kroz obrazovanje stiču znanja i vještine i tako formira pogled na svijet. Ove odrednice Zakona zajedno posmatrane, upućuju na visok značaj i odgovornu ulogu ove djelatnosti u ukupnom razvoju društva.

Između ostalog, cilj je osnovnog školovanja je da podstiče cjelovit i harmoničan intelektualni, moralni, fizički, emocionalni i socijalni razvoj samosvjesnog i nezavisnog, inicijativnog i odgovornog učenika spremnog da uči, da brani i sa drugima usaglašava svoje stavove, sposobnog za nastavak školovanja, koji zna da pronalazi i primjenjuje znanja, da kreativno misli i stvara.⁴

Imajući to u vidu i osiguravajući temeljne uslove za ostvarenje ciljeva, Zakon definiše da svako dijete ima jednaka prava i jednake mogućnosti u osnovnom vaspitanju i obrazovanju, bez diskriminacije po bilo kom osnovu. Ovo podrazumijeva obezbjeđivanje jednakih uslova za učenje i školovanje i garantovanje jednakosti i ravnopravnosti u pristupu školskim objektima i obrazovnim resursima svakom učeniku (i roditeljima), bez obzira gdje se djeca ili obrazovne ustanove nalazile, kako pri upisu, tako i tokom trajanja osnovnog obrazovanja

Da bi navedeni principi, standardi i ciljevi mogli biti u cijelosti primjenjeni i ostvareni u svakodnevnom funkcionisanju JOŠ, potrebno je da Vlada i Ministarstvo efikasno planiraju i osiguravaju potrebne kvalitetne resurse i adekvatno ih distribuiraju. Ovo podrazumijeva niz aktivnosti, od optimizacije mreže škola do materijalno-tehničkih i ljudskih resursa i stručno-obrazovnih standarda, za svu djecu jednako i u svakoj pojedinačnoj ustanovi i školskom objektu.

Ova pitanja su posebno tretirana i razrađena u Strategiji⁵ i Akcionom planu⁶. Naglašeno je pravo svakog djeteta na školovanje pod jednakim uslovima i povezano sa tim jasan strateški cilj uspostavljanja efikasnijeg sistema finansiranja osnovnog vaspitanja i obrazovanja. Upravo u okviru tog cilja definisana je mjera izjednačavanja uslova rada i aktivnosti na smanjenju postojećih razlika kroz prijedloge o izgradnji, dogradnji, rekonstrukciji i opremanju objekata. U velikom i složenom podsistemu osnovnog obrazovanja kao dijelu cjelovitog sistema obrazovanja, očekivani su brojni problemi i izazovi na putu ostvarenja ciljeva. Sa jedne strane su tu zahtjevi za povećanjem potrebnih resursa kako bi se podržali novi pristupi i tehnologije u procesu obrazovanja i podigao kvalitet a sa druge strane izražen trend pada broja upisanih učenika koji relativno povećava troškove obrazovanja i otvara niz novih pitanja u upravljanju sistemom. Evidentne značajne demografske promjene i sve prisutnije regionalne specifičnosti otežavaju osiguranje jednake dostupnosti i ujednačenih standarda i uslova osnovnog obrazovanja za svu djecu i primjenu principa efikasnosti korištenja raspoloživih javnih resursa.

³ Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, "Službeni glasnik RS" broj 74/08, 71/09, 104/11 i 33/14

⁴ Ibid

⁵ Strategija obrazovanja RS za period 2016-2021, "Službeni glasnik RS", broj 32/16

⁶ Akcioni plan strategije obrazovanja RS za period 2016-2021

U javnosti su prisutne brojne i argumentovane informacije o problemima u funkcionisanju osnovnog obrazovanja i školskih ustanova, ukuljučući i one povezane sa mogućnošću ispunjavanja najosnovnijih standarda i uslova za učenje i rad. Dotrajalost i neuslovnost školskih objekata, nedostajuća oprema i rekviziti traže nova ulaganja jer pojedini školski objekti ne ispunjavaju ni minimum tehničke uslovnosti i opremljenosti⁷. Navedeno traži brzo donošenje racionalnih odluka, planiranje po prioritetima i u okviru strateškog okvira.

Često se listi problema dodaje i neblagovremeno i nedostatno doznačavanje budžetskih sredstava za troškove osnovnih komunalnih usluga, za investiciono održavanje, popravke i opremanje škola. Evidentan je pri tome i nedostatak adekvatne reakcije i podrške školama od JLS, ali i značajno različite prakse u tom smislu. Rukovodstvo škola u navedenim situacijama pokazuje značajno različite prakse i načine rješavanja problema.

Problem u budžetskom planiranju, a dijelom i njegovi uzroci vidljivi su i u izvještaju o provedenoj finansijskoj reviziji zbirnih finansijskih izvještaja Ministarstva prosvjete i kulture i osnovnih škola pojedinačno. Nalazi pokazuju da se u budžetu ne odobravaju sredstva školama u potrebnoj visini i namjeni, da o visini odobrenja pojedinih pozicija škole ne budu obavještene blagovremeno i da se izvršenje odobrenih pozicija ne vrši pravovremeno ni u punoj visini.

Vršena predstudijaska ispitivanja ove revizije učinka ukazala su na značajne probleme i nedostatke u planiranju, distribuciji i korišćenju resursa osnovnog obrazovanja, posmatrano iz perspektive učenika (i roditelja) i njihovog zakonskog prava na jednak pristup resursima i ujednačene uslove obrazovanja. Iako uzroci navedenog stanja mogu biti u nedovoljnom izdvajanju sredstava za finansiranje potreba osnovnog obrazovanja, ispitivanja su potvrdila značajne indikacije problema u nedovoljno efikasnom planiranju, alokaciji i upotrebi raspoloživih resursa.

Javne osnovne škole u RS funkcionišu u raznolikim sredinama od gusto naseljenih urbanih do rijetko naseljenih i infrastrukturno neopremljenih seoskih sredina. Razuđenost, putna ili saobraćajna nepovezanost te udaljenost pojedinih seoskih sredina od škola je veliki izazov za upravljanje ovim sistemom.

Stalni trend smanjivanja broja učenika, negativni prirodni priraštaj, migracije sa sela u grad, te iseljavanje cijelih porodica u inostranstvo, traži agilnost u planiranju i nameće posebno zahtijevan zadatak pred nadležne institucije koje moraju efikasno planirati i upravljati resursima i mrežom osnovnih škola.

Mediji često izvještavaju o negativnom trendu broja upisanih učenika, posebno prvačića a povezano sa tim i o potrebi gašenja mnogih škola i ostajanja bez posla značajnog dijela nastavnika.⁸ Podaci pokazuju da je u školskoj 2017/2018 godini, u odnosu na školsku 2014/2015 godinu, ukupan broj učenika u osnovnim školama smanjen za više od četiri hiljade ili za 4%.

Posmatrani trend strukture budžeta osnovnog obrazovanja evidentno ukazuje da se porast odnosio na bruto lična primanja i neke pozicije materijalnih troškova. Na značajnom broju pozicija materijalnih troškova bitnih za poboljšanje materijalnih uslova za učenike, kao i na pozicijama investicija i prevoza učenika u posmatranom je periodu nisu ostvarena značajnija povećanja.

⁷ "Škola u Rasavcima u veoma lošem stanju: roditelji zabrinuti za bezbjednost đaka" <http://www.prijedordanas.com/?p=63721> (pristupljeno: 20.12.2017.)

⁸ "U RS-u se zatvara 89 osnovnih škola", Oslobođenje online, dostupno na <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/u-rs-u-se-zatvara-89-osnovnih-skola> (pristupljeno: 11.12.2017.)

Predstudijska ispitivanja su ukazala i na problem nedovoljne koordinacije i usaglašavanja između institucija sistema oko važnih pitanja resursa i oko razgraničenja u podjele nadležnosti i odgovornosti.

Sve navedeno ukazuje na brojne društvene probleme, demografske prije svega koji značajno utiču na sistem osnovnog obrazovanja a izvan su njega, ali i na značajne nedostatke u upravljanju resursima osnovnih škola, na koje je moguće uticati u okviru sistema i time umanjiti moguće štetne posljedice u budućnosti.

1.2. Svrha revizije i revizijska pitanja

Problem kojim se bavila ova revizija učinka jeste efikasnost upravljanja resursima osnovnih škola.

Osnovni cilj ove revizije jeste davanje odgovora na pitanje da li je upravljanje resursima i mrežom osnovnih škola efikasno i zasnovano na principima dostupnosti i jednakih uslova za rad i učenje.

U tom smislu ova revizija se bavila sljedećim osnovnim pitanjem:

DA LI JE UPRAVLJANJE RESURSIMA OSNOVNIH ŠKOLA EFIKASNO I ZASNOVANO NA PRINCIPIMA DOSTUPNOSTI I JEDNAKIH USLOVA ZA RAD I UČENJE?

U okviru ovog glavnog pitanja revizijska ispitivanja su bila usmjerena na sljedeća tri potpitanja:

1. Da li je u postupku definisanja mreže osnovnih škola raspored resursa vršen uz potrebno uvažavanje principa dostupnosti i jednakih uslova za svu djecu?
2. Da li je godišnja alokacija budžetskih sredstava za rad škola zasnovana na potrebi osiguranja ujednačenih uslova rada u svim školama?
3. Da li su planiranje i raspored sredstava za prevoz učenika vršeni efikasno i rezultirali jednakim pravima za sve učenike?

1.3. Kriterijumi za ocjenjivanje

Za ocjenu i zaključivanje o nalazima proisteklim iz provedenih ispitivanja, revizija je koristila više kriterijuma, zavisno od pitanja i vrste nalaza.

Početni kriterijum u ovoj reviziji svakako su ciljevi i principi definisani Zakonom, godišnjim ekonomskim politikama, strategijama i akcionim planovima Vlade i Ministarstva.

Značaj i svrha djelatnosti vaspitanja i obrazovanja, i temeljni principi utvrđeni u Zakonu podrazumijevaju da, nakon što su za ovu oblast osigurana potrebni resursi, u skladu sa standardima i normativima, raspored resursa po školama i učenicima bude pravovremen, transparentan i u skladu sa definisanim principima.

Različitost i složenost strukture resursa osnovnog vaspitanja i obrazovanja ali i subjekata i institucija uključenih u upravljanje istima zahtijeva i različitost kriterija za zaključivanje o nivou primjenjenosti definisanih upravljačkih principa.

Kriterij u definisanju i promjenama mreže škola jeste transparentno i pravovremeno postupanje svih učesnika procesa i odlučivanje Vlade, zasnovano na definisanim kriterijima i mjerljivim elementima ocjene njihove ispunjenosti. Objektivno mjerljivi elementi u okviru kriterija i njihovi okviri moraju osiguravati ispunjenost zakonskih prava i principa vezanih za prava učenika i uz taj uslov tražiti načine povećanja ekonomičnosti pri čemu posmatranje ekonomičnosti treba krenuti od makro nivoa. Svi ključni elementi kriterija trebaju biti usaglašeni između svih subjekata sistema a njihove vrijednosti pravovremeno utvrđivane, objavljivane, i analizirane u kontekstu pitanja promjene mreže.

Alokacija sredstava budžete za osnovno vaspitanje i obrazovanje treba biti u punoj strukturi dostupna javnosti za svaku od JOŠ pojedinačno i biti u punoj mjeri zasnovana na principu ujednačenih uslova. Polazeći od postojećih visokih razlika u opremljenosti i specifičnosti okolnosti poslovanja ali i dodatnog javnog interesa u pojedinim područjima, ova alokacija podrazumijeva jasan plan po prioritetima i dugoročan dinamički plan njegove realizacije kroz godišnje budžete. Tumačenje i primjena normativa i standarda za finansiranje škola treba biti ujednačeno a specifičnosti prethodno prepoznate i ugrađene u regulativu.

Kriterij za efikasno obezbjeđenje adekvatnog besplatnog prevoza svakom učeniku jeste osiguranost prevoza za udaljenost preko 4 kilometra ili i kraće u posebnim saobraćajnim okolnostima, polasci u razumnom roku od početka/prestanka nastave, obezbjeđenost organizovanog boravka za vrijeme čekanja nastave/prevoza i besplatne mjesečne karte za svako dijete.

Efikasno planiranje sredstava budžeta namijenjenih prevozu učenika podrazumijeva da su sredstva osigurana u punom iznosu koštanja prevoza, u skladu sa cijenama javnog linijskog prevoza usaglašenima sa nagležnim organima JLS ili sa cijenama prevoza ugovorenog sa JOŠ, a sve u skladu sa relevantnim propisima iz oblasti saobraćaja i javnih nabavki. Takvi propisi uvažavaju specifične tržišne i ostale okolnosti u formiranju cijena u prevozu a time i razlike u cijenama za učenike zavisno od JLS, udaljenosti, definisane zone i prisutnosti javne linije.

Efikasno planiranje sredstava za prevoz učenika zasniva se na punoj koordinaciji aktivnosti Ministarstva, JLS i škola, u skladu sa njihovim nadležnostima, sa jasno definisanim razgraničenjima u okviru istog procesa, jasnim redoslijedom aktivnosti i rokovima. Takav način treba osigurati pravovremenu informaciju roditeljima o adekvatnosti linija prevoza učenika i finansiranju.

Efikasna raspodjela sredstava namijenjenih prevozu učenika podrazumijeva da su sredstva, prethodno osigurana u punom iznosu koštanja prevoza, u punom iznosu i doznačena školama i prevoznicima.

1.4. Obim i ograničenja

U ovoj reviziji učinka su vršena ispitivanja, prikupljane informacije i pribavljani dokumenti u Ministarstvu, JLS, i JOŠ. To su institucije javnog sektora čije zakonom definisane uloge i nadležnosti i budžetski okvir daju dovoljan prostor i kapacitet za dobro upravljanje. Pored Ministarstva, ispitivanja su vršena na uzorku od 11 JLS i 34 JOŠ.

Izbor uzorka po JLS i JOŠ vršen je na bazi više kriterija. U izboru uzorka je bila ključna reprezentativnost posmatrana kroz broj učenika, odjeljenja i područnih škola i kroz broj i strukturu pokrenutih i realizovanih promjena u mreži škola u posmatranom periodu. Reprezentativnost uzorka JLS posmatrana je kroz regionalnu komponentu, stepen razvijenosti i geografske karakteristike kombinovano sa pokazateljima broja škola i učenika po JLS i stepenu učešća JLS u aktivnostima promjene mreže škola i prevoza učenika u okviru organizacije javnog prevoza putnika.

Generalni pokazatelji stanja i promjena u ovoj oblasti posmatrani su za period od četiri školske godine, od školske 2014/2015 godine do školske 2017/2018 godine, i za pripadajuće četiri budžetske godine, od 2015. do 2018. godine.

Detaljnija ispitivanja promjene mreže vršena su za godine u kojima je po odlukama Vlade i izvršena većina promjena, za 2015. i 2017. godinu.

Detaljnija ispitivanja uticaja promjena u mreži na ostale resurse, dostupnost i jednakost uslova vršena su za budžetsku 2017. i 2018. godinu.

Za posmatrani period je karakteristična stalnost regulatornog okvira s obzirom da su posmatrane aktivnosti zasnovane na odredbama Zakona iz 2008. godine, sa izmjenama koje nisu vršene poslije 2014. godine. Imajući ovo u vidu, smatrali smo da je ovakav obim revizije dovoljan za pouzdano zaključivanje o efikasnosti upravljanja resursima škola posmatrano perspektive učenika, za identifikaciju ključnih uzroka konstatovanih nedostataka i formulisanje preporuka za vršenje mogućih promjena i poboljšanja.

Revizija se nije bavila pitanjima usklađenosti osim u dijelu kada je to bilo neposredno povezano sa problemom efikasnosti, dostupnosti i jednakih prava učenika u pristupu resursima. Revizija se nije bavila ni pitanjima ishoda obrazovnog procesa niti kvalitetom istog i podrazumijeva da su oni u svim školama na prihvatljivom nivou i da se eventualno postojeće razlike u ishodima i kvalitetu između škola i odjeljenja kreću u dopuštenom rasponu razlika.

1.5. Izvori i metode

Podaci, činjenice i informacije prikupljeni u svrhu davanja odgovora na postavljena pitanja ove revizije zasnivali su se u najvećem dijelu na dokazima i dokumentima pribavljenima od:

- Ministarstva prosvjete i kulture
- Gradskih/Opštinskih uprava
- Javnih osnovnih škola
- Učenika osnovnih škola

Prikupljeni su podaci i informacije iz dostupnih dokumenata, posmatranih procesa i aktivnosti, regulatornih akata, strategija i akcionih planova, godišnjih programa rada, budžeta i finansijskih planova, izvještaja i informacija o radu, odluka i zaključaka Vlade vezanih za revidirana pitanja i akata putem kojih su subjekti revizije komunicirali međusobno, u okviru sistema.

Prikupljanje potrebnih informacija je vršeno preuzimanjem dokumenata i putem upitnika kreiranih u reviziji koje su popunjavali revidirani subjekti. U reviziji su i posmatrane određene aktivnosti nadležnih organa i obavljani razgovori sa velikim brojem lica, kako odgovornih za upravljanje resursima tako i sa učenicima i nastavnicima.

U Ministarstvu su intervjui obavljani sa Ministrom, načelnikom odjeljenja za osnovno vaspitanje i obrazovanje i sa stručnim saradnicima zaduženima za poslove i aktivnosti u okviru pitanja kojima se bavila revizija.

U JLS, vezano za nadležnost gradskih/opštinskih uprava, obavljani su intervjui sa predsjednicima skupština, načelnicima gradskih/opštinskih uprava i odjeljenja nadležnih za obrazovanje, koordinatorima i stručnim saradnicima za pitanja obrazovanja na nivou lokalnih zajednica.

U JOŠ su razgovori obavljani sa direktorima škola i njihovim pomoćnicima, sa sekretarima, računovođama, pedagozima, nastavnicima i učenicima.

Uz najveći broj podataka prikupljenih kroz popunjene upitnike, značajan dio podataka i informacija je pribavljan uvidom u akte, dokumente i pojedinačne evidencije revidiranih subjekata i posmatranjem stanja i procesa u okviru subjekata pojedinačno ali i odnosa i komunikacije između subjekata po određenim pitanjima u okviru revizijskog problema.

Pribavljeni podaci su statistički obrađivani i zajedno sa prikupljenim dokumentima i zabilješkama sa intervjua analizirani korišćenjem standardnih metoda adekvatnih za svako pojedinačno pitanje i problem.

1.6. Struktura izvještaja

Ovaj izvještaj revizije učinka sadrži sljedeća poglavlja, u kojima su predstavljeni:

1 Uvod - osnovni razlozi zbog kojih se GSRJS RS opredijelila da provede reviziju učinka koja se odnosi na upravljanje resursima osnovnih škola. U ovom poglavlju predstavljen je dizajn revizije kroz revizijska pitanja, kriterije revizije, obim i ograničenja revizije i izvore i metode prikupljanja i analize podataka.

2 Opis predmeta revizije – predmet revizije, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti i regulativa karakteristična za osnovno vaspitanje i obrazovanje.

3 Nalazi - nalazi koji daju odgovore na postavljeno osnovno i ostala revizijska pitanja. Nalazi revizije podijeljeni su u nekoliko poglavlja, u skladu sa revizijskim pitanjima.

4 Zaključci – zaključci na osnovu nalaza koji su podržani revizijskim dokazima.

5 Preporuke – date su preporuke čija implementacija od Vlade, Ministarstva, JLS i JOŠ bi trebalo da obezbijedi efikasnije upravljanje resursima osnovnih škola.

Na kraju ovog izvještaja revizije učinka su dati prilozi koji detaljnije prikazuju i objašnjavaju pojedine nalaze u Izvještaju.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Pravna regulativa karakteristična za oblast

Osnovno obrazovanje i vaspitanje je djelatnost od opšteg društvenog interesa za RS.

Regulatorni okvir karakterističan za ovu oblast, u segmentu upravljanja resursima, čine Zakon⁹ o osnovnom obrazovanju i vaspitanju i drugi podzakonski akti¹⁰ od kojih su najznačajniji Pravilnik o finansiranju osnovnih škola, Pravilnik o uslovima za osnivanje i početak rada osnovne škole i Uredba o pedagoškim standardima i normativima za osnovno obrazovanje i vaspitanje.

Ovim Zakonom uređuje se sistem osnovnog obrazovanja i vaspitanja, djelatnost, osnivanje, početak i prestanak rada ustanova osnovnog obrazovanja, nastavni planovi i programi, upravljanje školama, vrednovanje kvaliteta vaspitno-obrazovnog rada, finansiranje, nadzor nad radom škola i druga značajna pitanja za funkcionisanje sistema osnovnog obrazovanja i vaspitanja.

Zakon garantuje da svako dijete ima jednaka prava i jednake mogućnosti u osnovnom obrazovanju i vaspitanju, bez diskriminacije po bilo kom osnovu. Ovo podrazumijeva obezbjeđivanje jednakih uslova za učenje i školovanje i garantovanje jednakosti i ravnopravnosti u pristupu školskim objektima i obrazovnim resursima svakom učeniku (i roditeljima), bez obzira gdje se djeca ili obrazovne ustanove nalazile, kako pri upisu, tako i tokom trajanja osnovnog obrazovanja.

Pravilnikom o finansiranju osnovnih škola regulišu se način i izvori finansiranja osnovnih škola.

Pravilnikom o uslovima za osnivanje i početak rada osnovne škole utvrđuju se uslovi za početak rada osnovnih škola, muzičkih i specijalnih škola, te područnih škola. Iako je Zakonom bila definisana obaveza ministra da donese i pravilnik¹¹ o uslovima za osnivanje, početak i prestanak rada osnovne škole, ovakav pravilnik nije donesen, a time je i izostalo regulatorno definisanje uslova za prestanak rada škola.

Uredbom o pedagoškim standardima i normativima za osnovno obrazovanje i vaspitanje se utvrđuju se jedinstveni pedagoški standardi i normativi za vaspitno obrazovni rad i uspješno ostvarivanje ciljeva i zadataka obrazovanja i vaspitanja u osnovnim školama.

U revidiranom periodu došlo je do promjene Zakona, u periodu od 2014-2017 u primjeni je bio Zakon iz 2008. godine čije su izmjene vršene više puta od kojih je posljednja promjena bila u aprilu 2014. godine, dok je krajem maja 2017. godine stupio na snagu novi Zakon¹².

2.2. Opis predmeta revizije, uloge i odgovornosti institucija

Predmet ispitivanja ove revizije je bilo da ispita da li je upravljanje resursima osnovnih škola efikasno i zasnovano na principima dostupnosti i jednakosti za sve učenike.

⁹ Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, "Službeni glasnik RS" broj 74/08, 71/09, 104/11 i 33/14

¹⁰ Prilog broj 1_Lista referenci – popis akata

¹¹ Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, "Službeni glasnik RS" broj 74/08, 71/09, 104/11 i 33/14 (član 19)

¹² Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, "Službeni glasnik RS" broj 44/17 i 31/18

Revizija je ispitivala aktivnosti nadležnih institucija na utvrđivanju i izmjenama broja i prostornog rasporeda škola (mreža škola), način alokacije budžetskih sredstava za rad škola, planiranje i raspored sredstava za prevoz učenika kao i način organizovanja istog.

U vaspitno-obrazovni proces uključeno je preko 90 hiljada učenika podijeljenih u pet hiljada odjeljenja i raspoređenih u oko 700 školskih objekata na teritoriji RS. Nastavni proces se odvija u 205 javnih školskih ustanova i to u 187 javnih osnovnih škola, 13 muzičkih škola, u jednoj baletskoj školi i četiri specijalne obrazovne ustanove¹³. U oblasti osnovnog obrazovanja i vaspitanja zaposleno je oko 12.500 lica od čega oko 8.400 nastavnog i oko 4.100 vannastavnog osoblja. Budžet osnovnog obrazovanja iznosi oko 200 miliona KM na godišnjem nivou.

Sistem osnovnog obrazovanja i vaspitanja je u nadležnosti većeg broja institucija na različitim nivoima vlasti, Narodne skupštine i Vlade koje definišu regulatorni okvir, Ministarstva, Republičkog pedagoškog zavoda, osnovnih škola i JLS u dijelu svoje nadležnosti definisane Zakonom.

Prema Zakonu, Vlada je nadležna za utvrđivanje mreže škola i ima ključnu ulogu u alokaciji broja i prostornog rasporeda škola na teritoriji RS. Rok za donošenje mreže je 20. mart tekuće godine za narednu školsku godinu. Pored Vlade važnu ulogu definisanju mreže škola imaju JLS, koje su dužne dostaviti prijedlog mreže škola i upisnih područja za škole na svojoj teritoriji i Ministarstvo koje provodi poslove i aktivnosti oko utvrđivanja prijedloga mreže škola.

Prilikom utvrđivanja mreže škola, Vlada, na prijedlog Ministarstva, utvrđuje i škole sa posebnim statusom koje rade pod otežanim uslovima u brdsko planinskim i saobraćajno i komunikaciono loše povezanim područjima. Škole su posebnim statusom su od značaja za društvo i Ministarstvo može dozvoliti rad u ovim u ovim školama u slučaju kad ne ispunjavaju propisane uslove u pogledu opreme, kadra, broja učenika, odjeljenja i dr.

Prema Zakonu o republičkoj upravi¹⁴, Ministarstvo je još nadležno i odgovorno za upravne i druge stručne poslove koji se odnose na: sistem predškolskog vaspitanja, osnovnog obrazovanja i vaspitanja, srednjoškolskog i visokog obrazovanja i obrazovanja u saobraćaju. Ono donosi nastavne planove i programe, vrši strateško planiranje, te utvrđuje standarde, normative i druge uslove za vaspitno-obrazovni rad za sve nivoe obrazovanja. Osigurava finansijske i materijalne uslove za rad obrazovnih ustanova i za učenički i studentski standard. Takođe, Ministarstvo vrši i nadzor nad zakonitošću rada obrazovnih ustanova, te je odgovorno za praćenje, pripremu i analiziranje utroška finansijskih sredstava, kao i za predlaganje realokacija i izmjena utroška sredstava na svim nivoima obrazovanja.

Osnovno obrazovanje u RS se u potpunosti finansira iz budžeta RS, a nadležnosti i odgovornosti za finansiranje i upravljanje sistemom i resursima osnovnog školstva u cijelosti leže na Ministarstvu i Vladi RS. Ovo podrazumijeva, između ostalog, i blagovremeno praćenje potreba osnovnog školstva, efikasno, ravnopravno i optimalno planiranje i distribuiranje budžetskih sredstava, mreže škola i drugih resursa, te osiguravanje njihove namjenske upotrebe u okviru sistema. Prilikom planiranja budžetskih sredstava za osnovno obrazovanje, škole su dužne, u skladu sa Zakonom, dostaviti svoje godišnje programe rada (GPRŠ) najkasnije do 20. septembra tekuće godine Ministarstvu, kako bi se mogle provesti aktivnosti u vezi sa pripremom budžeta za narednu kalendarsku godinu.

¹³ Prilog broj 2_Broj i struktura osnovnih škola

¹⁴ Zakon o republičkoj upravi, "Službeni glasnik RS" broj 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16 i 57/16

RS i JLS zajedno sa školama odgovorni su za obezbjeđenje školskog prostora, opreme i prateće infrastrukture, za nesmetan i bezbjedan pristup školskim objektima i učešće učenika u školovanju. Dodatno, škole su u saradnji sa JLS i drugim nadležnim institucijama, dužne da se staraju o zaštiti i bezbjednosti djece tokom boravka u i oko škola, te da propiše periodičnu procjenu rizika od opasnosti u školskom objektu. Takođe, u skladu sa Zakonom, JLS je obavezna dostaviti svakoj od škola sa upisnog područja te škole, spisak djece za upis u prvi razred, najkasnije do kraja februara kako bi škola mogla utvrditi tačan broj učenika i formirati odjeljenja za narednu školsku godinu.

3. NALAZI

3.1. Mreža osnovnih škola

Mrežu osnovnih škola, prema Odluci o broju i prostornom rasporedu škola objavljenoj u Službenom glasniku RS od 17.02.2016. godine, čini 187 JOŠ sa 501 područnom školom, od čega se 415 odnosi na PŠ5R, a 86 na PŠ9R u kojima se odvija vaspitno-obrazovni proces u RS.

Prema objavama u Službenom glasniku RS, u periodu 2010-2018 objavljeno je osam Odluka o mreži škola. Od navedenih odluka četiri su objavljene u 2010. i po jedna odluka u 2012, 2014, 2016. i 2018. godini.¹⁵

Broj i raspored škola koje su funkcionisale na početku školske godine nije uvijek odgovarao broju škola prema objavljenoj odluci o mreži. Za škole koje su, na osnovu zaključaka Vlade i rješenja Ministra, prestale sa radom na početku školske godine, odluke o toj promjeni i objave istih vršene su preko pola godine kasnije. Za škole koje su prestale sa radom u školskoj 2015/2016 godini su zaključak Vlade i rješenje Ministra doneseni u julu 2015. godine, a odluka Vlade i njena objava izvršeni u februaru 2016. godine. Za škole koje su prestale sa radom u školskoj 2017/2018 godini su zaključak Vlade i rješenje Ministra doneseni u avgustu 2017. godine, a odluka Vlade i njena objava izvršeni u junu 2018. godine.

Rješenja Ministra zasnovana na zaključku Vlade za škole koje od 1. septembra prestaju sa radom, donošena su krajem jula i početkom avgusta. Preostalo vrijeme od samo mjesec dana do početka nastave ostavljeno je školama za provođenje svih aktivnosti za organizovanje nastave i resursa u skladu sa novim okolnostima. Ovaj period višestruko je kraći od perioda predviđenog Zakonom, s obzirom da 20. mart kao zakonski rok za odlučivanje za promjenu mreže ostavlja školi mnogo više prostora za provođenje aktivnosti na promjeni, uključujući i aktivnosti oko upisa djece u prvi razred.

3.1.1. Odlučivanje o mreži osnovnih škola

Odlučivanje o mreži škola, uključujući i područne škole, je temeljni i početni korak u alokaciji resursa osnovnog obrazovanja i u upravljanju istima. Uz ostale uslove, za osnivanje i funkcionisanje JOŠ je ključan potencijalni broj učenika. Kroz standard i zakonski uslov od 18 odjeljenja i optimalan broj od 25 učenika po odjeljenju, ovaj broj se kretao oko 450 učenika za školu kao samostalnu ustanovu. Takav standard, uz ostale elemente, treba osigurati optimizaciju mreže i najbolje korištenje raspoloživih resursa.

U postojećih 187 JOŠ je prosjek učenika približan navedenom standardu ali uz razlike u broju učenika između JOŠ i do 60 puta. Više od polovine JOŠ ima manje učenika od standarda, a svaka peta ima manje od 200 učenika.

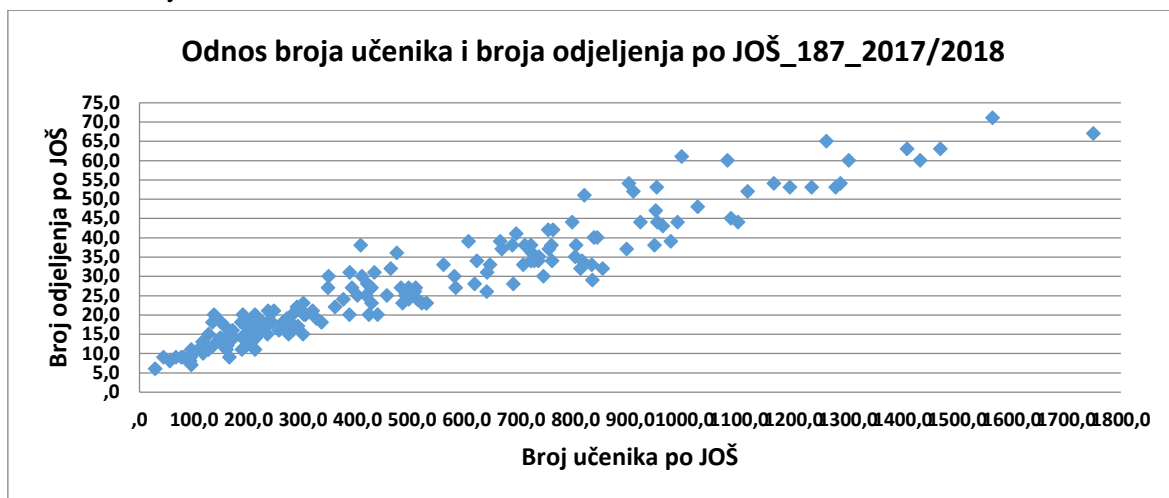
Svaka treća JOŠ ili 36% od ukupnog broja ima ispod 18 odjeljenja. Ovaj broj odjeljenja je uslov za osnivanje i funkcionisanje škole i bio je jedini mogući polazni parametar za prestanak rada JOŠ u postojećem statusu, s obzirom da nije bio definisan drugi ili drugačiji uslov ili normativ.

Posmatran na nivou svih JOŠ u RS, prosječno odjeljenje ima 18 učenika što je za 7 učenika ili za trećinu niže od Zakonom definisanog optimuma od 25 učenika po odjeljenju. Samo u 9% JOŠ je ovaj pokazatelj na nivou optimalnog ili nešto iznad toga ali znatno ispod broja definisanog kao maksimum od 30 učenika po odjeljenju.

¹⁵ Prilog broj 3_Broj Odluka o mreži OŠ prema objavama u SG u periodu 2010-2018

Visoke su razlike u veličini i organizaciji između JOŠ¹⁶ ali i u odnosima pokazatelja svake od njih prema standardima, a što jasno, kroz odnos broja učenika i broja odjeljenja po JOŠ, prikazuje grafikon koji slijedi.

Grafikon broj 1



Izvor: MPK_Pregled broja učenika i odjeljenja za 2017/2018

Prethodni grafikon jasno ukazuje da je u formiranju broja odjeljenja, kao ključnog nosioca troškova u JOŠ, u vrlo maloj mjeri prisutan standardizovani odnos od 18 učenika po odjeljenju. U najvećem broju JOŠ u RS je prosječan broj učenika po odjeljenju ispod standarda, ali značajno i ispod prosjeka od 18 učenika za sve JOŠ. Ove su JOŠ pretežno pripadaju grupi sa manje od 450 učenika. Kako broj učenika pokazuje trend pada i kako sve veći broj JOŠ ide ka ovom broju učenika, nužno je bilo traganje za novim organizacionim rješenjima uz koja će prosječan broj učenika po odjeljenju u svim školama biti približan definisanom optimalnom nivou. U postojećim okolnostima takav prosjek podrazumijeva razlike po odjeljenjima u okviru JOŠ vezane za njihovu strukturu između centralnih i područnih škola kao i za strukturu po osnovu PŠ9R i PŠ5R.

Početni koraci u tom smislu svakako su bile aktivnosti na promjeni mreže škola i upisnih područja, kasnije povezivane sa načinima raspodjele i korištenja ostalih resursa.

Postupak utvrđivanja mreže škola, bilo da se radi o novoj mreži ili izmjeni postojeće, složen je proces po broju aktivnosti i učesnika ali i po broju potrebnih informacija, kriterija za vrednovanje stanja i odlučivanje te po stepenu konfliktnosti interesa svake od uključениh strana.

Prije zakonski definisanog roka za utvrđivanje mreže škola, JLS su dužne dostaviti Ministarstvu, u opravdanim slučajevima, prijedlog izmjene upisnog područja za škole na teritoriji svoje JLS, na osnovu kojeg Ministar donosi rješenje za svaku školu pojedinačno, najkasnije do 1. marta tekuće godine. Pojam opravdani slučajevi za promjenu upisnih područja je ostavio prostor za različito tumačenje u JLS kao predlagačima promjena i uticalo na efikasnost postupka odlučivanja o mreži škola. Neusaglašen stav između JLS i Ministarstva oko definisanja upisnih područja za pojedine škole rezultirao je različitim definisanjem granica upisnih područja u odlukama Skupština JLS i Rješenjima Ministarstva, a što je značilo probleme na terenu i nejasnoće posebno vezane za prevoz učenika.

¹⁶ Prilog broj 4_Broj učenika i odjeljenja po školama za školsku 2017/2018 godinu

U postupku promjene mreže, Vlada je, zajedno sa Ministarstvom u ulozi predlagača, dva puta izvršila promjene na mreži škola, 2015. i 2017. godine. Promjene su provođene kroz aktivnosti nazvane racionalizacija mreže, a po procedurama koje nisu regulatorno precizirane.

S obzirom da predlagači ovako pokrenutih promjena nisu bile JLS nego Ministarstvo, od JLS se zahtijevalo mišljenje/saglasnost povodom pokrenutih statusnih promjena i saradnja sa komisijom na terenu prilikom obilaska škola čiji je status bio predmet promjena. Konačnu odluku u ovom postupku donosila je Vlada, jednako kao i u postupku redovne zakonske procedure na promjeni mreže škola.

U okviru postupka racionalizacije kao načina promjene mreže škola nisu bile uključene promjene upisnih područja, a koje su sastavni dio redovne zakonske procedure promjene mreže. Time je umanjena uloga JLS u postupku u odnosu na redovni ali i mogućnost da se kroz postupak usaglašavanja dođe do cjelovitih i efikasnih rješenja.

JLS nisu bile aktivne u komunikaciji sa Ministarstvom povodom postupaka racionalizacije u smislu davanja mišljenja povodom dostavljene informacije i prijedloga promjena. U postupku racionalizacije mreže 2015. godine samo polovina JLS je odgovorila na zahtjev Ministarstva. Od 31 JLS koje su odgovorile na zahtjev Ministarstva, više od polovine, njih 17, se izjasnilo da su protiv bilo kakve promjene, a oko 1/4 ih nije imalo stav. Samo 6 JLS se izjasnilo da podržava aktivnosti Ministarstva na promjeni mreže, što je 10% svih JLS, odnosno 20% JLS koje su odgovorile na zahtjev. U okviru manjeg dijela JLS koje su imale stav o nužnosti promjena u mreži, bilo je argumentovanih prijedloga cjelovitih i višedimenzionalnih promjena, uključujući i promjene upisnih područja za neke škole. Takvi prijedlozi JLS nisu u cjelinu prihvatani i Ministarstvo je Vladi predlagalo samo dio promjena iz ponuđenog prijedloga, onaj koji se odnosio na promjene statusa PŠ5R.

3.1.2. Raspored resursa po JLS i JLS

Raspored i broj JOŠ posmatrano po JLS nije bio ravnomjeran niti proporcionalan broju i strukturi učenika po svakoj od JLS.¹⁷ Svaka trinaesta JLS u RS nije imala JOŠ na svom području, a dio tih JLS nije imao ni učenika. Postojeće JOŠ su bile raspoređene u 58 od ukupno 63 JLS, pri čemu svaka druga JLS imala samo po jednu JOŠ. U ostalima JLS se ovaj broj se kretao između dvije i 26 JOŠ.

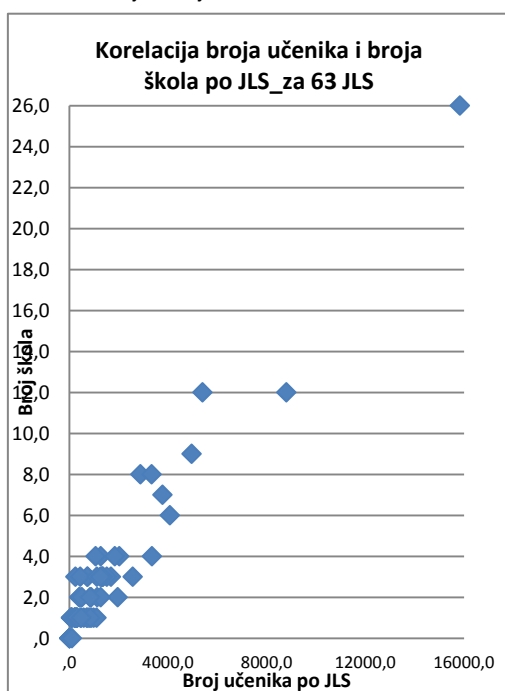
Uz prosječan broj od 494 učenika po JOŠ u RS, prosjek posmatran po JOŠ u okviru svake od JLS je visoko varirao i u školskoj 2016/2017 godini kretao se između 64 i 1.107 učenika ili uz razlike i do 17 puta. Visoke razlike u prosječnom broju učenika po JOŠ u okviru JLS je samo manjim dijelom rezultat razlika u ukupnom broju učenika između JLS, a većim dijelom je rezultat razlika u pristupu organizovanju mreže škola po JLS.

Pokazatelji značajnih razlika u broju JOŠ između JLS sa podjednakim brojem učenika ukazuju na neravnomjernost i neracionalnost rasporeda. Evidentna neravnomjernost je značajno povezana sa „usitnjenošću“ JOŠ po JLS sličnih demografskih i geografskih karakteristika. Usitnjenost JOŠ je najčešće značajno ispod okvira regulatornih standarda, definisanih kroz broj odjeljenja i broj učenika po odjeljenju. Ne preispitujući organizaciju u JLS koje imaju samo jednu školu, evidentne su situacije da JLS sa istim brojem učenika imaju značajno različit broj škola. Povećanje broja škola uz isti broj učenika po JLS rezultira relativno povećanim ukupnim brojem odjeljenja, ali sa prosječno manjim brojem učenika po odjeljenju, a time i multiplikacijom ukupnih troškova.

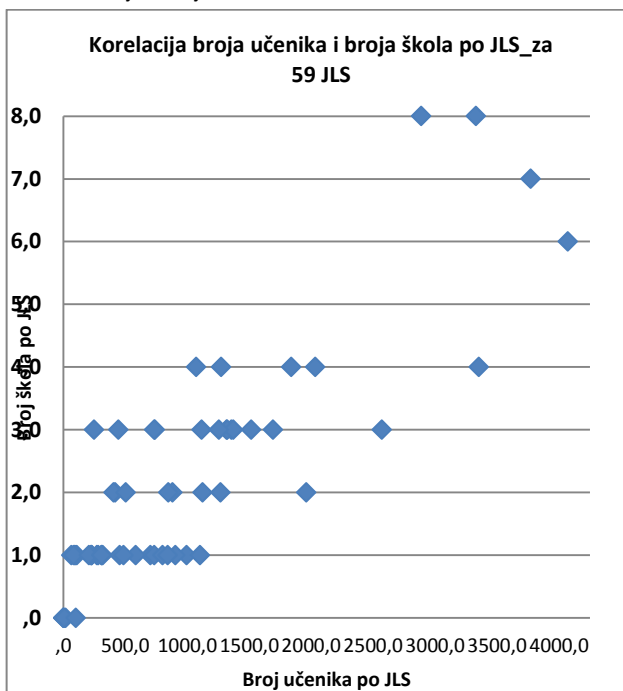
¹⁷ Prilog broj 5_Raspored JOŠ po JLS

Generalno posmatrano i uporedo za sve 63 JLS, odnos broja učenika i broja JOŠ po JLS pokazuje da broj JOŠ raste proporcionalno broju učenika i da je evidentna pozitivna korelacija ova dva pokazatelja prikazuje, kako i prikazuje Grafikon broj 2 koji slijedi. Međutim, kada se zbog visokih razlika u broju i učenika i broju škola po JLS ovi odnosi razmatraju u okviru podgrupa, postaju evidentne značajne razlike i drugačiji pokazatelji. Grafikon broj 3 koji slijedi potvrđuje neophodnost ovakvog analitičkog razmatranja, a predstavlja podgrupu od 59 JLS. U podgrupu nisu uključene JLS sa više od četiri hiljade učenika i sa više od osam JOŠ na svom području, a što kao prag prelaze samo četiri JLS.

Grafikon broj 2_broj škola i učenika za 63 JLS



Grafikon broj 3_Broj škola i učenika za 59 JLS



Izvor: RZS_Bilten_Osnovno obrazovanje_2016/2017

Posmatrano na nivou grupe od 59 JLS, odnos broja učenika i broja JOŠ po JLS pokazuje da u najvećem broju slučajeva ne postoji očekivani odnos po kojem bi broj JOŠ po JLS bio odgovarajući broju učenika na njihovom području.

U dijelu JLS koje imaju podjednak broj učenika evidentan je znatno različit broj JOŠ. Tako se u JLS sa približno 400 učenika broj JOŠ kreće između jedne i tri, u JLS sa približno 1.000 učenika se broj JOŠ kreće između jedne i četiri a u JLS sa približno 2.500 učenika se broj JOŠ kreće između tri i osam. Ovo ukazuje na četverostruke razlike u broju JOŠ između JLS sa podjednakim brojem učenika a time i na isto tolike razlike u prosječnom broju učenika po JOŠ.

Odstupanje od očekivane korelacije je evidentno i u situacijama gdje jednak broj JOŠ ima grupa JLS čiji se broj učenika razlikuje i do deset puta. Jedna od takvih situacija je da po tri JOŠ imaju i JLS sa 250 učenika i JLS sa 2.570 učenika. Isključimo li iz ovog poređenja JLS čije JOŠ imaju poseban status, ostaju i dalje visoke razlike pri kojima po tri JOŠ imaju i JLS sa ukupno 444 učenika i JLS sa 2.570 učenika. Prosjek učenika po JOŠ u prvoj grupi JLS iznosi 148 a u drugoj grupi iznosi 857 učenika, što je šesterostruka razlika.

Značajne razlike u odnosu broja učenika i broja JOŠ po JLS, posmatranom i u okviru grupa JLS sa podjednakim ukupnim brojem učenika, predstavljaju relevantan problem zbog uzročne povezanosti sa visokim razlikama u troškovima po odjeljenju. Ove razlike ukazuju na stepen neujednačenosti u raspodjeli resursa i efikasnost njihovog korištenja. Ključni nosilac i mjesto troška u JOŠ su odjeljenja, što jasno proizlazi iz Pravilnika.

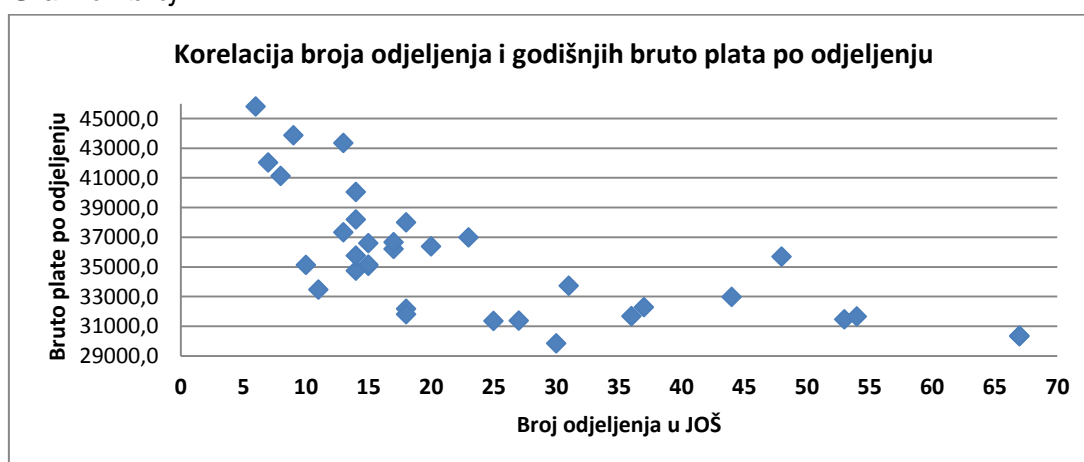
Pravilnik definiše da se na osnovu broja odjeljenja određuje ukupan broj NO i najveći dio NNO, a preko toga, indirektno i u skladu sa Pravilnikom, određuje se i visina sredstava za materijalne troškove. Ovakav model finansiranja rezultira zahtjevom i standardom ujednačenih troškova po odjeljenju, nezavisno od veličine škole mjerene brojem odjeljenja. Ministarstvo je ovaj standard potvrdilo primjenom u analizi troškova osnovnog obrazovanja i koristilo kao osnovu za pokretanje postupaka racionalizacije i promjene mreže škola.

Standard visine troška po odjeljenju, korišten kao osnova za pokretanje postupaka racionalizacije u 2015. godini, Ministarstvo je zasnivalo na optimalnom broju od 25 učenika po odjeljenju. Zbog određenih razlika u visini i strukturi, Ministarstvo je standard utvrđivalo odvojeno za odjeljenja razredne i predmetne nastave i to kao zbir bruto plata i materijalnih troškova po odjeljenju na godišnjem nivou. Po odjeljenju razredne nastave utvrđeni su godišnji troškovi po odjeljenju u visini od 27.450 KM, od čega su bruto plate 25.850 KM a materijalni troškovi 1.600 KM. Po odjeljenju predmetne nastave su utvrđeni godišnji troškovi po odjeljenju u visini od 34.893 KM, od čega su troškovi bruto plata 33.893 KM, a materijalni troškovi 1.000 KM. Uz podjednak broj odjeljenja u obe grupe, bruto plate po odjeljenju iznosile bi 29.800 KM. U utvrđenim standardima bruto plata po odjeljenju se učešće plata NNO kretalo ispod 20%.

Za potrebe obrazloženja pokretanja postupka racionalizacije, Ministarstvo je definisane iznose standardizovanih troškova po odjeljenju dijelilo na broj učenika u odjeljenjima. Taj broj učenika po odjeljenju se značajno razlikuje i u okviru iste škole a naglašenije između škola. Međutim, sve te razlike kreću se u prihvatljivim okvirima jer Zakon nije definisao minimalan broj. Ovakav izračun troškova po učeniku, izveden iz prethodnog standarda obračuna troškova na nivou odjeljenja, a ne iz stvarnih troškova na nivou JOŠ, vodio je ka drugačijim interpretacijama temeljnog standarda ujednačenih troškova po odjeljenju. Stvarne vrijednosti ovakvog pokazatelja na nivou RS ili JOŠ u cjelini nisu analizirani.

Ispitivanja su pokazala da JOŠ nisu imale ujednačen iznos troškova prosječnih godišnjih bruto plata po odjeljenju i da su u školskoj 2016/2017 godini razlike između JOŠ iznosile i do 50% ili do 16 hiljada godišnje po odjeljenju.¹⁸ Generalno posmatrano, visina ovih razlika je povezana sa veličinom JOŠ mjerene brojem odjeljenja, a time i rasporedom škola u okviru JLS. Na ovu povezanost, kao važnu moguću opciju za efikasnije upravljanje ukupnim resursima, ukazuje grafikon koji slijedi.

Grafikon broj 4



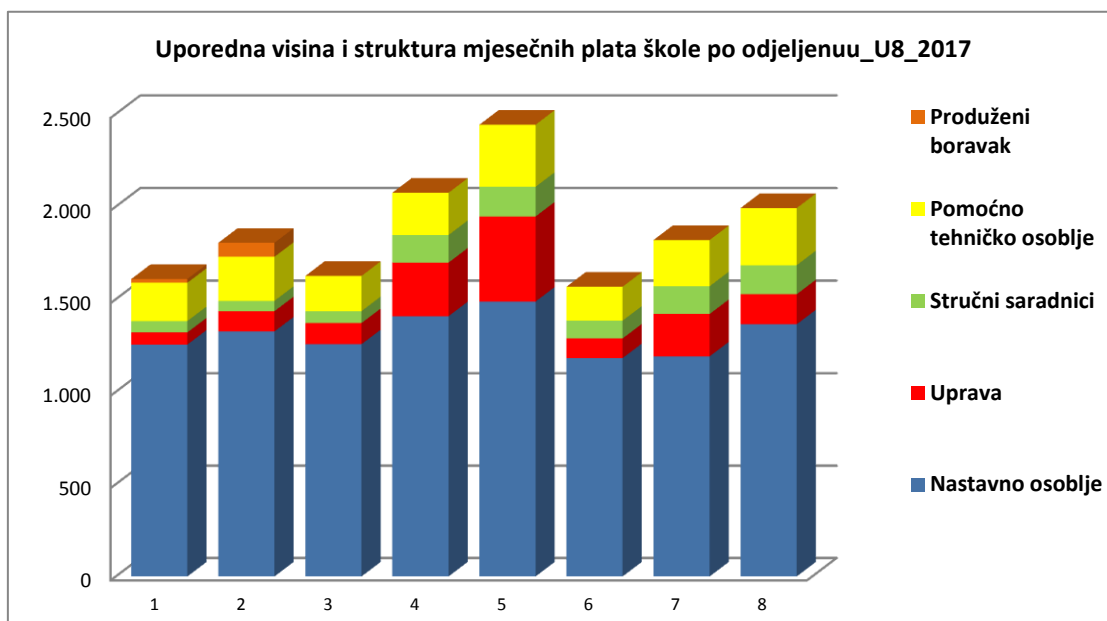
Izvor: JOŠ_upitnici popunjeni po zahtjevu revizije

¹⁸ Prilog broj 6_Uporedni pokazatelji bruto plata po odjeljenju po JOŠ

Za značajan dio JOŠ u RS je evidentna povezanost razlika u visini troškova bruto plata po odjeljenju sa veličinom JOŠ mjerene brojem odjeljenja i to na način da su veće JOŠ sa većim brojem odjeljenja imale manje troškova bruto plata po odjeljenju. JOŠ sa najmanjim brojem odjeljenja imale su u školskoj 2016/2017 godini za 50% veće bruto plate po odjeljenju nego JOŠ sa najvećim brojem odjeljenja. Međutim, jedan dio JOŠ se ne uklapa u ovakvu povezanost i pokazuju različite nivoe i smjer odstupanja. Odstupanja su evidentna kroz situacije jednakih bruto plata po odjeljenju u više JOŠ koje imaju znatno različit broj odjeljenja. Između ostalih situacija, jednake bruto plate po odjeljenju imale su JOŠ sa 11 i JOŠ sa 44 odjeljenja. Isto tako su prisutne situacije da su JOŠ sa istim brojem odjeljenja imale visoko različite bruto plate po odjeljenju i da se ta razlika kretala do 30% ili do 10 hiljada KM po odjeljenju.

Analiza mogućih uzroka značajnih razlika između JOŠ u visini troškova bruto plata po odjeljenju pokazuje da je samo manji dio ovih razlika bio neizbježan zbog objektivnih razlika u platama zaposlenih u JOŠ, zasnovanima na relevantnoj regulativi o platama, a što je evidentno iz odnosa neto plata u okviru istog radnog mjesta.¹⁹ To potvrđuju i česte razlike do 10% vrijednosti ovog pokazatelja za JOŠ sa standardizovanim brojem odjeljenja i učenika u podjednakim uslovima. Međutim, preostali značajan dio razlika ukazuje na neracionalnost i neujednačene kriterije u alokaciji ukupnih resursa. Rezultate studije mogućih uzroka neujednačene raspodjele resursa po JOŠ prezentuje sljedeći grafikon.

Grafikon broj 5

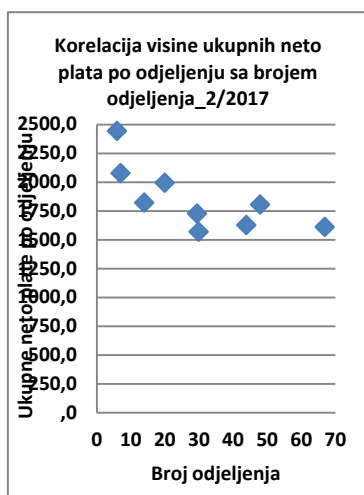


Izvor: JOŠ_Popunjeni upitnici po zahtjevu revizije

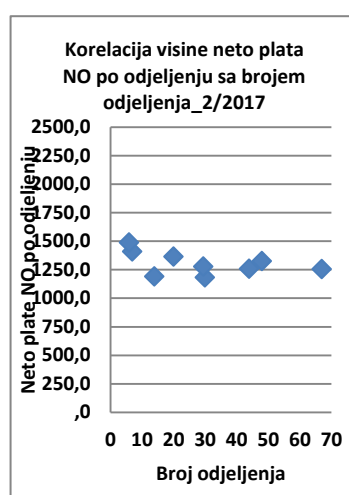
Analiza značajnih razlika između JOŠ u visini ukupnih plata po odjeljenju pokazuje da su ove razlike u značajnoj mjeri zasnovane na razlikama u strukturi ukupne mase plata, posmatrane kroz odnos NO i NNO. Dok su plate NO po odjeljenju podjednake za sve škole, neovisno o veličini i broju odjeljenja, plate NNO po odjeljenju razlikuju se i do tri puta. Upravo te razlike u najvećoj mjeri utiču na navedene visoke razlike u ukupnim platama po odjeljenju. Grafikoni koji slijede prezentuju uticaj strukture plata na razlike u visini troškova po odjeljenju.

¹⁹ Prilog broj 7_Uparedni pregled neto plata po odjeljenju_Uzorak JOŠ

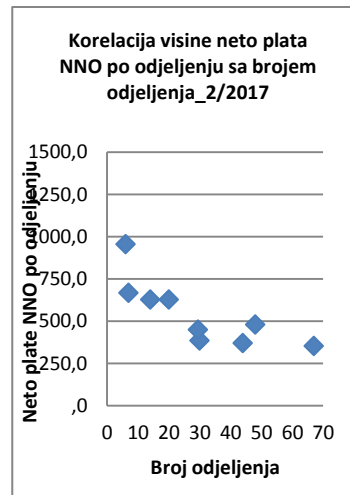
Grafikon broj 6



Grafikon broj 7



Grafikon broj 8



Izvor: JOŠ_Popunjeni upitnici po zahtjevu revizije

Ujednačene plate NO po odjeljenju su rezultat alokacije jednakog broja nastavnika ili norma sati nastavnika po odjeljenju bez obzira na veličinu JOŠ mjerenu brojem odjeljenja i podjednakih cijena po satu rada nastavnika. Manje razlike u ovoj visini zasnovane su na regulativi kroz poziciju minulog rada i eventualnog dodatka za rad u otežanim uslovima. Kod alokacije NNO su drugačiji standardi ali i njihova primjena koja rezultira navedenim visokim razlikama u platama po odjeljenju.

Studija je pokazala da se učešće plata NNO u ukupnim platama JOŠ kretalo između 22% i 39 %, što su značajne, skoro dvostruke razlike.²⁰ Ovi pokazatelji posmatrani u odnosu na visinu troškova po odjeljenju ukazuju na pozitivnu korelaciju i odnos po kojem je veće učešće plata NNO u ukupnim platama uvijek posljedično povezano sa većim troškom ukupnih plata po odjeljenju, a time i većim ukupnim troškovima i visokim razlikama konstovanim u prethodnim pasusuma. Od ukupnih razlika u visini plata NNO po odjeljenju, oko dvije trećine čine razlike u platama uprave JOŠ. Mjesečne neto plate uprave po odjeljenju kreću se između 65 KM mjesečno u JOŠ sa najnižim učešćem NNO i 459 KM mjesečno u JOŠ sa najvišim učešćem NNO, a što su razlike preko sedam puta. Manji dio ovih razlika je neizbježan i po visini visinom i po razlozima bi trebalo da elementima za NO. Ostali, najveći dio razlika predstavlja posljedicu neravnomjernog rasporeda JOŠ po JLS a zatim i NNO po JOŠ.

Imajući u vidu navedeno stanje rasporeda JOŠ i razlike u efikasnot resursa po odjeljenju, neophodno je razmotriti u kojoj su mjeri nadležne institucije kroz promjene mreže škola vršile korekcije navedenih nedostataka i realokacijama smanjivale razlike u korist boljih i ujednačenijih uslova za svakog učenika.

3.1.3. Promjene mreže škola kroz postupak racionalizacije

Kroz postupak pod nazivom racionalizacija mreže škola, u revidiranom periodu su dva puta izvršene promjene na mreži škola, po procedurama koje nisu bile precizirane i koje su rezultirale niskim stepenom realizacije predloženih promjena.

Pod pojmom "racionalizacije" Ministarstvo je provodilo mjere i aktivnosti sa ciljem optimizacije mreže i troškova, ostvarivanja ušteda i obezbjeđivanja kvalitetnijih uslova za školovanje svih učenika.

²⁰ Prilog broj 7_Uporedni pregled neto plata po odjeljenju_Uzorak JOŠ

U postupcima racionalizacije 2015. i 2017. godine predloženo je ukupno 214 promjena statusa za škole od kojih se jedan dio prijedloga promjena iz 2015. ponovio i u 2017. godini. U okviru jedne JOŠ razmatrano je i po više promjena statusa.

U postupku racionalizacije 2015. godine je, od 125 predloženih promjena statusa škola, realizovano tek 10 promjena ili samo 8%. Svih 10 promjena odnosilo na ukidanje PŠ5R. Predmet racionalizacije 2015. godine bilo je 38 osnovnih/centralnih škola koje su imale manje od 16 odjeljenja, 30 PŠ9R sa 40 i manje učenika od VI-IX razreda i 57 PŠ5R koje su imale manje od 6 učenika.²¹ Ni u jednoj od predloženih 38 JOŠ nije izvršena promjena statusa. Ni u jednoj od predloženih 30 PŠ9R nije izvršena promjena statusa.

Nizak stepen realizacije predloženih mjera je posljedica različito utvrđenih kriterija kod prijedloga za izbor škola u postupku racionalizacije i pokazatelja korištenih prilikom rada komisije na terenu. Prilikom prijedloga za izbor škola korišćeni su samo podaci o broju učenika i odjeljenja, dok je komisija na terenu posmatrala i druge pokazatelje kao što su udaljenost centralne škole od sjedišta JLS, udaljenost područne škole od centralne, obezbjeđenost/osiguranost prevoza za učenike, broj učenika za upis u sljedeću školsku godinu kao i broj učenika koji će upisati prvi razred u narednim godinama, stanje školskog objekta i drugo. Sagledavanjem šire slike stanja na terenu, broj učenika i odjeljenja kao jedinstveni početni kriterij nije se mogao adekvatno upotrijebiti kao samostalan prilikom odlučivanja o promjeni statusa škola, bez ocjene i drugih navedenih parametara.

Mjerila i kriterijumi za utvrđivanje mreže škola bili su određeni Zakonom²², ali samo u obliku opštih načela i principa, podzakonskim aktom oni nisu razrađeni u smislu objektivne mjerljivosti i raspona pokazatelja u okviru opšteg principa.

Polazni kriterijumi koje je koristilo Ministarstvo prilikom prijedloga za izbor škola, koje su bile predmet razmatranja u postupku racionalizacije mreže škola, nisu bili definisani zakonom ili nekim drugim podzakonskim aktom. Korišćeni su kriteriji definisani Pravilnikom²³ o uslovima za osnivanje i početak rada osnovne škole, a kojim se definišu uslovi samo za početak rada škola, ali ne i njihov prestanak. Polazna osnova kod određivanja kriterija bio je uslov da JOŠ može početi sa radom ako ima 18 odjeljenja od prvog do devetog razreda, PŠ9R ako ima minimalno 18 učenika po razredu i PŠ5R ako ima minimalno 25 učenika. Prilikom pokretanja postupka racionalizacije Ministarstvo je izvršilo modifikovanje kriterijuma u pogledu snižavanja definisane granice za broj učenika i odjeljenja.

Prilikom odlučivanja o promjeni statusa škole kao jedan od bitnih faktora za nastavak rada škole pokazala se procjena broja djece koja će u narednim godinama pohađati prvi razred. Međutim, dostupne informacije o broju učenika nisu pouzdane i ne zasnivaju se na detaljnim analizama i projekcijama za određeni vremenski period, nego najčešće na procjenama i izjavama pojedinaca datih prilikom rada komisije na terenu.

U postupku racionalizacije 2017. godine je, od 89 predloženih promjena statusa škola realizovano 32 promjene statusa ili nešto više od jedne trećine predloženih promjena. Najveći dio realizovanih promjena odnosio se na promjenu statusa PŠ9R. Predmet racionalizacije 2017. godine bilo je 26 osnovnih/centralnih škola koje su imale manje od 14 odjeljenja, 28 PŠ9R sa manje od 36 učenika od VI-IX razreda i 35 PŠ5R koje su imale

²¹ Prilog broj 8_Prijedlog promjena i kriteriji_Racionalizacija 2015

²² Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, "Službeni glasnik RS" broj 74/08, 71/09, 104/11 i 33/14 (član 27. stav 2.)

²³ Pravilnik o uslovima za osnivanje i početak rada osnovne škole, "Službeni glasnik RS broj 37/11 (član 4, 12 i 13)

manje od 5 učenika.²⁴ Ni u jednoj od predloženih 26 JOŠ nije izvršena promjena statusa iako sve škole koje su bile predmet razmatranja, u skladu sa Zakonom, nisu ispunjavale uslove da nastave sa radom kao samostalni pravni subjekti. Za njih 10, u skladu sa važećom Odlukom o mreži škola, dodijeljen je poseban status.

Prvobitnim Zaključkom Vlade, od predloženih 28 PŠ9R, pet PŠ9R je nastavilo rad kao PŠ5R, a 15 ih je nastavilo rad, ali u kombinaciji odjeljenja od VI-IX razreda. Naknadno, za dvije PŠ9R je poništen Zaključak Vlade o kombinaciji odjeljenja i one su nastavile rad kao PŠ9R, ali bez kombinacije odjeljenja. PŠ9R koje nisu ispunjavale uslove za dalji rad, Odlukom Vlade, nastavile su sa radom, ali sa kombinovanim odjeljenjima u predmetnoj nastavi. Ovo je od školske 2017/2018 godine bila novina u obrazovnom sistemu RS, oko koje kao modela izvođenja nastave nije postojao potreban nivo saglasnosti relevantnih institucija sistema i učesnika u kreiranju i izvođenju nastave. Organizovanje i izvođenje nastave u kombinovanim odjeljenjima u predmetnoj nastavi pokazalo se kao kompleksan i izuzetno složen posao za JOŠ u kojima su izvršene promjene.

Od predloženih 35 PŠ5R promjena statusa prvobitno je realizovano 15 promjena. Promjene su se odnosile na PŠ5R koje su prestale sa radom. Međutim, za jednu školu poništen je Zaključak Vlade o prestanku i ona je nastavila sa daljim radom.

Znatno manji broj predloženih statusnih promjena u postupku racionalizacije 2017. godine, je posljedica odluke Ministarstva da prilikom formiranja prijedloga utvrdi polazne kriterijume, broj učenika i odjeljenja na nivou nižem od prethodno korištenih u 2015. godini. Tom promjenom je u 2017. godini izvršen i manji obuhvat škola koje ne ispunjavaju uslove za dalji rad u postojećem statusu. Predloženo je 36 promjena (29%) manje nego u 2015. godini. Ukupno 52 škole od 89 predloženih, od toga 26 centralnih i 26 područnih škola koje su bile predmet racionalizacije u 2017. godini predložene su i 2015. godine. Realizovano je 23 prijedloga promjene statusa škola iz 2015. godine u 2017. godini.

Navedeni polazni kriteriji u postupku racionalizacije 2017. godine, definisani kroz broj odjeljenja i učenika, jednaki su kriterijima objavljenim u novom Zakonu iz kojeg je evidentno da su prethodno korišteni kriteriji definisani kroz broj odjeljenja i broj učenika postali uslovi²⁵ za prestanak rada škola.

Iako su u okviru prijedloga promjena statusa škola u postupcima racionalizacije podjednako bile zastupljene i JOŠ, PŠ9R i PŠ5R realizovane promjene su se odnosile samo na područne škole. Time je znatno promijenjena struktura škola u odnosu broja područnih prema broju centralnih škola. Promjene mreže su najvećim dijelom značile prestanak rada PŠ5R. Manji dio ukupnih promjena odnosio se na status PŠ9R, pri čemu je to većim dijelom bilo kroz prelazak na rad u kombinovanim odjeljenjima od VI-IX razreda, a manjim dijelom kroz prelazak u status PŠ5R.

Promjene statusa područnih škola vršene su u JOŠ koje su imale relativno veći broj područnih škola i ukupan broj odjeljenja, ali koje su kao ustanova u cjelini imale relativno niske troškove po odjeljenju. Sa druge strane izostala je promjena u JOŠ koje su imale relativno visoke troškove po odjeljenju, a da pri tome nisu imale poseban status niti su bile jedine na području pripadajuće JLS i koje nisu.

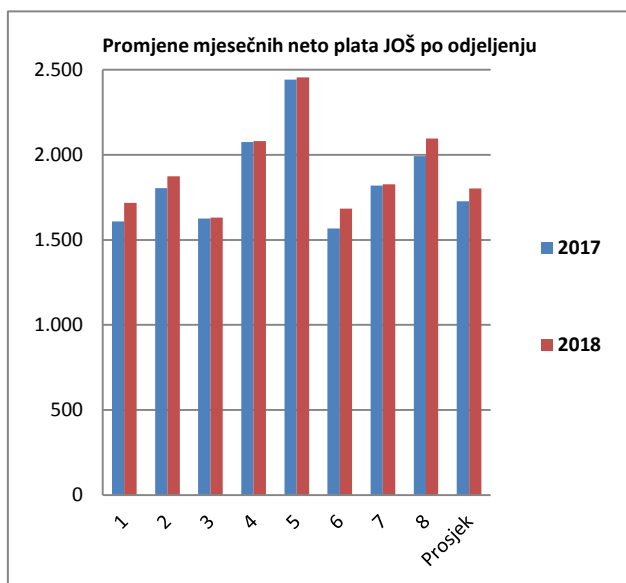
Nalazi revizije pokazuju da smanjenje broja odjeljenja u JOŠ kroz donešenje odluka o prestanku rada područnih škola ili prelaskom na kombinovana odjeljenja u PŠ9R nije bilo

²⁴ Prilog broj 9_Prijedlog promjena i kriteriji_Racionalizacija 2017

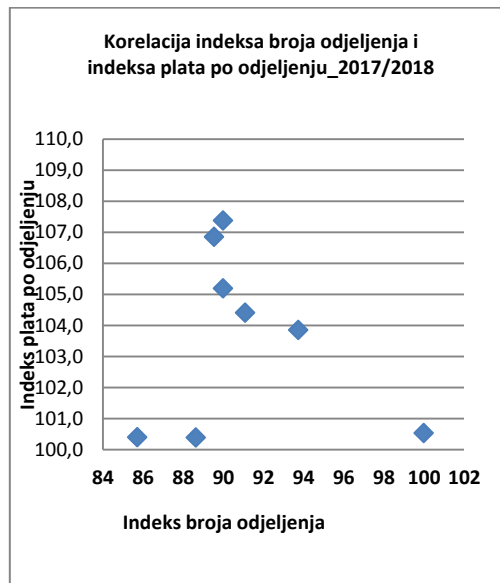
²⁵ Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, "Službeni glasnik RS" broj 44/17 i 31/18 (član 35. stav 3, 4 i 6)

praćeno proporcionalnim smanjenjem ukupnih troškova bruto plata u tim JOŠ, što je rezultiralo povećanjem troškova bruto plata po odjeljenju, ali i po učeniku.²⁶ U okviru povećanja prosječnih troškova po odjeljenju su povećane i razlike između JOŠ sa najnižim i najvišim troškovima bruto plata po odjeljenju sa 50% na 60% ili sa 16 na 17 hiljada KM godišnje po odjeljenju. Istovremeno su ove i ovakve promjene najviše uticale na dostupnost i standard učenika, smanjujući ga u dijelu tih JOŠ i povećavajući razlike u odnosu na prethodno stanje i u odnosu na učenike ostalih škola. Grafikon koji slijedi pokazuje trend i rezultate izvršenih promjena u postupku racionalizacije 2017. godine na manjem uzorku JOŠ.²⁷

Grafikon broj 9



Grafikon broj 10



Izvor: JOŠ_upitnici popunjeni po zahtjevu revizije

Masa plata JOŠ u kojima su vršene promjene statusa je u sljedećoj godini smanjena u prosjeku za 5%, što je uz istovremeno smanjenje broja odjeljenja u istima za 9%, rezultiralo je povećanjem plata po odjeljenju u prosjeku za 4%. Ovo smanjenje plata u JOŠ u kojima su vršene promjene je ostvareno u okolnostima povećane budžetske pozicije ukupnih bruto ličnih primanja za sve JOŠ što ukazuje na dodatnu neravnomjernost u raspodjeli ukupnih sredstava. Vrijednosti i odnosi ovih pokazatelja, posmatrani pojedinačno po JOŠ u kojima su vršene promjene, razlikuju se u manjoj mjeri ali je kod svih evidentno povećanje troškova neto plata po odjeljenju. Analiza rezultata provedenih promjena mreže u postupku racionalizacije u 2017. godini ukazuje na negativnu korelaciju indeksa promjena broja odjeljenja i indeksa neto plata po odjeljenju, umjesto očekivanu pozitivnu korelaciju. Posmatrano po JOŠ, viši indeks troškova po odjeljenju bio je povezan sa nižim indeksom broja odjeljenja.

Izostanak očekivanih ušteda i smanjenja prosječnih troškova po odjeljenju pa i u JOŠ gdje su vršene promjene ukazuje na neadekvatnost strukture izvršenih promjena usmjerenih samo na statuse područnih škola. Izvršenim promjenama u statusu područnih škola nisu značajnije promijenjeni iznosi plata NNO a kao takvi su nakon promjena raspoređeni na manji broj odjeljenja. Promjenama u postupku racionalizacije 2017. godine nisu značajnije smanjeni ni iznosi plata NO niti je to smanjenje bilo proporcionalno smanjenju broja

²⁶ Prilog broj 6_Dinamika kretanja broja učenika odjeljenja i bruto plata 2015-2018

²⁷ Prilog broj 7_Uporedni pregled neto plata po odjeljenju po JOŠ za 2017. godinu

odjeljenja. Između ostalog, to je posljedica prakse da se dio norme NO, izgubljen kroz ukidanje područne škole ili odjeljenja, nadoknadi kroz angažovanje u produženom boravku ili kroz prekomponovanje odjeljenja na nivou JOŠ.

Prekoračenje zakonskih rokova u odlučivanju o mreži škola, kašnjenje i nepoštovanje redosljeda u pristupanju provođenja određenih vezanih aktivnosti znatno je uticalo na godišnje planiranje, raspored kadrova, organizaciju prevoza učenika i njegovo finansiranje.

3.2. Godišnja alokacija budžetskih sredstava

Godišnja alokacija sredstava za funkcionisanje JOŠ vrši se kroz proceduru planiranja i izvršavanja budžeta uz jasno izražen problem odnosa planiranja po elementima budžetske i školske godine. Budžetski okvir za osnovno obrazovanje nije po svim pozicijama pravovremeno raspoređivan na JOŠ, a djelimično izvršeni raspored nije bio dostupan ni prezentovan svim JOŠ.

Porast budžeta osnovnog obrazovanja u 2018. godini u odnosu na 2015. godinu od 1% ili za 2,6 miliona KM je bio znatno sporiji od porasta ukupnog budžeta RS. Sredstva za bruto lična primanja su činila u posmatranom periodu preko 90% budžeta i time imala ključan uticaj na kretanje i strukturu ukupnih sredstava. Iako ostvarenim povećanjem budžeta nije značajnije promijenjena njegova struktura,²⁸ evidentno je da povećanje nije ostvareno na pozicijama koje bi značajnije i direktnije doprinosile boljim i ujednačenijim uslovima učenika. Navedeno ukupno povećanje od 2,6 miliona KM odnosilo se na poziciju sredstava za bruto lična primanja u iznosu od jedan milion KM, na sredstava za robe i usluge u iznosu od 1,3 miliona KM i izdatke za stalnu imovinu u iznosu 0,4 miliona KM. Na poziciji prevoza učenika izvršeno je smanjenje sredstava za iznos od 0,1 milion KM. U okviru povećanja izdvajanja za robe i usluge, samo se 0,2 miliona KM odnosilo na rashode energije i komunalnih usluga, a preostalih 1,1 miliona KM se odnosilo na ostale robe i usluge, one koje su manjoj mjeri u direktnoj funkciji boljih uslova za učenike.

Ostvareni rast ukupnog budžeta osnovnog vaspitanja i obrazovanja uz istovremeni, prethodno navedeni pad i broja odjeljenja i broja učenika, rezultirao je porastom budžeta po odjeljenju za 4%, a po učeniku za 6%.

3.2.1. Sredstva za plate i materijalne troškove

Iako svaka JOŠ nije bila obavještavana o ukupno odobrenom godišnjem budžetu, za dio budžeta koji se odnosi na sredstva za bruto plate i materijalne troškove su obavještenja dostavljana u prvom kvartalu budžetske godine. Obavještenja su uslijedila nakon usvajanja Budžeta RS i postupka rasporeda ukupnog iznosa ovih pozicija budžeta na JOŠ pojedinačno. Odobravana visina sredstava bila je uvijek znatno ispod zbira ukupnih zahtjeva JOŠ, a kod dijela JOŠ se ta razlika kretala i do jedne trećine njihovog budžetskog zahtjeva. S obzirom da se plan odnosi na školsku godinu koja traje od septembra prethodne budžetske godine i da je raspored ključnih resursa već izvršen, otvara se pitanje jasnosti i usaglašenosti metodologije odobravanja sredstava za budžetsku godinu. Rebalansi budžeta nisu vršeni iako su se početkom svake nove školske godine znatno mijenjali resursi JOŠ posmatrani prije svega kroz broj objekata u kojima se odvijala nastava i kroz broj zaposlenih i njihove norme.

Sredstva za plate zaposlenih u JOŠ nisu se u revidiranom periodu kretala proporcionalno broju zaposlenih zbog značajnog porasta dijela zaposlenih koji rade u više JOŠ, ali sa

²⁸ Prilog broj 10_Budžeti osnovnog obrazovanja za period 2015-2018

nepunom normom ili nepunim radnim vremenom. Dijelom i zbog ovog problema, podaci o broju zaposlenih, koji bi bili relevantan parametar za analizu, planiranje i poređenje po godinama ili između JOŠ, značajno variraju zavisno od izvora. Prema podacima Zavoda za statistiku RS,²⁹ više od 40% zaposlenih nastavnika radilo je u više JOŠ, a više od 70% njih ili skoro jedna trećina ukupnog broja je ipak imala nepunu normu. Nepuna norma kretala se u prosjeku od 60%, ali je za dio nastavnika iznosila i samo 10%. Ovaj je problem u posmatranom periodu povećavan i struktura zaposlenih mijenjana na način da je broj zaposlenih sa punim radnim vremenom smanjen za 8%, a broj sa nepunim radnim vremenom porastao za 6%.

Uz sve ostale aspekte efikasnosti upravljanja resursima, trend strukture zaposlenih nastavnika, u okolnostima postojeće mreže škola i regulative, za JOŠ je značio nove probleme i dodatne troškove u organizaciji nastave i prevoza, ali i u administraciji jer je za trećinu nastavnika po više puta i u više JOŠ trebalo vršiti obračun plata i prevoza, prijave, odjave i brojne druge povezane radnje. Zbog putovanja velikog dijela nastavnika na više, često dugih i unakrsnih relacija, trošak prevoza zaposlenih u prosjeku je oko 2% u odnosu na bruto plate, u značajnom broju JOŠ je oko 4%, a u dijelu i 10% u odnosu na bruto plate pripadajućih JOŠ.

Odobrena sredstva javnim osnovnim školama na ime materijalnih troškova za budžetsku godinu iskazivana su samo u ukupnom zbiru tih troškova, a ne i za svaku grupu, adekvatno usvojenom budžetu, što je uz činjenicu znatno većih zahtjeva javnih osnovnih škola od odobrenih iznosa i bez definisanja prioriteta ostavljalo značajan prostor za moguće nenamjensko trošenje i nemogućnost utvrđivanja odgovornosti za eventualna prekoračenja pojedinih pozicija.

Ispitivanja pokazuju da rasporedom sredstava za materijalne troškove nije bio u potpunosti i jednako za sve primjenjivan Pravilnik i da nisu uvijek bili osigurani potrebni i podjednaki uslovi za rad. Primjena normativa za materijalne troškove iz Pravilnika nije bila obavezujuća za JOŠ u kreiranju budžetskog zahtjeva, što je rezultiralo različitim pristupima i metodama. Najveći dio JOŠ je materijalne troškove planirano povećavajući troškove prethodne godine za određeni postotak, svaka po vlastitoj procjeni mogućih promjena. Jasne instrukcije vezane za ovo planiranje, koja bi značila jedinstvenije osnove i elemente planiranja nije bilo. Primjena Pravilnika u rasporedu materijalnih troškova nije bila dosljedna ni u Ministarstvu jer je to, po njihovoj izjavi, bilo često nemoguće i neadekvatno rješenje za dio pozicija u okviru ovih troškova i za dio JOŠ zbog zbog evidentnih brojnih specifičnosti.

Ispitivanja pokazuju da je stepen adekvatnosti načina rasporeda sredstava za materijalne troškove po JOŠ, definisan Pravilnikom, upitan iz više razloga, a što potvrđuje i nedovoljan nivo njegove primjenjenosti u praksi. Normiranje svih grupa materijalnih troškova kroz postotak od bruto plata, teško je primjenjivo rješenje i za Ministarstvo i za JOŠ, nepoznato je u modelima i praksama u okruženju i nedovoljno logično. Ovo je posebno naglašeno za pojedine grupe troškova kao što su troškovi energije, grijanja, vode i higijenskog materijala. Ovo su grupe troškova koje u najvećoj mjeri određuju školske uslove za učenike. Njihova adekvatna vrijednost je najmanje povezana sa visinom plata, a promjene njihove vrijednosti zbog promjene cijene energenata i usluga na slobodnom tržištu teško se mogu dovesti u korelaciju sa promjenama iznosa plata zasnovanima na promjeni odluka Vlade o najnižoj cijeni rada, koeficijentima za pojedina radna mjesta ili stopama poreza i doprinosa. Postojeći pristup definisanju normativa za materijalne troškove, isti za sve JOŠ, sa jedne strane a njihova selektivna primjena sa druge strane, osvaljaju veliki prostor za subjektivno odlučivanje i na nivou Ministarstva i na nivou JOŠ.

²⁹ Bilteni OO, RZS

Takvo odlučivanje povećava rizik po efikasnost i najbolji mogući raspored po prioritetima grupa troškova a umanjuje odgovornost za transparentno i namjensko trošenje sredstava po pojedinim grupama i školskim objektima. Ovo je posebno naglašeno u JOŠ čiji školski objekti u centralnim i područnim školama imaju različite načine grijanja, od gradskih toplana do peći na drva po učionicama ili čiji se objekti uz isti način grijanja nalaze u različitim klimatskim uslovima. Ovakve razlike, zajedno sa razlikama u energenata, zavisno od mjesta i vremena nabavke, zahtijevaju adekvatne selektivne normative, zasnovane na objektivnim razlikama u uslovima za JOŠ i njihove objekte.

3.2.2. Sredstva za stalnu imovinu

Pregledi potreba za sredstvima za stalnu imovinu, kao segment sveobuhvatnog dokumenta GPRŠ koje JOŠ dostavljaju Ministarstvu početkom školske godine i ispitivanja revizije jasno ukazuju na visoke razlike u stanju stalne imovine i opreme po JOŠ. U dijelu JOŠ neriješena su pitanja pitke vode, sanitarnih čvorova, krovova, fiskulturnih sala i kabineta. Informacije Ministarstva o mreži osnovnih škola sa prijedlogom racionalizacije potvrđuju ove činjenice i stanje se opisuje kao katastrofalno i nehumano za djecu. Direktori JOŠ stanje objekata i opreme naglašavaju kao značajan problem.

Sredstva budžeta osnovnog obrazovanja namijenjena ovoj poziciji stagnirala su do 2018. godine na nivou od 400 hiljada KM ili na nivou učešća od 0,2% u ukupnim sredstvima za ovu oblast. Iznos sredstava za ovu namjenu u budžetu 2017. godine je pokrivaio tek 2% iznosa zahtijevanog od JOŠ kroz GPRŠ i samo 10% iznosa zahtijevanog od JOŠ u toku godine kroz zahtjeve za hitnim intervencijama. U 2018. godini su sredstva povećana na 800 hiljada ili na 0,4%, što je i pored dvostrukog uvećanja bilo 9% od zbira iznosa iz GPRŠ daleko ispod iznosa koji su JOŠ navele kao nulti prioritet. Iako nije bilo značajnijeg ulaganja u 2017. godini, JOŠ su svoje zahtjeve skoro prepolovile što ukazuje na nedostatke u definisanosti i primjeni metodologije planiranja i kandidovanja posebnih zahtjeva u toku godine.

Za potrebe godišnjeg planiranja izdataka za stalnu imovinu i odobravanje istih po JOŠ pojedinačno, Ministarstvo nije vršilo pravovremenu obradu i analizu podataka sadržanih u GPRŠ. Sadržajan pregled potreba vezanih za stalnu imovinu u okviru GPRŠ, grupisanih po vrstama potrebnih ulaganja i po vlastitim prioritetima svake JOŠ, zahtijevao je angažman značajnih resursa, a nije imao adekvatnu upotrebnu vrijednost. Posljedica navedenog jeste izostanak pravovremenog i transparentnog rasporeda sredstava budžeta za ovu namjenu po JOŠ i po objektima njihovih centralnih i područnih škola i izostanak bilo kakvog obavještenja JOŠ o ishodu njihovih zahtjeva iskazanih kroz budžetske zahtjeve ili GPRŠ.

Pojedinačna odobravanja sredstva za ove namjene su vršena samo za hitne intervencije, one zbog kojih bi morala biti obustavljena nastava a na osnovu posebnih zahtjeva JOŠ dostavljenih u toku godine. Kriteriji za ocjenu stepena hitnosti i za izbor „najhitnijih“ intervencija koje su mogle biti pokrivenne iznosom raspoloživih sredstava nisu bili definisani. A neophodnost toga potvrđuje informacija da su potrebe za hitnim intervencijama, iskazane kroz zahtjeve JOŠ u 2017. godini iznosile 3,9 miliona KM ili skoro deset puta više od sredstava u budžetu za te namjene. Pored popunjenog obrasca u okviru GPRŠ, JOŠ su pri podnošenju pojedinačnih zahtjeva bile izložene dodatnim troškovima pribavljanja predmjera i predračuna radova uz neizvjesnost osiguranosti finansiranja istih i vremenskog roka.

U dijelu JOŠ je stanje značajno poboljšano njihovom značajnom aktivnošću i dobrom komunikacijom sa okruženjem, JLS i drugim potencijalnim donatorima. Ispitivanja pokazuju da je dio JOŠ često kandidovao projekte i podnosio zahtjeve za finansiranjem sanacije objekata i nabavke opreme i u tome uspijevaio i evidentno je poboljšanje uslova u

tim školama. Dio JOŠ je bio manje aktivan u navedenim aktivnostima prema okruženju ali i prema samom Ministarstvu, a što je značilo izostanak donacija, pogoršanjem stanja i većim razlikama u odnosu na ostale JOŠ.

Dio JLS je vršio detaljne analize stanja u obrazovanju na svome području, time i u osnovnim školama, posebno se fokusirajući na stanje objekata i pitanja grijanja. U komunikaciji sa JOŠ su utvrđivane potrebe i vršena finansiranja sa posebne budžetske pozicije za ove namjene i u skladu sa prioritetima ulagana sredstva u sanaciju objekata i poboljšanje uslova.

3.3. Planiranje i raspored sredstava za prevoz učenika

Pravo na organizovani prevoz za učenike koji stanuju na udaljenosti od škole većoj od četiri kilometra u okviru upisnog područja, imao je svaki peti učenik ili oko 20% ukupnog broja učenika. Između JOŠ postoje značajne razlike u relativnom broju učenika koji putuju, povezane sa veličinom upisnog područja i adekvatnošću broja i rasporeda područnih škola. Razlike se kreću od JOŠ sa neznatnim učešćem broja učenika putnika u ukupnom broju učenika do JOŠ u kojima putuje i 70% od ukupnog broj učenika. Nivo osiguranosti adekvatnog i besplatnog prevoza učenika od kuće do škole i nazad je jedan od ključnih pokazatelja dostupnosti i ujednačenosti uslova učenika u osnovnom obrazovanju Promjenama mreže kroz promjene statusa područnih škola broj putnika relativno raste i otvara potrebu za dodatnim aktivnostima i resursima u segmentu prevoza. Ispitivanja ukazuju na značajnu neujednačenost u standardu učenika vezanom za prevoz, posmatranu između JLS, između JOŠ u okviru iste JLS ali i između učenika iste JOŠ zavisno od saobraćajne povezanosti na upisnom području stepenu usklađenosti definisanja zona i cijena između učesnika u tom postupku.

3.3.1. Regulisanost i usaglašenost u planiranju sredstava

Za potrebe osiguranja zakonskih prava učenika na besplatan prevoz Ministarstvo nije raspolagalo relevantnim i ažurnim informacijama, neophodnima za efikasno budžetsko planiranje. U procesu planiranja i odobravanja sredstava za ovu namjenu Ministarstvo nije raspolagalo informacijom o stvarnim ukupnim troškovima prevoza učenika. Regulatorni okvir kroz kategorije besplatnog prevoza i sredstava za to koje osigurava Vlada iz budžeta ne ostavlja prostor ni mogućnost za drugačija rješenja.³⁰ U svrhu ispunjenja definisanih obaveza Vlade, Ministarstvo nije definisalo adekvatan sadržaj pokazatelja, procedura i rokova za njihovo prikupljanje i obradu, prethodno usaglašen sa ostalim učesnicima u ovom složenom i zahtjevnom postupku, sa JOŠ i JLS. Iako obaveze JLS vezane za prevoz učenika ne proizlaze direktno iz Zakona, njene nadležnosti u organizovanju javnog prevoza putnika i njihovo uspješno izvršavanje predstavljaju važan uslov za efikasno obezbjeđenje prevoza učenika. Izostanak organizovanog javnog prevoza na određenim relacijama zahtijeva angažman JOŠ u organizovanju istog i izbor prevoznika što dodatno problematizuje i poskupljuje ove aktivnosti.

U svrhu ispunjenja zakonske obaveze Vlade po prevozu učenika, Ministarstvo je u okviru Pravilnika definisalo metodologiju za obračun i odobravanje sredstava JOŠ za prevoz učenika po metodologiji koja nije zasnovana na stvarnim cijenama mjesečnih karata nego na definisanim iznosima, unaprijed određenim po zonama. Stvarne cijene mjesečnih karata za učenike, na čiju visinu učenici nisu mogli uticati na najvećem broju relacija, bile su znatno više od iznosa utvrđenih za priznavanje od Ministarstva i dostavljenih JOŠ u

³⁰ Uredba o pedagoškim standardima i normativima za osnovno obrazovanje i vaspitanje, "Službeni glasnik RS", broj 51/11 (član 51)

svrhu ugovaranja prevoza sa prevoznicima. Neovisno o stvarnom, raznolikom načinu utvrđivanja zona i linija na području svake JLS, u skladu sa njenim specifičnim okolnostima, Ministarstvo je definisalo devet zona, jednako za sve JLS i jednake cijene za svaku zonu. Zone su definisane po dužinama relacija, grupisano u razrede od po pet kilometara, osim u prvoj koja je za relaciju do 10 kilometara i u devetoj koja je za relaciju preko 50 kilometara.³¹ Iako metodologija podrazumijeva korekciju definisanih cijena na početku školske godine na osnovu parametara promjene cijene goriva i raspoloživosti sredstava u budžetu, odobrene cijene po ovoj metodologiji se nisu mijenjale u revidiranom periodu.

Kako Ministarstvo nije raspolagalo informacijama o stvarnim cijenama prevoza nisu uslijedile ni instrukcije JOŠ o načinu rasporeda ukupno odobrenog iznosa, znatno nižeg od stvarnih troškova, po učenicima i prevoznicima. Od Ministarstva nepriznati dio troškova prevoza učenika ili razlika između ukupno odobrenog iznosa i iznosa obračunatog po stvarnim cijenama mjesečnih karata ili po Ugovorom sa prevoznikom nisu bili isti po JOŠ i kretali su se između 0% i 66% ukupnih stvarnih troškova. Ovako visoke razlike su nastale zavisno od JLS, vrste organizovanog prevoza, cijena i stepena usklađenosti zona i relacija između JLS i Ministarstva. U takvim su okolnostima JOŠ postupale različito, u skladu sa mogućnostima i vlastitim viđenjem najboljeg načina.

3.3.2. Ujednačenost u ostvarivanju prava učenika na prevoz

U posmatranom periodu nije ostvaren potreban nivo koordinacije i jedinstvenog djelovanja Ministarstva, JLS i JOŠ u osiguranju prevoza učenika zbog čega prevoz nije uvijek bio adekvatan, na nivou definisanih standarda.³² Visok stepen koordinacije je zahtijevala podijeljenost uloga između njih i složenost pitanja i povezanih uzročno-posljedičnih postupaka i aktivnosti koje podrazumijeva uspješna realizacija prevoza učenika. To je bilo posebno naglašeno u situacijama odlučivanja o promjeni statusa pojedinih škola kada je adekvatna rješenost pitanja prevoza trebala biti uslov za eventualnu promjenu i kada je posebno važno pitanje redosljeda aktivnosti i donošenja odluka nadležnih institucija. Šanse za uspješno rješavanje pitanja adekvatnog prevoza umanjivane su kašnjenjem u odlučivanju Vlade o promjenama u mreži škola zbog čega JOŠ i nisu mogle pravovremeno informisati nadležne organe u JLS o novim okolnostima povodom promjene mreže škola, i o potrebi uvođenja novih đačkih linija i adekvatnom vremenu polazaka. Dijelom i zbog takvih okolnosti, neke potrebne linije nisu organizovane i u izostanku drugih rješenja, roditelji su dovođeni u situaciju da sami organizuju prevoz svoje djece, ponekad i na vrlo udaljenim relacijama. Iako takav način prevoza time značajno podiže troškove i iznad visine u organizovanom javnom prevozu za jednaku udaljenost, roditeljima su refundirani troškovi samo u visini koju je odobrilo Ministarstvo.

Značajnom broju učenika putnika nije bio osiguran besplatan prevoz, a nepokriveni dio cijene mjesečne karte bio je različit i kretao se i do 75 KM ili relativno posmatrano i preko 60% pune cijene mjesečne karte. Na ove su razlike uticali brojni subjekti i faktori. Visoke razlike između pune cijene i iznosa koje je pokrivalo Ministarstvo umanjivane su kroz različite vidove učešća JLS, ali nedovoljne da se razlike neutrališu. Nakon svih modaliteta utvrđivanja cijena i njihovog finansiranja iz više izvora, značajan dio učenika je učestvovao u finansiranju prevoza.

Za dio potrebnih relacija za prevoz učenika, JLS nisu uspjele organizovati javni linijski prevoz zbog male frekventnosti putnika i nerentabilnosti linije za prevoznike. Posebno je

³¹ Pravilnik o finansiranju osnovnih škola, "Službeni glasnik RS", broj 05/09 I 75/14

³² Uredba o pedagoškim standardima i normativima za osnovno obrazovanje i vaspitanje, "Službeni glasnik RS", broj 51/11 (član 51. i 52)

to bilo prisutno u okviru manjih, brdsko-planinskih i slabo naseljenih JLS kada su JOŠ pristupale organizovanju ugovorenog prevoza samo za učenike. U takvim je okolnostima ukupna cijena po učeniku bila relativno veća. Kako je dio koji odobrava Ministarstvo bio isti za sve JLS i načine prevoza, manje i nerazvijene JLS su iz svojih budžeta izdvajale relativno veća sredstva za prevoz učenika. U situacijama kada to nije bilo dovoljno za pokriće dijela nepriznatog od Ministarstva, dio prevoza sufinansirali su zaposleni nastavnici u tim JOŠ, svjesni teškog materijalnog statusa roditelja svojih učenika i rizika da prevoznik obustavi prevoz za sve učenike u slučaju izostanka pravovremene naplate.

Za dio potrebnih linija za prevoz učenika, za koje ni JLS ni JOŠ nisu uspjele organizovati adekvatan ni linijski ni ugovoreni prevoz, jedina preostala mogućnost su bili roditelji prevoznici, uz značajne razlike u praksama povodom takvih okolnosti. Dio roditelja je vršio prevoz svoje djece, a dio nije imao takvu mogućnost. U okviru onih koji su vršili prevoz jednom dijelu su refundirana sredstva ali samo u visini odobrenoj od Ministarstva. U takvim situacijama je naknada troškova prevoza učenika na udaljenosti od 25 kilometara iznosila 56 KM mjesečno. Dijelu roditelja prevoznika sredstva i nisu refundirana. Učenici čiji roditelji nisu bili u mogućnosti prevoziti ih do škole su pješačila, znatno duže od 5 kilometara, bez nadoknade prevoza, iako su, po pravilima Ministarstva, bila dio onih za koje je utvrđeno pravo i njegova visina.

Iako bez informacije o ukupnim stvarnim troškovima prevoza učenika ali uz evidentno saznanje da su odobrena sredstva nedovoljna za većinu JOŠ i većinu učenika putnika u njima, Ministarstvo nije preduzimalo dodatne aktivnosti na rješavanju otvorenog pitanja. Dio troškova prevoza koji nije pokrivalo Ministarstvo je iznosilo i do 66% ukupnih stvarnih troškova uz varijacije između JLS, JOŠ u okviru iste JLS ali i učenika iste JOŠ. Posljedice neriješenih pitanja snosili su roditelji učenika, neki na način da su snosili ukupan trošak i vršili prevoz svoje djece kada on nije bio adekvatno organizovan a neki na način da su plaćali dio cijene karte koju Ministarstvo preko JOŠ nije priznalo prevozniku.

U posmatranom periodu je značajan broj JLS sufinansirao prevoz učenika i plaćao jedan dio cijene mjesečne karte nepokriven od Ministarstva. Načini i visina učešća u ovom sufinansiranju bili su vrlo različiti između JLS, zavisno od visine dijela cijene nepokrivenog od Ministarstva, od mogućnosti budžeta i vlastitim kriterijima pristupu rasporeda izvojenih sredstava po određenim kategorijama relacija i statusa samih učenika.

Dio JLS je subvencionisao ukupne cijene javnog prevoza na svom području, smatrajući ih visokima za sve kategorije građana, pa je u tom okviru pokrivan i dio cijene mjesečnih učeničkih karata. U okviru ove grupe JLS je dio onih koje su pokrile ukupnu razliku do pune cijene karte umjesto roditelja i još dodatnim uplatama roditeljima učenika putnika podsticale ih na boravak i ostanak u selima udaljenima od škole.

Dio JLS je sufinansirao troškove prevoza samo za neke kategorije učenika, najčešće one iz socijalno ugroženih porodica, ali po odluci u kojoj su tačno definisani iznosi za svaku od zona i pripadajućih cijena mjesečnih karata. I ovdje postoji netransparentan prostor s obzirom da pri odlučivanju o ovim iznosima nemaju informaciju o dijelu iznosa koji finansira Ministarstvo nego samo punu cijenu učeničke karte po cjenovniku prevoznika.³³

Puno pokriće troškova prevoza od Ministarstva i adekvatnost organizacije prevoza za učenike ostvareno je samo u malom dijelu JOŠ koje imaju vlastita vozila za prevoz učenika. Prilagođenost polazaka potrebama učenika i usaglašenost rasporeda nastave sa zahtjevom višelinijske upotrebe ovih vozila i punom iskorištenošću u svim pravcima i za učenike i nastavnike je primjer efikasne upotrebe resursa i najvišeg mogućeg nivoa

³³ Prilog broj 11_Razlike u sufinansiranju troškova prevoza učenika između MPK i JLS

ujednačenosti učeničkog standarda u objektivno prisutnim uslovima visokih razlika udaljenosti od škole.

4. ZAKLJUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je izvršila reviziju učinka na temu upravljanja resursima osnovnih škola sa fokusom na primjenu principa efikasnosti i jednakih uslova za sve učenike.

Imajući u vidu postojeću raspoređenost školskih objekata, ograničena godišnja budžetska sredstva i sve manji broj učenika, posebno u područnim seoskim školama, optimizacija sistema predstavlja veliki upravljački izazov za sve nadležne institucije. Efikasno upravljanje resursima osnovnih škola uz uvažavanje principa jednakih uslova za sve učenike u ovoj reviziji podrazumijeva transparentno adekvatno odlučivanje o visini, rasporedu i korištenju resursa i provođenje aktivnosti koje će rezultirati smanjenjem postojećih razlika u uslovima rada škola i koje neće narušiti primjenjenost principa dostupnosti i jednakosti uslova osnovnog obrazovanja i vaspitanja za svako dijete.

Nalazi revizije su potvrdili svu složenost problema u definisanju i korištenju upravljačkih instrumenata u sistemu osnovnog obrazovanja ali i prisustvo neadekvatnog postupanja, kako u izboru dijela instrumenata tako i u načinu primjene dijela istih.

U upravljanju resursima osnovnih škola nije ostvaren mogući nivo efikasnosti i ujednačenosti u uslovima i standardu za učenike.

Ispitivanja revizije su pokazala da promjenama mreže škola i godišnjom alokacijom budžetskih sredstava nisu značajnije smanjivane postojeće visoke razlike u pokazateljima efikasnosti, dostupnosti i ispunjenosti definisanih standarda. Dijelom aktivnosti koje su preduzimane u posmatranom periodu su određeni pokazatelji pogoršavani, a razlike između javnih osnovnih škola povećavane.

Nedovoljna primjenjenost definisanih principa u aktivnostima i odlukama o resursima osnovnih škola je povezana sa svim segmentima i institucijama sistema ali u najvećem dijelu sa nadležnostima Vlade Republike Srpske i Ministarstva prosvjete i kulture.

4.1 Odlučivanje o mreži škola Vlada Republike Srpske i Ministarstvo prosvjete i kulture ne zasnivaju na prethodno definisanim jasnim kriterijima i elementima, usaglašenima sa jedinicama lokalne samouprave kao predlagačima mreže.

Zbog nedefisanosti i neusaglašenosti kriterija za promjene mreže kroz postupke racionalizacije u 2015. i 2017. godini najveći broj predloženih promjena nije realizovan, a angažovani su brojni resursi i preduziman veliki broj aktivnosti povodom toga. Ovim postupcima nije prethodila sveobuhvatna i kvalitetna priprema prijedloga, zasnovana na jasno definisanim i objektivno mjerljivim elementima vrednovanja i pouzdanim podacima o njihovim vrijednostima.

Vezano za provedene postupke promjene mreže škola u posmatranom periodu, Ministarstvo prosvjete i kulture nije načinilo sveobuhvatnu analizu uspješnosti istih. U analizi bi, između ostalog, bili razmatrani određeni pokazatelji nakon promjena u odnosu na stanje prije promjena ali i u odnosu na ciljeve i očekivanja navedene u početnom aktu, Informaciji o mreži osnovnih škola sa prijedlogom racionalizacije. Izostanak takve analize ukazuje i da nije bilo preispitivanja adekvatnosti primjerenosti definisanih početnih i kasnije korištenih proširenih kriterija u postupku promjene mreže, kao ni preispitivanja načina, metoda i uloga svih subjekata sistema, učesnika u postupku. Neophodnost ovih aktivnosti zasniva se na zahtjevu efikasnosti značajnih resursa angažovanih i kroz rad komisija i ostalih učesnika na terenu, u okolnostima niske stope realizovanih promjena u odnosu na predložene.

Nizak stepen promjena u odnosu na broj predloženih ostvaren je i u postupku racionalizacije 2017. godine i pored toga što je izvršeno snižavanje početnih kriterija u

odnosu na one iz 2015. godine i što je značajan broj prijedloga promjena bio ponovljen zbog izostanka njihove realizacije u prethodno provedenom postupku racionalizacije. Takvi rezultati ukazuju na neadekvatno izvlačenje pouka iz prethodnih postupaka i nedostatak kvalitetne pripreme prijedloga u skladu sa tim.

Veliki broj pokrenutih promjena u mreži škola o kojima su obavještene sve javne osnovne škole i jedinice lokalne samouprave, a preko njih i organi mjesnih zajednica značio je i brojne dodatne aktivnosti i reakcije, očekivane po pitanju najave ukidanja škola u određenim sredinama ili ustanovama i angažovanje dodatnih resursa. I u situaciji kada predložene promjene nisu bile realizovane, ostavljale su posljedice evidentne u narušavanju stalnosti i sigurnosti postojećih uslova rada i života a time otvarale prostor mogućim promjenama važnih odluka pojedinaca, bitnih i za društvo u cjelini. Višegodišnje razmatranje prijedloga za ukidanje područne škole na određenom području je predstavljalo podlogu za izvjesne odluke dijela roditelja o preseljenjima ili iseljenjima i za moguće dodatni pad broja djece, budućih učenika ili pad broja već upisanih učenika.

Značajnim dijelom i zbog takvog načina pristupanja promjenama mreže nisu uspješno izvršavane moguće zamjene mjesta zaposlenja nastavnika koji putuju na istim relacija ali u suprotnim smjerovima, unakrsno. Imajući u vidu učestalost i dužinu tih relacija, ostvarene zamjene bi to značajno umanjile a time rezultirale značajnim smanjenjem troškova prevoza i većom efikasnošću rada nastavnika. S obzirom da je zamjena zavisila od dobre volje samih nastavnika putnika, evidentno je da je u odlučivanju značajniji bio rizik od gubitka radnog mjesta, izvjestan po pokrenutima promjenama statusa javnih osnovnih škola, nego teškoće povezane sa putovanjem u javnih osnovnih škola čiji status nije bio upitan.

Početni kriterij prijedloga zasnovan samo na broju odjeljenja za javnu osnovnu školu i broju učenika za područne škole nedovoljan je jer, između ostalih, ne sagledava u potrebnoj mjeri i sa potrebnom pažnjom pitanje dostupnosti. Udaljenost od kuće do škole je posebno važan kriterij kada su u pitanju najmlađi učenici, prvačići i svi učenici u prvoj trijadi osnovnog obrazovanja i vaspitanja. S obzirom na broj časova i raspored nastave u prvoj trijadi male su mogućnost za osiguranje adekvatnog prevoza za učenike tih razreda, a u dijelu upisnog područja javnih osnovnih škola bila je upitna mogućnost organizacije prevoza uopšte. Proširenost polaznog kriterija broja učenika na veći broj kriterija i sagledavanih elemenata u radu imenovane komisije i kasnijem odlučivanju, značilo je značajno poboljšanje ali je nosilo rizik po objektivnost vrednovanja i njegovu transparentnost.

Potreba proširenosti početnih kriterija Ministarstva prosvjete i kulture i šire sagledavanje pitanja područnih škola su najčešća mišljenja jedinica lokalne samouprave, sadržana u aktima povodom komunikacije o pitanjima statusa škola. Neusaglašenost oko kriterija na temelju kojih se mijenja mreža i status škola, posebno je naglašeno kada je u pitanju prestanak rada područnih škola. Neusaglašenost je najviše izražena oko stepena značaja različitih kriterija, elemenata koji se vrednuju u okviru njih i načina vrednovanja kroz njihov međudodnos. U ulozi predlagača, jedinice lokalne samouprave nisu predlagale promjene, a u davanju mišljenja na prijedloge Ministarstva prosvjete i kulture najčešće nisu bile za predložene promjene.

S obzirom na sve navedeno, u okviru institucija sistema i javnosti ne postoji adekvatan, jasan i usaglašen model provođenja promjena u mreži škola i njene optimizacije u uslovima značajnih demografskih promjena. Vezano za izvršene promjene nejasno je koji su elementi vrednovani i po kakvom međudodnosu i na osnovu čega su vršene samo promjene statusa područnih škola.

4.2 U pokretanju postupaka racionalizacije mreže osnovnih škola Ministarstvo prosvjete i kulture ključne argumente zasniva samo na uporednoj analizi troškova

po učeniku za područna odjeljenja, a ne na sveobuhvatnoj uporednoj analizi visine i strukture ukupnih troškova javnih osnovnih škola.

Posljedica navedenog pristupa postupku racionalizacije i upravljanju resursima jeste izostanak očekivanih promjena a dijelom i pogoršanje određenih pokazatelja u odnosu na definisane standarde i normative.

Polazni argumenti Ministarstva prosvjete i kulture u postupcima racionalizacije mreže škola nisu dovoljno relevantni s obzirom da se odnose na manji segment ukupnog sistema, samo na nivo područnih škola, i da su ih predstavljale razlike u pokazatelju troškova po učeniku područne škole u odnosu na standard. Relevantnost je upitna i zbog definisanosti standarda u okviru i za potrebe samog postupka predlaganja i zbog izostanka uporedne analize pokazatelja na nivou sistema i po javnim osnovnim školama kao cjelini.

Mogući prostor za racionalizaciju mreže, posmatrano kroz pokazatelje troškova, predstavljaju visoke razlike u troškovima po odjeljenju između javnih osnovnih škola kao cjeline. Te visoke razlike u troškovima i po odjeljenju i po učeniku postoje između ustanova koje funkcionišu u približno jednakim okolnostima. Manji dio tih razlika, zasnovan na veličini škole mjerenoj brojem odjeljenja, neizbježan je situacijama manjih škola a jedinich na području jedinice lokalne samouprave. Drugi i najveći dio razlika zasniva se na neravnomjernom rasporedu javnih osnovnih škola po jedinicama lokalne samouprave i na neujednačenoj strukturi zaposlenog osoblja po javnim osnovnim školama.

4.3 Raspored godišnjih budžetskih sredstava Ministarstvo prosvjete i kulture ne zasniva na adekvatnim normativima i na definisanju prioriteta u ulaganjima kako bi bile smanjivane razlike u uslovima i opremljenosti javnih osnovnih škola.

Ispitivanja su pokazala da upravljanje sredstvima godišnjih budžeta i defisanom strukturom po namjenama nije vršeno kroz transparentan i cjelovit raspored po javnim osnovnim školama. Tome je ostavljen prostor za mogućnost nenamjenskog trošenja i nemogućnosti utvrđivanja odgovornosti za isto.

Planiranje sredstava za rad škola nije vršeno po jasnim instrukcijama i uz primjenu definisanih normativa i standarda što je imalo za posljedicu velike razlike u stepenu odobrenih sredstava u odnosu na zahtjeve. U takvim okolnostima nisu definisani prioriteta i osigurano trošenje u skladu sa tim. Za ovim je posebno naglašena potreba kada je u pitanju pravovremeno osiguranje adekvatne visine sredstava za troškove energije, komunalnih usluga i higijenskog materijala. Osiguranost sredstava za održavanje i nabavku stalnih sredstava u budžetu na nivou od 2% iskazanih potreba škola kroz godišnje programe rade ili 10% od tekućih zahtjeva za hitnim intervencijama ukazuje sa neadekvatnost uslova u dijelu škola i na moguće posljedice po uslove za učenike. Međutim, ni u takvim okolnostima nije pravovremeno vršen raspored budžetskih sredstava niti pravovremeno saniranje stanja kako bi se posljedice svele na najmanju moguću mjeru.

4.4 U upravljanju resursima osnovnih škola kroz zakonsku obavezu predlagača upisnih područja i mreže, većina jedinica lokalne samouprave pravovremeno ne dostavlja sveobuhvatno razmatrane i argumentovane prijedloge upisnih područja i mreže škola na svom području.

Posljedice načina pristupanja dijela jedinica lokalne samouprave svojim zakonskim obavezama i načinu komunikacije sa Vladom Republike Srpske i Ministarstvom prosvjete i kulture jeste značajan stepen izvršenih promjene mreže za koje ne postoji njihova saglasnost i koje ne smatraju adekvatnima. Iako imaju Zakonom definisanu ulogu predlagača mreže, jedinice lokalne samouprave nisu predlagale promjene stanja niti su, u

najvećem broju slučajeva, bile saglasne sa nivoom i strukturom promjena predloženom od Ministarstva prosvjete i kulture, ali nisu ni bile aktivne u argumentovanoj odbrani postojećih statusa škola, posebno područnih.

Kako uz zakonski definisane rokove za donošenje upisnih područja i mreže škola nisu definisani rokovi za predlagača, jedinice lokalne samouprave su prijedloge dostavljale par mjeseci prije roka za donošenje konačnih odluka i tek po pozivu Ministarstva prosvjete i kulture. Istovremeno su dostavljani prijedlozi i za upisna područja i za mrežu iako su to dva međusobno uslovljena koraka, uzastopna a ne paralelna. Posljedica navedenog je nedovoljno vrijeme ostavljeno za složen postupak usaglašavanja i razmjene argumenata između učesnika u cilju efikasnog odlučivanja.

U ulozi zakonskog predlagača upisnih područja, jedinice lokalne samouprave su bile predlagači promjena zasnovanih na vlastitom viđenju primjerenosti granica pripadnosti određenoj školi. Prisutne su prepiske i dugogodišnje neslaganje oko ovih pitanja ali uz nedostatak argumenata koji bi prijedloge jedinica lokalne samouprave učinili uvjerljivijim i primjerenijim potrebama učenika.

4.5 Javne osnovne škole u postojećem regulatorno dosta ograničenom prostoru za upravljanje resursima imaju različite prakse i različitim stepenom aktivnosti ne doprinose smanjenju razlika u materijalnom statusu škola i u standardu učenika.

U nedostatku odobravanja finansijskih planova svake javne osnovne škole po svim pozicijama, adekvatno budžetu osnovnog obrazovanja u cjelini i nedovoljne izvjesnosti u osiguranju potrebnih sredstava za stalnu imovinu, materijalni status javnih osnovnih škola je značajno zavisio i od aktivnosti uprave na osiguranju sredstava iz drugih izvora ali i od kapaciteta lokalne zajednice i poslodavaca na njenom području. Posebno loše stanje evidentno je upravo u javnim osnovnim školama gdje je ova aktivnost u potpunosti izostala. Posljedice su snosili i učenici i nastavnici kroz neuslovne učionice, sanitarne čvorove, biblioteke, sale za fizičko i kabinete.

U okolnostima nepokrivenosti ukupnih troškova prevoza učenika javne osnovne škole nisu vršile analizu posljedica takve situacije i njenog uticaja na standard učenika niti su o tome na adekvatan način informisale nadležne institucije. Ugovori javnih osnovnih škola sa prevoznicima su najčešće sadržavali samo ukupan iznos koji pokriva Ministarstvo prosvjete i kulture bez jasnih podataka o tome da li će i koji dio karte biti naplaćen od učenika. Javne osnovne škole nisu u komunikaciji sa jedinicama lokalne samouprave razmijenile potrebne podatke i na temelju istog sačinile i objavile informacije potrebne svim učesnicima u organizovanju prevoza, roditeljima i učenicima.

U nedostatku jedinstvene instrukcije od Ministarstva prosvjete i kulture kako rješavati pitanja neusaglašenosti oko zona i relacija, javne osnovne škole nisu kroz razmjenu praksi sa ostalima razvile jedinstvenu metodologiju rasporeda visine ukupno odobrenih sredstava za prevoz po linijama i učenicima. Nedostatak takve metodologije je rezultirao raznolikim načinima rasporeda ali ne i najvećim mogućim nivoom primjene principa jednakosti učenika i sa tim usklađenim adekvatnim ugovaranjem prevoza i rasporedom sredstava na prevoznike. Posljedica navedenog jesu visoke razlike u dijelu cijene mjesečnog prevoza koji su plaćali učenici pa i u situacijama istih zona i relacija.

5. PREPORUKE

U ovom dijelu izvještaja, a na temelju prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka, revizija daje preporuke Vladi Republike Srpske, Ministarstvu prosvjete i kulture, jedinicama lokalne samouprave i javnim osnovnim školama o promjenama koje je potrebno činiti u upravljanju resursima a koje bi rezultirale povećanjem nivoa njihove efikasnosti i boljih i ujednačenijih uslova vaspitanja i obrazovanja za učenike i u svakoj školi.

5.1 Vlada Republike Srpske i Ministarstvo prosvjete i kulture trebaju izvršiti sveobuhvatno preispitivanje efikasnosti sistema upravljanja resursima u osnovnom vaspitanju i obrazovanju, čineći prvi korak u preispitivanju mreže škola.

Kako je odlučivanje o mreži škola prvi korak u rasporedu osnovnih kapaciteta na dugoročnoj osnovi, a kako se demografska slika Republike Srpske značajno mijenja i u kratkoročnoj perspektivi, Vlada Republike Srpske i Ministarstvo prosvjete i kulture trebaju izvršiti sveobuhvatnu analizu, istovremeno za sva područja Republike Srpske i po svim jedinicama lokalne samouprave, kroz integralno sagledavanje svih aspekata značaja osnovnog obrazovanja i svih zakonskih kriterija i mjerila u cilju optimizacije mreže. Pristupom osnovnom obrazovanju kao investiciji čiji se efekti dugoročno multiplikuju i koja predstavlja inkubator razvoja određenog prostora treba načiniti nužan zaokret u odnosu na postojeći pristup fokusiran na troškove i to samo na nivou područnih škola.

S obzirom na zakonsku definisanost kriterija i mjerila na opštem nivou i više u formi principa i načela, ovo podrazumijeva donošenje provedbenih akata sa jasnim i mjerljivim elementima po svakom od kriterija za odlučivanje o mreži škola i definisanje metodologije rada, usaglašene sa jedinicama lokalne samouprave i javnim osnovnim školama kao nosiocima zakonskih uloga i učesnicima u procesu odlučivanja o mreži. Takvom osnovom za odlučivanje, uz pravovremenu pripremu prijedloga, bio bi osiguran efikasniji postupak odlučivanja o mreži i postignut potrebni nivo usaglašenosti i transparentnosti.

Na potrebu definisanosti i usaglašenosti metodologije vrednovanja ispunjenosti kriterija za osnivanje, nastavak rada ili prestanak rada javne osnovne škole kao ustanove ili nekog od područnih odjeljenja jasno ukazuju rezultati promjene mreže kroz provedene postupke racionalizacije. Različiti pristup kriterijima i vrednovanju njihovog značaja u okolnostima uključenosti značajnih resursa je rezultirao niskim stepenom realizacije ukupnog broja pokrenutih promjena, promijenjenom strukturom i odsustvom potrebnog nivoa saglasnosti od jedinica lokalne samouprave.

5.2 Vlada Republike Srpske i Ministarstvo prosvjete i kulture trebaju preispitati adekvatnost definisanosti i stepena primjenjenosti postojećih normativa i standarda i izvršiti promjene u pravcu selektivnog pristupa kreiranju istih, zasnovanom na visokim objektivnim razlikama u demografskim, prostornim, klimatskim i infrastrukturnim okolnostima u kojima funkcionišu javne osnovne škole.

Zakonska obaveza da se svim javnim osnovnim školama i svakom učeniku osiguraju jednaki uslovi a u okolnostima visokih razlika u broju učenika po jedinicama lokalne samouprave, u gustoći naseljenosti, u klimi i starosti objekata zahtijeva da se normativi selektivno definišu i tako osigura ujednačenost uslova kroz godišnji raspored sredstava za materijalne troškove i stalna sredstva. Postojeći način definisanosti standarda nije dosljedno primjenjivan u praksi često i iz razloga neadekvatnosti primjene za pojedine resurse i pojedine javne osnovne škole i rizika po osiguranost minimalnih uslova za funkcionisanje tih škola.

Vlada Republike Srpske i Ministarstvo prosvjete i kulture trebaju nakon izvršenih promjena i poboljšanja osigurati dosljednu primjenjenost standarda i normativa kako zbog

drugačijeg, selektivnog, pristupa nebi uslijedila nova neujednačenost u alokaciji resursa. Postojeće stanje u alokaciji je pokazalo značajan prostor za poboljšanje efikasnosti i veću ujednačenost. Taj prostor je u smanjenju visokih bruto plata po odjeljenju i dovođenja njihove visine na nivo standarda i već postojećih dobrih praksi u dijelu javnih osnovnih škola ali bez loših posljedica po standard učenika.

5.3 U izvršavanju svoje uloge definisane Zakonom o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, ali i mnogo šire društvene uloge povezane sa tim, jedinice lokalne samouprave trebaju adekvatnije pratiti, analizirati, procjenjivati i vrednovati demografska kretanja i njihov društveno-ekonomski kontekst, povezivati sve to sa pitanjima mreže škola i koristiti u komunikaciji sa Ministarstvom prosvjete i kulture kao relevantne argumente.

U ostvarivanju svoje uloge predlagača upisnih područja i mreže škola, jedinice lokalne samouprave trebaju osigurati informacije o demografskom stanju ali i relevantne procjene kretanja u dugoročnijoj perspektivi, zasnovane na strateškim razvojnim pravcima zajednice u cjelini i specifičnim ulogama pojedinačnih naselja i mikro lokaliteta u tome.

U skladu sa navedenim, jedinice lokalne samouprave trebaju povezanim pitanjima prevoza učenika i mreže škola, posebno područnih, pristupiti iz perspektive škola kao pokretača i temelja razvoja određenih mikrolokaliteta. U seoskim sredinama, često pograničnim i udaljenim, s obzirom na strateški značaj poljoprivrede, svako je domaćinstvo privredni potencijal a dostupnost obrazovanja je bitna odrednica smjera razvoja takvog potencijala. Ovakvi pristupi postoje u dijelu jedinica lokalne samouprave, evidentni kroz adekvatnu organizovanost prevoza učenika, subvencije do visine pune cijene i dodatno podsticanje roditelja učenika putnika. Takvu praksu treba proširiti kroz razmjenu sa ostalim lokalnim zajednicama i promovisati sa nivoa Ministarstva prosvjete i kulture.

5.4 Javne osnovne škole trebaju osigurati adekvatno praćenje ispunjenosti uslova i standarda opremljenosti škole i primjenjenosti principa i prava vezanih za standard učenika, posebno u segmentu prevoza učenika i o tome pravovremeno informisati ostale subjekte sistema.

Okolnosti u kojima funkcionišu javne osnovne škole, stanje objekata, broj učenika i njihova struktura visoko se razlikuju po školama ali su i za istu školu podložni promjenama iz godine u godinu. U tom smislu javne osnovne škole trebaju kroz godišnje planske dokumente, programe rada i budžetske zahtjeve jasno iskazivati puni obim i strukturu resursa i sredstava potrebnih za funkcionisanje i za ostvarenje principa dostupnosti i jednakosti za učenike, zasnovano na Zakonu o osnovnom obrazovanju i vaspitanju i na Uredbi o pedagoškim standardima i normativima za osnovno obrazovanje i vaspitanje.

Kroz proceduru odobravanja sredstava od Ministarstva prosvjete i kulture i izrade vlastitih finansijskih planova treba jasno biti iskazano na kojim pozicijama nisu osigurana adekvatna sredstva, u kojoj mjeri i sa kojim mogućim posljedicama.

Vezano za adekvatnost organizovanosti prevoza učenika, javne osnovne škole trebaju pravovremeno informisati nadležne organe jedinica lokalne samouprave o procijenjenom broju učenika putnika po relacijama i o vremenu početka i završetka nastave.

Vezano za pravo učenika na besplatan prevoz, javne osnovne škole trebaju osigurati informacije o troškovima prevoza učenika po važećim cijenama, po relacijama i učenicima, i analizirati to naspram visine i strukture cijena pripadajućih po normativima Ministarstva prosvjete i kulture. Eventualna odstupanja i neadekvatnost u odobrenjima trebaju biti predmetom pravovremenog informisanja nadležnih subjekata i podloga za

koordinisano djelovanje Ministarstva prosvjete i kulture i lokalnih zajednica i pregovaranje sa prevoznicima u cilju ujednačenosti u ostvarivanju prava učenika.

Vođa revizorskog tima

Rosa Umićević, s.r.

6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

Prilog broj 1

Lista referenci – popis akata

1. Ustav Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11)
2. Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 74/08, 71/09, 104/11 i 33/14)_Stari
3. Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 44/17 i 31/18)_Novi
4. Zakon o Vladi Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 118/08")
5. Zakon o republičkoj upravi ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16 i 57/16)
6. Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 97/16)
7. Zakon o opštem upravnom postupku ("Službeni glasnik republike Srpske", broj 13/02, 80/07 i 50/10)
8. Pravilnik o finansiranju osnovnih škola ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 05/09 i 75/14)
9. Pravilnik o uslovima za osnivanje i početak rada osnovne škole ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 37/11)
10. Uredba o pedagoškim standardima i normativima za osnovno obrazovanje i vaspitanje ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 51/11)
11. Strategija obrazovanja Republike Srpske za period 2016-2021 ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 32/16)
12. Akcioni plan strategije obrazovanja Republike Srpske za period 2016-2021, Ministarstvo prosvjete i kulture
13. Odluka o broju i prostornom rasporedu osnovnih škola u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 54/10, 81/10, 99/10 i 26/11)
14. Odluka o broju i prostornom rasporedu osnovnih škola u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 33/12)
15. Odluka o broju i prostornom rasporedu osnovnih škola u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 34/14 i 11/16)
16. Odluka o broju i prostornom rasporedu osnovnih škola u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 54/18)
17. Program ekonomskih reformi za period 2018-2020. godine ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 114/17)
18. Program ekonomskih reformi Republike Srpske za period 2017-2019. godine ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 116/16)
19. Odluka o usvajanju Ekonomske politike Republike Srpske za 2016. odinu ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 110/15)

20. Odluka o usvajanju Budžeta Republike Srpske za 2018. godinu ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 114/17)
21. Odluka o usvajanju Budžeta Republike Srpske za 2017. godinu ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 116/16)
22. Odluka o usvajanju Budžeta Republike Srpske za 2016. godinu ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 110/15)
23. Odluka o usvajanju Budžeta Republike Srpske za 2015. godinu ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 119/14)
24. Statistički bilten_Osnovno obrazovanje 2018; Republički Zavod za statistiku
25. Statistički bilten_Osnovno obrazovanje 2017; Republički Zavod za statistiku
26. Statistički bilten_Osnovno obrazovanje 2016; Republički Zavod za statistiku
27. Statistički bilten_Osnovno obrazovanje 2015; Republički Zavod za statistiku
28. Statistički bilten_Osnovno obrazovanje 2014; Republički Zavod za statistiku
29. Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, Republika Srbija ("Službeni glasnik Republike Srbije", broj 55/2013)
30. Pravilnik o kriterijumima i standardima za finansiranje ustanove koja obavlja djelatnost osnovnog obrazovanja i vaspitanja
31. Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, Republika Hrvatska
32. Zakon o osnovni šoli, Republika Slovenija
33. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobrazovanja, Republika Slovenija
34. Odluka o kriterijima, mjerilima i načinu financiranja rashoda osnovnih škola Grada Rijeke u 2015. godini
35. Izvještaj o provedenoj finansijskoj reviziji zbirnih finansijskih izvještaja Ministarstva prosvjete i kulture RS za period 01.01.-31.12.2016. godine

Prilog broj 2

Tabela 1_Broj i struktura osnovnih škola u RS od ŠG 2016/2017

RB	Vrsta škole (član 16. Zakona)	Podjela škola prema mreži OŠ	Broj škola	Broj OŠ	Broj PŠ	Ukupno OŠ+PŠ	5-razredne PŠ	9-razredne PŠ	9-razredne OŠ i PŠ
1	2	3	4	5	6	7=5+6	8	9	10=5+9
1	Osnovno obrazovanje i vaspitanje djece u 9-godišnjem trajanju	Javna osnovna škola	187	171	476	647	400	83	254
		Javna OŠ sa posebnim statusom		16	25	41	15	3	19
				187	501	688	415	86	273
2	Osnovno muzičko i baletsko obrazovanje	Javna muzička škola	14	11	0	11	0	0	11
		Privatna muzička škola		2	0	2	0	0	2
		Privatna baletska škola		1	0	1	0	0	1
3	Specijalne osnovne škole		4	4	0	4	0	0	4
4	Ukupno		205	205	501	706	415	86	291

Izvor: Mreža OŠ od ŠG 2016/2017 – objavljena u SG RS broj 11/16 od 17.02.2016. godini

Prilog broj 3

Broj odluka o mreži škola u periodu 2010-2018 prema objavama u SG

Godina	2010				2012	2014		2018
Broj SG	54/10	81/10	99/10	26/11	33/12	34/14	11/16	54/18
Broj OŠ	205	205	205	205	204	204	205	206
Broj 5-R PŠ	461	459	456	453	438	432	415	403
Broj 9-R PŠ	87	87	88	88	88	87	86	80
Ukupno PŠ	548	546	544	541	526	519	501	483

Izvor: Službeni glasnici RS

Prilog broj 4

Tabela 1_Broj učenika i odjeljenja po JOŠ za ŠG 2017/2018

RB	KOD	NAZIV ŠKOLE	MJESTO	OPŠTINA	UKUPNO UČENIKA	UKUPNO ODJELJENJA
1	1	Branko Ćopić	Banja Luka	Banja Luka	850	32
2	2	Dositej Obradović	Banja Luka	Banja Luka	518	23
3	3	Zmaj Jova Jovanović	Banja Luka	Banja Luka	437	20
4	4	Petar Petrović Njegoš	Banja Luka	Banja Luka	830	33
5	5	Branislav Nušić	Banja Luka	Banja Luka	213	14
6	6	Ivan Goran Kovačić	Banja Luka	Banja Luka	637	26
7	7	Sveti Sava	Banja Luka	Banja Luka	1277	53
8	8	Jovan Cvijić	Banja Luka	Banja Luka	615	28
9	9	Branko Radičević	Banja Luka	Banja Luka	1750	67
10	10	Ivo Andrić	Banja Luka	Banja Luka	975	39
11	11	Aleksa Šantić	Banja Luka	Banja Luka	638	31
12	12	Vuk S. Karadžić	Banja Luka	Banja Luka	732	34
13	13	Borisav Stanković	Banja Luka	Banja Luka	704	33
14	14	Georgi S. Rakovski	Banja Luka	Banja Luka	945	38
15	15	Mladen Stojanović	Bronzani Majdan	Banja Luka	216	17
16	16	Miroslav Antić	Bistrica	Banja Luka	206	19
17	18	Desanka Maksimović	Dragočaj	Banja Luka	483	23
18	19	Milutin Bojić	Potkozarje	Banja Luka	281	20
19	20	Petar Kočić	Kola	Banja Luka	158	14
20	21	Milan Rakić	Karanovac	Banja Luka	271	19
21	22	Vojislav Ilić	Krupa na Vrbasu	Banja Luka	236	21
22	23	Sveti Ćirilo i Metodije	Piskavica	Banja Luka	161	12
23	24	Đura Jakšić	Banja Luka	Banja Luka	580	27
24	25	Stanko Rakita	Vrbanja	Banja Luka	488	25
25	26	Jovan Dučić	Zalužani	Banja Luka	1024	48
26	31	Sveti Sava	K. Dubica	K. Dubica	385	20
27	32	Vuk Stefanović Karadžić	K. Dubica	K. Dubica	707	38
28	33	Majka Knežopoljka	Knežica	K. Dubica	235	18
29	34	Danilo Borković	Gradiška	Gradiška	799	35
30	35	Vasa Čubrilović	Gradiška	Gradiška	757	34
31	36	Kozarska djeca	Gradiška	Gradiška	274	15
32	37	Mladen Stojanović	Gornji Podgradci	Gradiška	390	27
33	38	Petar Kočić	Nova Topola	Gradiška	949	53
34	39	Vuk Stefanović Karadžić	Turjak	Gradiška	160	14
35	40	Vuk Karadžić	Novi Grad	Novi Grad	662	39
36	41	Sveti Sava	Novi Grad	Novi Grad	604	39
37	42	Branko Ćopić	Donji Agići	Novi Grad	116	13
38	43	Dragan Vujanović	Svodna	Novi Grad	234	17
39	44	Petar Mečava	Kostajnica	Kostajnica	302	20

40	45	Miloš Dujić	Čelinac	Čelinac	756	38
41	46	Novak Pivašević	Stara Dubrava	Čelinac	194	15
42	47	Mladen Stojanović	Jošavka	Čelinac	289	22
43	48	Nikola Mačkić	Donja Previja	Ribnik	165	9
44	49	Desanka Maksimović	Ribnik	Ribnik	187	18
45	50	Petar Kočić	Sitnica	Ribnik	56	8
46	51	Sveti Sava	Kotor Varoš	Kotor Varoš	1116	52
47	52	Petar Petrović Njegoš	Maslovare	Kotor Varoš	281	16
48	53	Petar Kočić	Šiprage	Kotor Varoš	115	12
49	54	Mladen Stojanović	Laktaši	Laktaši	1301	60
50	55	Georgius A. Papandreu	Aleksandrovac	Laktaši	526	23
51	56	Holandija	Slatina	Laktaši	418	28
52	57	Desanka Maksimović	Trn	Laktaši	1098	44
53	58	Petar Kočić	Mrkonjić Grad	Mrkonjić Grad	510	24
54	59	Ivan Goran Kovačić	Mrkonjić Grad	Mrkonjić Grad	505	26
55	60	Vuk Karadžić	Baraći	Mrkonjić Grad	137	20
56	61	Branko Ćopić	Bjelajce	Mrkonjić Grad	98	10
57	62	Branko Ćopić	Prijedor	Prijedor	960	43
58	63	Petar Kočić	Prijedor	Prijedor	1233	53
59	65	Dositej Obradović	Prijedor	Prijedor	691	41
60	66	Desanka Maksimović	Prijedor	Prijedor	733	35
61	68	Jovan Cvijić	Brežičani	Prijedor	157	13
62	69	Petar Petrović Njegoš	Busnovi	Prijedor	157	17
63	70	Branko Radičević	Petrovo	Prijedor	217	19
64	71	Jovan Dučić	Lamovita	Prijedor	189	14
65	72	Mladen Stojanović	Ljubija	Prijedor	171	16
66	73	Vuk Karadžić	Omarska	Prijedor	408	30
67	74	Ćirilo i Metodije	Trnopolje	Prijedor	147	13
68	76	Branko Ćopić	Prnjavor	Prnjavor	720	36
69	77	Nikola Tesla	Prnjavor	Prnjavor	919	44
70	78	Vuk Karadžić	Donji Vijačani	Prnjavor	149	14
71	79	Sveti Sava	Gornji Smrtići	Prnjavor	205	15
72	80	Ivo Andrić	Kulaši	Prnjavor	92	9
73	81	Meša Selimović	Lišnja	Prnjavor	173	14
74	82	Miloš Crnjanski	Potočani	Prnjavor	386	31
75	83	Petar Kočić	Šibovska	Prnjavor	214	16
76	85	Dositej Obradović	Kneževo	Kneževo	426	23
77	86	Petar Kočić	Imljani	Kneževo	114	11
78	87	Vuk Karadžić	Živinice	Kneževo	148	14
79	88	Jovan Jovanović Zmaj	Srbac	Srbac	816	51
80	89	Vuk Karadžić	Sitneši	Srbac	201	18
81	90	Dositej Obradović	Razboj	Srbac	346	27
82	91	Nemanja Vlatković	Šipovo	Šipovo	751	37

83	92	Rade Marjanac	Strojice	Šipovo	81	9
84	93	Vuk Karadžić	Teslić	Teslić	718	38
85	94	Petar Petrović Njegoš	Teslić	Teslić	950	44
86	95	Dositej Obradović	Blatnica	Teslić	426	27
87	96	Petar Kočić	Ugodnović	Teslić	117	10
88	97	Stevan Dušanić	Pribinić	Teslić	347	30
89	98	Ivo Andrić	Đulići	Teslić	480	27
90	99	Jevrem Stanković	Čečava	Teslić	201	15
91	100	Petar Škundrić	Budimlić Japra	Oštra Luka	44	9
92	101	Josif Pančić	Kozica	Oštra Luka	29	6
93	102	Vuk Karadžić	Jezero	Jezero	94	9
94	103	Branko Ćopić	Dubovik	Krupa na Uni	95	11
95	104	Sveti Sava	Bosanski Brod	Bosanski Brod	834	40
96	105	"19. april"	Derventa	Derventa	684	38
97	106	Nikola Tesla	Derventa	Derventa	906	52
98	107	Todor Dokić	Kalenderovci	Derventa	127	11
99	108	Đorđo Panzalović	Osinja	Derventa	247	21
100	110	Vuk Karadžić	Doboj	Doboj	1164	54
101	111	Dositej Obradović	Doboj	Doboj	619	34
102	112	Sveti Sava	Doboj	Doboj	1408	63
103	113	Petar Petrović Njegoš	Boljanić	Doboj	161	14
104	114	Radoje Domanović	Osječani	Doboj	287	21
105	115	Đura Jakšić	Podnovlje	Doboj	277	18
106	116	Milan Rakić	Bukovica Donja	Doboj	750	42
107	117	Petar Kočić	Sjenina Rijeka	Doboj	213	17
108	118	Desanka Maksimović	Stanari	Doboj	472	36
109	119	Vuk Karadžić	Vitkovci	Teslić	93	8
110	120	Sveti Sava	Modriča	Modriča	995	61
111	121	Vuk Karadžić	Petrovo	Petrovo	196	12
112	122	Sveti Sava	Kakmuž	Petrovo	226	18
113	123	Aleksa Šantić	Vukosavlje	Vukosavlje	301	23
114	124	Šamac	Šamac	Šamac	421	20
115	125	Srbija	Gornja Crkvina	Šamac	206	13
116	126	Gornja Slatina	Gornja Slatina	Šamac	135	12
117	127	Obudovac	Obudovac	Šamac	280	16
118	128	Sutjeska	Modriča	Modriča	898	54
119	129	Donji Žabar	Donji Žabari	Donji Žabari	224	16
120	130	Jovan Dučić	Bijeljina	Bijeljina	1193	53
121	131	Vuk Karadžić	Bijeljina	Bijeljina	1469	63
122	132	Knez Ivo od Semberije	Bijeljina	Bijeljina	1565	71
123	133	Sveti Sava	Bijeljina	Bijeljina	1286	54
124	134	Petar Kočić	Brodac	Bijeljina	416	25
125	135	Ćirilo i Metodije	Glavičica	Bijeljina	256	16

126	136	Stevan Nemanja	G. Dragaljevac	Bijeljina	406	38
127	137	Meša Selimović	Janja	Bijeljina	947	47
128	138	Sveti Sava	Crnjelovo	Bijeljina	209	16
129	139	Vuk Karadžić	Bratunac	Bratunac	558	33
130	140	Ozren	Paklenica Donja	Doboj	127	15
131	142	Desanka Maksimović	Oštra Luka	Oštra Luka	167	15
132	143	Vuk Karadžić	Vlasenica	Vlasenica	718	34
133	144	Sveti Sava	Zvornik	Zvornik	1432	60
134	145	Petar Kočić	Kozluk	Zvornik	454	25
135	146	Nikola Tesla	Pilica	Zvornik	235	15
136	147	Vuk Karadžić	Ročević	Zvornik	507	27
137	148	Aleksa Šantić	Osmaci	Osmaci	218	19
138	149	Sveti Sava	Lopare	Lopare	400	25
139	150	Veljko Čubrilović	Priboj	Lopare	154	12
140	151	Braća Jakšić	Milići	Milići	578	30
141	152	Vaso Pelagić	Pelagićevo	Pelagićevo	263	18
142	153	Kosta Todorović	Skelani	Srebrenica	77	9
143	154	Aleksa Šantić	Ugljevik	Ugljevik	665	37
144	155	Filip Višnjić	Donja Trnova	Ugljevik	212	20
145	156	Vuk Karadžić	Zabrđe	Ugljevik	198	17
146	157	Jovan Dučić	Šekovići	Šekovići	461	32
147	159	Desanka Maksimović	Čelopek	Zvornik	1260	65
148	160	Dositej Obradović	Koraj	Lopare	150	18
149	161	Dositej Obradović	Suvo Polje	Bijeljina	160	11
150	162	Prva osnovna škola	Srebrenica	Srebrenica	431	31
151	163	Branko Radičević	Bratunac	Bratunac	643	33
152	164	Petar Kočić	Kravica	Bratunac	134	18
153	165	Petar Petrović Njegoš	V. Obarska	Bijeljina	325	19
154	167	Jovan Jovanović Zmaj	Trebinje	Trebinje	1085	45
155	168	Sveti Vasilije Ostroški	Trebinje	Trebinje	686	28
156	169	Vuk Karadžić	Trebinje	Trebinje	801	38
157	170	Sveti Sava	Ljubinje	Ljubinje	269	16
158	171	Sveti Sava	Bileća	Bileća	359	22
159	172	Petar Petrović Njegoš	Bileća	Bileća	494	24
160	173	Sveti Sava	Gacko	Gacko	794	44
161	174	Risto Proroković	Nevesinje	Nevesinje	1079	60
162	175	Njegoš	Berkovići	Berkovići	218	17
163	176	Ljutica Bogdan	Kalinovik	Kalinovik	95	7
164	177	Sveti Sava	Foča	Foča	724	34
165	178	Veselin Masleša	Foča	Foča	494	27
166	179	Rudo	Rudo	Rudo	188	11
167	180	Boško Buha	Štrpci	Rudo	190	20
168	181	Vuk Karadžić	Višegrad	Višegrad	759	42

169	182	Sveti Sava	Rogatica	Rogatica	840	40
170	183	Sokolac	Sokolac	Sokolac	894	37
171	184	Milan Ilić Čiča Šumadijski	Han Pijesak	Han Pijesak	212	11
172	185	Mokro	Mokro	Pale	291	17
173	186	Aleksa Šantić	Vojkovići	Istočna Ilidža	300	15
174	187	Jovan Dučić	Kasindo	Istočna Ilidža	334	18
175	188	Petar Petrović Njegoš	I. Sarajevo	Istočna Ilidža	741	30
176	189	Sveti Sava	Lukavica	Istočno Novo Sarajevo	987	44
177	190	Jovan Dučić	Čajniče	Čajniče	305	20
178	192	Drinić	Drinić	Petrovac	90	9
179	194	Pale	Pale	Pale	809	32
180	195	Trnovo	Trnovo	Trnovo	67	9
181	197	Sveti Sava	Dubrave	Gradiška	374	24
182	200	Kozarac	Kozarac	Prijedor	318	21
183	201	Miloš Crnjanski	Banja Luka	Banja Luka	812	34
184	202	Dvorovi	Dvorovi	Bijeljina	527	23
185	204	Jovan Cvijić	Drinjača	Zvornik	163	13
186	205	Liješće	Liješće	Bosanski Brod	243	18
187	206	Srbija	Pale	Pale	831	29
		UKUPNO			91627	5026

Izvor: GPRŠ, Ministarstvo prosvjete i kulture

Prilog broj 5
Pregled škola po JLS za 2016/2017

		JOŠ sa posebnim statusom_PS		Broj učenika	UKUPAN broj škola				Prosječno učenika po JOŠ
		Broj	razlog		JOŠ	PŠ_Uk	PŠ9R	PŠ5R	
1	Banja Luka			15.841	26	29	8	21	609
2	Berkovići	1	jedina	228	1	4	0	4	228
3	Bijeljina			8.807	12	35	4	31	734
4	Bileća			881	2	3	2	1	441
5	Bratunac			1.317	3	11	1	10	439
6	Brod			1.125	2	5	0	5	563
7	Višegrad			703	1	5	1	4	703
8	Vlasenica			735	1	3	0	3	735
9	Vukosavlje			317	1	3	0	3	317
10	Gacko			800	1	6	1	5	800
11	Gradiška			3.774	7	21	2	19	539
12	Derventa			2.033	4	17	2	15	508
13	Doboj			4.961	9	26	5	21	551
14	Donji Žabar			222	1	2	0	2	222
15	Zvornik			4.072	6	20	6	14	679
16	<i>I. Drvar</i>			0	0	0	0	0	
17	<i>I. Mostar</i>			0	0	0	0	0	
	G. I.Sarajevo	1		5.030		0			
18	I. Ilidža			1.356	3	0	0	0	452
19	<i>I.S.Grad</i>			18	0	0	0	0	
20	I.N. Sarajevo			995	1	1	1	0	995
21	Pale			1.693	3	6	1	5	564
22	Sokolac			904	1	2	0	2	904
23	Trnovo	1	jedina	64	1	1	0	1	64
24	Jezero	1	jedina	94	1	0	0	0	94
25	Kalinovik	1	jedina	108	1	0	0	0	108
26	Kneževno	1	udaljenost	740	3	13	1	12	247
27	K. Dubica			1.323	3	8	3	5	441
28	Kostajnica			311	1	1	0	1	311
29	K.Varoš			1.518	3	12	4	8	506
30	K. Na Uni	1	jedina	97	1	4	0	4	97
31	<i>Kupres</i>			9	0	0	0	0	
32	Laktaši			3.354	4	5	3	2	839
33	Lopare			735	3	15	0	15	245
34	Ljubinje	1	jedina	272	1	0	0	0	272

35	Milići			585	1	4	0	4	585
36	Modriča			1.961	2	17	5	12	981
37	M.Grad			1.275	4	10	1	9	319
38	Nevesinje			1.104	1	11	4	7	1.104
39	N. Grad			1.840	4	20	2	18	460
40	N. Goražde			100	0	0	0	0	
41	Osmaci			230	1	2	1	1	230
42	O. Luka	2	udaljenost	249	3	5	0	5	83
43	Pelagićevo			281	1	3	0	3	281
44	Petrovac	1	jedina	83	1	0	0	0	83
45	Petrovo			420	2	4	1	3	210
46	Prijedor			5.398	12	39	1	38	450
47	Prnjavor			2.888	8	22	3	19	361
48	Ribnik			444	3	7	1	6	148
49	Rogatica			843	1	5	1	4	843
50	Rudo	2	rubna;	405	2	5	1	4	203
51	Srbac			1.371	3	15	4	11	457
52	Srebrenica	1	udaljenost	503	2	8	1	7	252
53	Stanari			456	1	10	1	9	456
54	Teslić			3.332	8	24	2	22	417
55	Trebinje			2.570	3	4	3	1	857
56	Ugljevik			1.117	3	12	0	12	372
57	Foča			1.269	2	6	4	2	635
58	Han Pijesak	1	jedina	206	1	0	0	0	206
59	Čajniče	1	jedina	309	1	3	1	2	309
60	Čelinac			1.257	3	13	2	11	419
61	Šamac			1.073	4	6	0	6	268
62	Šekovići			487	1	3	2	1	487
63	Šipovo	1	jedina	849	2	5	2	3	425
	RS	16		92.312	187	521	88	433	494

Izvor: Ministarstvo, RZS_Bilten OO

Prilog broj 6

Tabela_Uporedni pokazatelji bruto plata po odjeljenju po JOŠ za 2017. godinu

R. broj	Opis pozicije / godina budžetska / godina školska	Broj u 2016/2017:			Učenika po odjeljenju u 2016/2017:				Bruto plate JOŠ po odjeljenju				
		učenika	odjeljenja	PŠ	JOŠ	CŠ	PŠ_9	PŠ_5	2014	2015	2016	2017	2018
									2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
1	Risto Proroković Nevesinje	1105	67	10	16	25	5	8	32.061	32.044	32.663	30.324	35.777
2	J.J. Zmaj Trebinje	1080	48	3	23	27	7	6	33.036	35.945	37.075	35.691	38.295
3	Vuk Karadžić Trebinje	798	37	1	22	24	9	0	31.360	33.998	34.234	32.280	31.362
4	S. Sava N. Grad	646	44	6	15	20	6	9	30.632	31.725	34.281	32.984	35.307
5	Branko Ćopić D. Agići	126	13	4	10	13	0	6	39.654	40.529	38.852	37.336	47.218
6	Petar Škundrić B.Japra	42	7	1	6	6	1	6	45.247	42.512	42.504	42.033	36.996
7	Josif Pančić Kozica	32	6	0	5	5	0	0	40.732	40.683	42.183	45.816	45.816
8	S. Dušanić Pribinić	351	30	5	12	16	5	9	33.446	32.437	32.671	29.841	32.593
9	V. Čubrilović Priboj, Lo	157	14	3	11	14	0	5	38.926	38.476	36.722	40.039	39.446
10	M. Antić Bistrica	202	20	2	10	11	10	0	36.920	36.763	37.711	36.387	42.592
11	M. Crnjanski Potočani	386	31	5	12	16	12	10	32.590	32.119	33.004	33.729	33.729
12	D.Obradović, Koraj, Lo	150	18	6	8	10	0	7	33.206	32.009	34.161	32.168	32.168
13	Sveti Sava Lopare	401	25	6	16	20	0	9	34.067	32.083	33.041	31.368	37.558
14	D.Obradović, BL	509	23	0	22	22	0	0	41.628	38.724	41.645	36.983	38.484
15	B. Nušić, BL	213	13	2	16	18	0	11	38.850	39.471	44.995	43.353	43.353
16	P. Kočić Ugodnović	117	10	1	12	12	0	10	38.870	41.382	37.919	35.134	35.545
17	J. Dučić, Bijeljina	1187	53	3	22	23	23	10	31.187	31.234	31.179	31.471	31.079
18	P. Kočić, S. Rijeka, Doboj	209	17	4	12	16	0	8	36.020	34.642	37.734	36.217	36.358
19	B. Radičević BL	1746	67	0	26	26	0	0	31.940	32.971	32.106	30.376	30.376
20	M.Stojanović B. Majdan	216	17	3	13	16	0	6				36.654	36.654

21	D.Obradović Bijeljina	162	11	1	15	16	0	10	36.456	35.259	37.289	33.475	41.420
22	PP Njegoš, Boljanić, Doboj	162	14	2	12	14	0	7	35.932	35.381	35.410	34.739	34.485
23	Ozren, Doboj	123	15	3	8	9	8	7	35.766	37.734	36.450	35.072	35.072
24	Vuk Karadžić Doboj	1108	54	2	21	23	9	9	32.470	33.717	33.302	31.653	34.559
25	Đura Jakšić, Podnovlje	272	18	1	15	17	11	0	34.996	35.539	34.906	31.804	31.804
26	D. Maksimović Stanari	459	36	10	13	20	6	9	32.069	33.628	33.440	31.686	31.686
27	Jovan Dučić, Lamovita	191	14	2	13	15	0	10	41.250	40.370	37.780	38.200	43.880
28	B.Radičević, Prijedor	215	18	3	11	14	0	6	36.260	37.407	35.821	37.991	36.204
29	ĆiM, Trnopolje, Prijedor	153	15	3	10	10	0	9	35.442	39.275	37.791	35.151	40.486
30	M. Selimović, Lišnja, Prnjavor	174	14	3	12	15	0	9	37.676	40.525	38.358	35.750	38.877
31	I. Andrić Kulaši, Prnjavor	102	9	2	9	11	0	6	39.151	44.855	43.165	43.872	44.131
32	V. Karadžić, D.Vijačani	167	15	3	10	12	0	8	35.836	36.808	36.743	36.604	36.604
33	I. Andrić Đilići, Teslić	488	27	3	18	20	0	12	32.542	33.486	34.791	31.388	32.499
34	V. Karadžić Vitkovci, Teslić	93	8	1	12	12	0	12	38.766	37.087	37.090	41.122	40.650

Izvor: Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS

Prilog broj 7

Uporedni pregled neto plata i troškova prevoza po školama_Uzorak_8

JOŠ								Masa neto plata za mjesec FEBRUAR												Prevoz zaposlenih	
	Broj učenika			Broj odjeljenja				Ukupno		NO		Uprava		SS		PTO		PB		2017	2018
	2017	2018	Indeks	2017	2018	Indeks	Razlika	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018				
1	1105	1077	97	67	60	90	-7	107.738	103.090	84.092	78.034	4.386	4.398	4.059	4.074	13.847	14.859	#####	1.725	7.542	7.244
2	1080	1088	101	48	45	94	-3	86.616	84.327	63.636	62.432	5.260	5.272	2.679	2.917	11.413	11.445	#####	2.261	2.128	1.343
3	646	604	93	44	39	89	-5	71.525	63.643	55.300	47.579	5.027	5.048	2.834	3.221	8.364	7.794	0	0	5.287	6.430
4	42	41	98	7	8	114	1	14.523	16.642	9.857	11.790	2.025	2.085	1.042	1.044	1.599	1.722	0	0	4.560	3.509
5	32	29	91	6	6	100	0	14.653	14.731	8.924	8.997	2.755	2.762	961	954	2.012	2.018	0	0	3.086	3.086
6	351	347	99	30	27	90	-3	47.024	45.444	35.459	33.527	3.178	3.388	2.886	3.013	5.500	5.515			3.915	2.667
7	157	152	97	14	12	86	-2	25.471	21.918	16.677	13.949	3.203	2.643	2.096	2.153	3.495	3.173	0	0	2.643	2.702
8	202	205	101	20	18	90	-2	39.842	37.717	27.286	24.162	3.246	3.255	3.134	3.116	6.175	5.895	0	1.289	2.783	2.796
Prosjek	451,9	443	98	29,5	26,9	91	-2,625	50.924	48.439	37.654	35.059	3.635	3.606	2.461	2.562	6.551	6.553	623	659	3.993	3.722

Izvor: Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS

Prilog broj 8

Pregled promjena i kriteriji_racionalizacija 2015

	PRIJEDLOG nadležnog Odjeljenja MPK MINISTRU za razmatranje_ KRITERIJ		Broj CŠ (u čijem su sastavu PŠ)	BROJ PŠ	Izvršena promjena	% promjena	NE/IZVRŠENA promjena 2015
1	OŠ/ CŠ	koje imaju manje od 16 odjeljenja	38	0	0	0	NIJE BILO PROMJENE NI u jednoj od 38 razmatranih OŠ/CŠ
2	PŠ_ 9-R	sa 40 i manje učenika od VI-IX razreda	26	30	0	0	NIJE BILO PROMJENE NI u jednoj od razmatranih 30 PŠ 9-razredih
3	PŠ_ 5-R	sa manje od 6 učenika	42	57	10	18	Od razm. 57 PŠ 5_r, 10 PŠ PRESTALO SA RADOM
UKUPNO			106	125	10	8	

Izvor: Ministarstvo prosvjete i kulture

Prilog broj 9

Pregled promjena i kriteriji_racionalizacija 2017

	PRIJEDLOG nadležnog Odjeljenja MPK MINISTRU za razmatranje_ KRITERIJ		Broj CŠ (u čijem su sastavu PŠ)	BROJ PŠ	Izvršena promjena	% promjena	NE/IZVRŠENA promjena 2017	Napomena
1	OŠ/ CŠ	koje imaju manje od 14 odjeljenja	26	0	0	0	NIJE BILO PROMJENE NI u jednoj od 26 razmatranih OŠ/CŠ	
2	PŠ_9-R	sa manje od 36 učenika od VI-IX razreda	26	28	5+13	18+46	Od razm. 28 PŠ 9_r 5 PŠ nast. kao PŠ 5_r 13/15 PŠ 9_r nast. u komb. VI-IX, 10 bez promjene	Za 2 PŠ poništen zaključak Vlade o promjeni statusa
3	PŠ_5-R	sa manje od 5 učenika	29	35	14	40	Od razm. 35 PŠ 5_r, PRESTAJE 14 /15PŠ, 21/20 PŠ nastavljaju sa radom.	Za 1 PŠ poništen zaključak Vlade o promjeni statusa
UKUPNO			81	89	32	36		

Izvor: Ministarstvo prosvjete i kulture

Prilog broj 10

Tabela 1_Budžeti osnovnog obrazovanja za period 2015-2017

			2015	2016	2017	2018	Ineks 18/15	Razlika 18-15
		RASHODI uk.	198.018.600	198.486.000	200.657.400	200.601.100	101	2.582.500
1	41	TEKUĆI RASHODI	197.618.600	198.086.000	200.257.400	199.801.100	101	2.182.500
1.1	411	BLP	182.033.500	183.135.900	184.414.400	183.040.200	101	1.006.700
1.1.1	4111	Bruto plate	178.300.000	179.402.400	179.070.900	168.000.000	94	-10.300.000
1.1.2		Bruto naknade	3.733.500	3.733.500	5.343.500	15.040.200	403	11.306.700
1.2	412	ROBE I USLUGE	10.985.100	10.350.100	11.243.000	12.260.900	112	1.275.800
1.2.1	4122	Energija i kom. usluga	6.100.000	6.000.000	6.060.000	6.300.000	103	200.000
1.2.2		Ostalo-robe i usluge	4.885.100	4.350.100	5.183.000	5.960.900	122	1.075.800
1.3	416	Prevoz učenika	4.600.000	4.600.000	4.600.000	4.500.000	98	-100.000
2	51	Izdavi za st. imovinu	400.000	400.000	400.000	800.000	200	400.000
3	63	Os. Izd. (bol. Na teret FZO/refundacije)				4.300.000		

Izvor: Budžet RS

Tabela 2_Dinamika kretanja broja učenika, odjeljenja i bruto plata u periodu 2015-2018

	2015	2016	2017	2018	Ineks 18/15	Razlika 18-15
BROJ ODJELJENJA	5.163	5.112	5.082	5.042	98	-121
BROJ UČENIKA	95.223	93.670	92.312	90.995	96	-4.228
BLP po odjeljenju	35.257	35.825	36.288	36.303	103	1.046
Budžet po učeniku	2.080	2.119	2.174	2.205	106	125
Budžet po odjeljenju	38.353	38.827	39.484	39.786	104	1.433
BLP po učeniku	1.912	1.955	1.998	2.012	105	100

Izvor: Službeni glasnici RS, RZS_Statistički bilten

Prilog broj 11

Razlike u sufinansiranju troškova prevoza učenika između JLS i MPK

P. Br.	Cijena mjesečne karte	BROJ ZONA		RELACIJA u KM po aktu:		SUFINANSIRANI IZNOS			RAZLIKA	SUFINANSIRANI u %				
	Prevoznik	Po aktu JLS	Po aktu MPK	JLS	MPK	JLS	MPK	Ukupno subvencije	ostaje za roditelje	JLS	MPK	roditelji		
1	60	1	1	do 10	do 10 km	24	25	49	11	40	42	18		
2	75	2	2	10 do 20	11 km -15 km	33,75	37	70,75	4,25	45	49	6		
3			3		16 km -20 km		47,75				81,5	-6,5	64	-9
4	80	3	4	preko 20	21 km -25 km	48,4	56,1	104,5	-24,5	61	70	-31		
5			5		26 km -30 km		63,26				111,66	-32	79	-40
6			6		31 km -35 km									
7			7		36 km -40 km									
8			8		41 km -50 km									
9			9		preko 50									

Izvor: Ministarstvo, JLS