

# Stručna studija „Modeli optimizacije mreže osnovnih škola u Srbiji“

mr Mihajlo Babin

---

Predrag Lažetić



## PROSVETA





## SADRŽAJ

Sažetak	3
1. Relevantnost razmatranja mreže osnovnih škola i veličine odeljenja u osnovnom obrazovanju u Srbiji	3
2. Postojeće stanje – Razmere problema i trendovi	6
3. Sistem finansiranja osnovnog obrazovanja u Srbiji	8
3.1. Položaj mreže osnovnih škola u sistemu finansiranja	9
3. 2. Pravila o mreži osnovnih škola	9
4. Modeli optimizacije	14
5. Optimizacija školske mreže u gradskim sredinama	15
6. Zaključci i preporuke	20
7. Reference	21





mr Mihajlo Babin<sup>1</sup>  
Predrag Lažetić<sup>2</sup>

## Sažetak

U okviru studije su razvijeni modeli optimizacije mreže osnovnih škola u Srbiji. Navedenih 5 modela predstavlja moguće oblike prilagođavanja mreže osnovnih škola demografskim trendovima i migracionim kretanjima. Studija obuhvata nekoliko celina: predstavljanje postojećeg stanja na nivou Srbije, analizu sistema finansiranja osnovnog obrazovanja, analizu relevantnih pravnih akata kojima se reguliše mreža osnovnih škola, definisanje modela optimizacije i analizu konkretne mreže osnovnih škola u pojedinim lokalnim samoupravama. Zaključna razmatranja obuhvataju i preporuke za nosioce obrazovnih politika o mogućim načinima sprovođenja optimizacije mreže osnovnih škola u narednom periodu.

### 1. Relevantnost razmatranja mreže osnovnih škola i veličine odeljenja u osnovnom obrazovanju u Srbiji

Smanjenje broja i starenje stanovništva u Srbiji u poslednjim decenijama predstavljaju opšte poznate činjenice. Ovi negativni demografski trendovi, nastali usled smanjenja stope prirodnog priraštaja i povećanog iseljavanja u inostranstvo, predstavljaju izazov za državu i javne politike koje se u njoj osmišljavaju i sprovode. Logičan odgovor na ovaj izazov prevashodno podrazumeva reorganizaciju postojećih ljudskih i finansijskih resursa unutar javnog sektora kako bi usluge koje različiti podsistemi javnog sektora pružaju građanima na najbolji način odgovarale novoj demografskoj slici društva. Iz ovoga proizilazi da bi država koja prati demografske i društvene trendove na makro nivou morala intenzivno razvijati sisteme za potporu radno aktivnoj i starijoj populaciji kako bi što duže ostala produktivnija i zdravija, a u isto vreme prilagoditi kapacitete sektora kao što je osnovno obrazovanje novoj realnosti.

Nova realnost za obrazovanje u Srbiji jeste konstantno smanjenje broja učenika iz godinu u godinu što se drastično razlikuje od perioda naglog demografskog rasta, industrijalizacije i obrazovne revolucije, karakterističnog za decenije nakon zavšetka Drugog svetskog rata u kojima je opravdano razvijana postojeća mreža škola u Srbiji. Kako je osnovna svrha obrazovnog sistema školovanje dece, a ne zapošljavanje nastavnika, logično je postaviti pitanje zašto broj zaposlenih u sistemu obrazovanja ne prati broj učenika i ne sledi njihove potrebe? Drugim rečima zašto je javni sektor, a sa njim i sistem obrazovanja u osnovi nefunkcionalan?



<sup>1</sup> asistent na Fakultetu za ekonomiju, finansije i administraciju (FEFA) u Beogradu

<sup>2</sup> istraživač u Centru za obrazovne politike u Beogradu

Iako se funkcionalno prilagođavanje javnog sektora promenama i potrebama društva i privrede nameće kao logičan smer promena, vrlo često se dešava suprotno tj. da se društvo i privreda moraju prilagoditi i razumeti inertnost javnog sektora i vrlo spor i nelinearan proces promena unutar javnog sektora. Promene u sistemu obrazovanja, kao podsistemu javnog sektora, treba stoga više gledati kroz prizmu mogućnosti koje su ograničene postojećom praksom u donošenju i sprovođenju javnih politika (npr. preteranom oslanjanju na zakonodavstvo i izričit mandat kao instrument javnih politika) ili pak političkom konstelacijom ključnih aktera. Svakako da je u dosadašnjoj praksi manje zastupljen funkcionalni odgovor na spoljno uslovljene nužnosti, naročito ako se radi o društvenim problemima čije rešavanje zahteva dugoročno strateško planiranje.

Problem neefikasnosti postojećeg sistema obrazovanja u Srbiji, koji se ogleda u sporom prilagođavanju mreže škola i organizacije nastave novoj demografskoj realnosti, svakako nije jedini problem obrazovanja u Srbiji, a ni njegov neresavanje ne košta najviše društvo. Obrazovanje u Srbiji na svim nivoima, uključujući i osnovno obrazovanje, ima pre svega problem sa kvalitetom i relevantnošću. Rezultati međunarodnih uporednih istraživanja postignuća učenika (PISA, TIMSS) govore o zaostatku učenika u Srbiji u odnosu na vršnjake iz velike većine zemalja Evrope i sveta, ali i o vrlo velikom broju učenika sa jako niskim postignućima koji se mogu kategorisati kao funkcionalno nepismeni (Baucal & Pavlović-Babić, 2010). Pored problema kvaliteta, važan izazov obrazovnih politika u narednom periodu predstavlja povećanja obuhvata i smanjenje osipanja učenika unutar sistema osnovnog obrazovanja – naročito dece iz socijalno ugroženih društvenih grupa. Neresavanje upravo ovih problema nosi sa sobom dugoročan ekonomski rizik koji tiho stvara nekonkurentnu i neobrazovanu radnu snagu zavisnu o oskudnim mehanizmima socijalne zaštite i pomoći, ali donosi i sve veću društvenu marginalizaciju pojedinih grupa i njene dokazane pratioce: siromaštvo, kriminal i kratak životni vek. Rešavanje problema kvaliteta obrazovanja, povećanje njegovog obuhvata i smanjenje osipanja je skupo jer zahteva velika ulaganja u kvalitetan i stručan nastavni kadar, ulaganja u savremenu školsku opremu i objekte, kao i dodatne usluge i obrazovnu podršku za učenike iz marginalizovanih grupa ili za posebno nadarene učenike. Srbija ne zaostaje značajno u odnosu na prosek Evropske Unije i susedstvo u ulaganju u osnovno i srednje obrazovanje kada se ono posmatra kao procenat bruto domaćeg proizvoda u periodu pre početka krize (3,11 % u Srbiji 2007. naspram EU proseka od 3,37% u 2007. godini). Ova činjenica zabrinjava, jer i pored značajnih javnih ulaganja u obrazovanje, minimum kvaliteta obrazovanja meren postignućima većine učenika izostaje, što dovodi u pitanje opravdanost izdvajanja ovolike visine sredstava poreskih obveznika u obrazovanje. Pri tome naročito zabrinjava činjenica da su najveća javna ulaganja (sredstva iz budžeta Republike) u osnovno obrazovanje usmerena gotovo isključivo na pokrivanje izdataka za lična primanja zaposlenih u školama, dok za razvojne programe usmerene na poboljšanje kvaliteta obrazovanja gotovo da i nema budžetskih izdvajanja.





Zašto se onda govori o neracionalnoj mreži škola i premalim odeljenjima i zašto je to u ovom trenutku bitno? Odgovor svakako leži u ekonomskoj krizi u Srbiji koja je razgolila neefikasnost postojećeg modela organizacije kao i ekonomsku neodrživost postojećeg javnog sektora kome pripada i obrazovanje. Ukoliko se štednja i smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru postavlja kao imperativ, pitanje je kako sprovesti racionalizaciju sistema obrazovanja, a da to ne naškodi kvalitetu i dostupnosti obrazovanja? Racionalizacija, čiji je isključivi cilj povećanje efikasnosti obrazovnog sistema, je kontraproduktivna ako nije praćena realokacijom sredstava u svrhe povećanja kvaliteta i obuhvata obrazovanja.

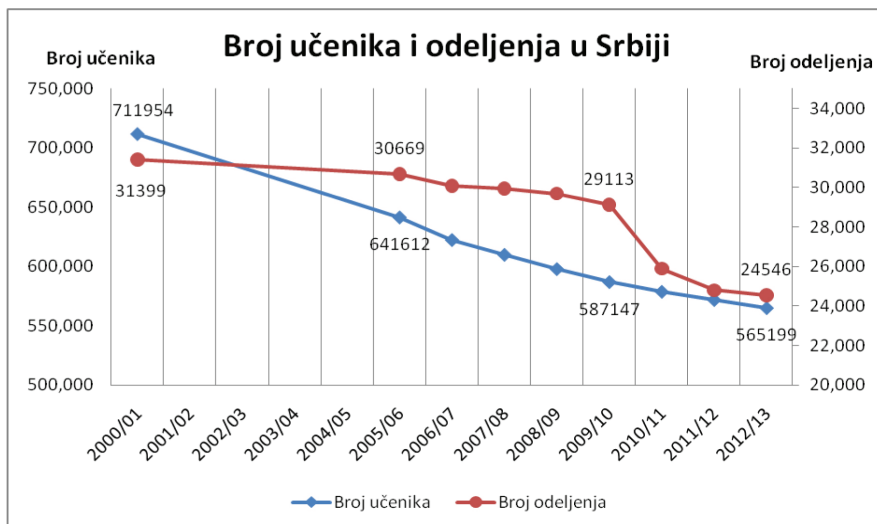
Studija obuhvata nekoliko celina: a) predstavljanje postojećeg stanja na nivou Srbije, b) analizu sistema finansiranja osnovnog obrazovanja, c) analizu relevantnih pravnih akata kojima se reguliše mreža osnovnih škola, d) definisanje modela optimizacije i e) analizu konkretne mreže osnovnih škola u pojedinim lokalnim samoupravama.

Fokus istraživanja u studiji su centralne škole u gradskim sredinama na koje se odnosila Uredba o mreži osnovnih škola iz 2010. godine čije odredbe nisu sprovedene u praksi.



## 2. Postojeće stanje – Razmere problema i trendovi

Sledeći grafikon pokazuje konstantan i ujednačen pad broja učenika u osnovnom obrazovanju u periodu od školske godine 2000/01 kada je osnovne škole u Srbiji pohađalo 711.954 učenika i učenika, da bi 13 godina kasnije taj broj bio gotovo za 150 hiljada učenika manji tj. ukupan broj učenika i učenika je bio 565.199. Trend smanjenja broja učenika nije bio praćen odgovarajućim prilagođavanjem broja školskih objekata jer je ukupan broj školskih objekata smanjen sa 3607 u školskoj 2000/1 godini na 3455 školskih objekata u školskoj 2012/3 godini<sup>3</sup>.



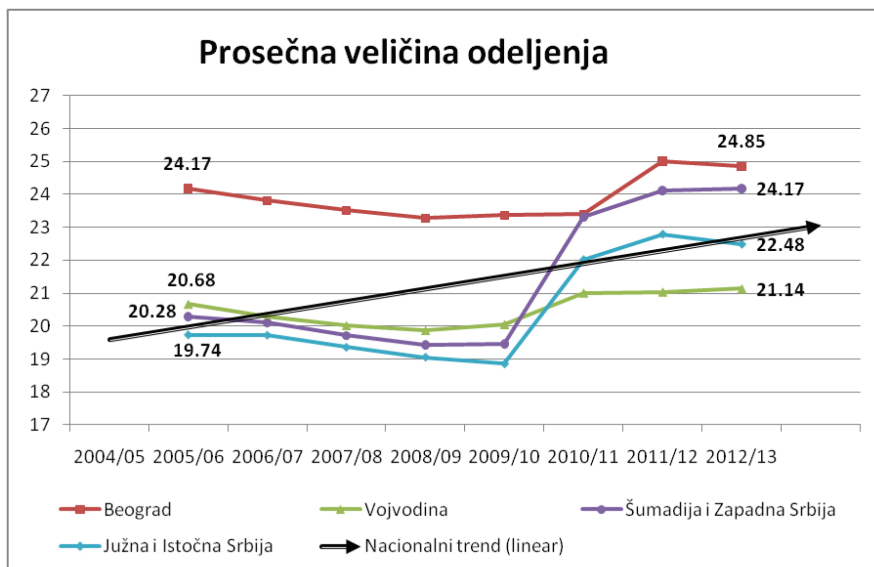
**Grafikon 1: Broj učenika i odeljenja u redovnim osnovnim školama u periodu 2000/01 do 2012/13. Izvor podataka: Republički zavod za statistiku.**

U julu 2009., Ministarstvo prosvete je donelo Stručno uputstvo (Ministarstvo prosvete, 2009, 2010) kojim su po prvi put u sistem finansiranja uvedeni kriterijumi za određivanje minimalnog broja učenika po odeljenju. Uputstvo se prevashodno odnosilo na formiranje odeljenja u osnovnim školama u prvom i petom razredu. Osnovno pravilo u uputstvu je uslov formiranja dva odeljenja u okviru iste škole. Dva odeljenja mogu biti formirana ako je u isti razred upisano više od 34 učenika. Uslov za formiranje tri odeljenja određenog razreda je postojanje najmanje 23 učenika u svakom od odeljenja, a za formiranje četiri ili više odeljenja uslov je postojanje najmanje 25 učenika u odeljenju. Sprovođenje navedenih odredbi je imalo pozitivan uticaj na efikasnost osnovnog obrazovanja što se vidi na Grafikonu 2.

<sup>3</sup> Izvor: Republički zavod za statistiku (RZS), dostupno na: <http://webzrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/ReportResultView.aspx?rptKey=indId%3d110201IND01%2629%3d2000%2f01%2c2012%2f13%26102%3dRS%26sAreaId%3d110201%26dType%3dName%26lType%3dSerbianCyrillic>. Prema metodologiji RZS-a školom se smatra svaka institucija u kojoj se nastava izvodi po odobrenom nastavnom programu, bez obzira da li je reč o samostalnoj školi ili područnom (izdvojenom) odeljenju osnovne škole. Broj samostalnih, centralnih osnovnih škola je prema nepotvrđenim informacijama oko 1700, a zvanični podaci trenutno nisu dostupni na sajtu Ministarstva prosvete jer je sadržaj registra ustanova u pripremi.



Sledstveno tome efekat smanjenja broja odeljenja je povećanje broja učenika po odeljenju što je prikazano na Grafikonu 2. Najmanji efekat optimizacije veličine odeljenja je vidljiv u Vojvodini što se može objasniti pravilima o formiranju odeljenja na manjinskim jezicima kojima se obezbeđuje formiranje odeljenja koja imaju i manje od 15 učenika u slučaju postojanja saglasnosti nadležnog organa (član 5. Zakona o osnovnoj školi)<sup>4</sup>.



**Grafikon 2. Prosečna veličina odeljenja**



<sup>4</sup> Slične odredbe sadrži i novi Zakon o osnovnoj školi (član 12.) usvojen 2013. godine.

### 3. Sistem finansiranja osnovnog obrazovanja u Srbiji

Sistem finansiranja osnovnih škola je uspostavljen donošenjem Zakona o osnovnoj školi i usvajanjem Pravilnika o merilima za utvrđivanje cene usluga u osnovnoj školi.

Sistem finansiranja osnovnih škola je u potpunosti baziran na ulaznim kriterijumima – broju odeljenja. Na osnovu broja odeljenja se utvrđuje broj nastavnog i nenastavnog osoblja, dok se na osnovu različitih parametara utvrđuju pravila finansiranja materijalnih troškova. Prema teorijskoj podeli, moguće je identifikovati 4 metoda finansiranja obrazovanja (Ross, Levacic 1999):

1. istorijsko finansiranje ili inkrementalizam – škola dobija sredstva za tekuću godinu koja su modifikovana u odnosu na prethodnu školsku godinu za nekoliko procentnih poena
2. nadmetanje – škola dostavlja zahtev za finansiranje na osnovu poznatih kriterijuma i dobija sredstva na osnovu procene agencije za finansiranje o stepenu u kome tražena sredstva odgovaraju postavljenim kriterijumima
3. diskreciono finansiranje – škola dobija sredstva na osnovu mišljenja i sudova predstavnika agencije za finansiranje
4. finansiranje na osnovu formule prema kome se sredstva transferuju školi na osnovu potreba pojedinačnog učenika u pojedinačnoj školi

Sistem finansiranja osnovnog obrazovanja u Srbiji bi se mogao podvesti pod prvu grupu – istorijsko finansiranje ili inkrementalizam zato što se nivo sredstava koji dobijaju škole ne menja u većoj meri između prethodne i tekuće godine. Postojeći sistem u svakom slučaju ima prednosti u odnosu na sistem diskrecione raspodele sredstava jer je zasnovan na pravilima, a ne na proceni nadležnog državnog organa. Ako se pak dati sistem upoređuje sa mehanizmom koji se više zasniva na metodu nadmetanja za sredstva, mogu se istaći prednosti i nedostaci istorijskog metoda. Istorijski metod obezbeđuje stabilnost u funkcionisanju škole i finansiranje prema pravilima. Međutim, sa druge strane, mali opseg promena nivoa raspoloživih sredstava može imati i negativne efekte jer škole nisu motivisane da unapređuju svoj rad i ispunjavaju postavljene kriterijume, što je osnova metoda nadmetanja. Istorijski metod ne uzima u dovoljnoj meri u obzir specifične potrebe učenika (npr. inkluzija ugroženih grupa, nastava na manjinskim jezicima) ili škola u određenim delovima zemlje (npr. manje razvijena područja, ruralne oblasti u planinskim krajevima) i nije dovoljno elastičan za promene koje se događaju u obrazovnom procesu.





### 3.1. Položaj mreže osnovnih škola u sistemu finansiranja

Ukupan nivo javnih rashoda za obrazovanje se utvrđuje na osnovu sledećih ulaznih varijabli:

- a) mreža osnovnih škola
- b) broj odeljenja
- c) norma časova nastavnika i nastavni plan i program<sup>5</sup>

Mreža osnovnih škola na teritoriji jedinice lokalne samouprave ima presudan uticaj na alokaciju sredstava. Naime, mreža osnovnih škola predstavlja skup centralnih osnovnih škola sa statusom pravnog lica i izdvojenih odeljenja<sup>6</sup>, izdvojenih školskih objekata u kojima se odvija nastavni proces. Postojanje centralne škole sa sobom povlači i administrativni aparat škole (direktora, pomoćnika direktora, pravno-finansijske službe, pedagoga, psihologa i dr.) koji direktno ne utiče na kvalitet i odvijanje nastavnog procesa. Samim tim, održavanje centralne škole je opravdano u slučaju postojanja značajnog broja učenika. U suprotnom, postoje razlozi za gašenje centralne škole koja bi posledično postala izdvojeno odeljenje neke druge, veće centralne škole. Stoga je ukidanje centralne škole prevashodno povezano sa smanjenjem nenastavnog osoblja, dok je smanjenje broja nastavnog osoblja moguće ako je ukidanje centralne škole praćeno prebacivanjem učenika iz postojećeg u drugi školski objekat, u kome se nalazi veća centralna škola kojoj je ugašena škola pripojena. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja u članu 36. propisuje da: *Učenici škole koja se ukida imaju pravo da završe započeto obrazovanje u drugoj školi koju odredi Ministarstvo.*

U slučaju pripajanja ugašene škole dolazi do spajanja odeljenja istog razreda. Samim tim, broj novoformiranih odeljenja je manji od prethodnog broja koji je postojao u dve škole. Spajanje odeljenja utiče i na smanjenje broja nastavnog osoblja i dodatnog smanjenja rashoda. Dakle, uticajem na jednu varijablu – mreža škola, u narednom koraku se utiče i na drugu ulaznu varijablu – broj odeljenja.

### 3. 2. Pravila o mreži osnovnih škola

Kriterijumi o mreži osnovnih škola su po pravilu propisani podzakonskim aktima. Ovo pravilo je potvrđeno i donošenjem Strategije razvoja obrazovanja do 2020. godine<sup>7</sup> i novog Zakona o osnovnoj školi 2013. godine u kome se u članu 15. ističe da “mreža javnih škola treba da bude racionalna i da obezbeđuje ostvarivanje jednakog prava na dostupnost obrazovanja i vaspitanja svim učenicima na određenom području”.

<sup>5</sup> Ove varijable su definisane Zakonom i detaljnim nastavnim planovima i programima i neće biti predmet analize zbog nepostojanja veza sa mrežom osnovnih škola.

<sup>6</sup> Dati termin veoma često dovodi do pogrešnog razumevanja pojma i uloge izdvojenog odeljenja (objekta). U okviru izdvojenog objekta, koji pripada centralnoj školi, nastavni proces može pohađati jedno ili više odeljenja. U stranoj stručnoj literaturi se najčešće koristi termin satelitska škola koji na mnogo bolji način odlikava položaj izdvojenih školskih objekata.

<sup>7</sup> Strategija po samoj prirodi ne ulazi u pojedinosti već definiše okvir i smernice za vođenje obrazovnih politika





Definisanje kriterijuma o mreži osnovnih škola u Srbiji je prošlo kroz tri faze: a) odredbe Pravilnika o merilima za utvrđivanje cene usluga u osnovnoj školi ("Sl. glasnik RS", br. 42/93), b) Odluka Vlade Srbije iz 2004 i c) Uredba Vlade Srbije iz 2010. godine. U proteklih 20 godina je promenjen pogled na mrežu škola i postojanje centralne škole se više ne vezuje za broj odeljenja (Uredba, 2010). Odluka Vlade iz 2004. godine je predstavljala samo formalni međukorak u transformaciji pogleda na održavanje statusa centralne škole. U Odluci su pobrojani različiti elementi koje treba uzeti u obzir prilikom definisanja mreže obrazovnih škola i konstatovano je da primenom organizaciono-didaktičkog kriterijuma optimalan broj učenika po školi treba da bude od 600 do 800. Data odredba nema pravnu snagu i ima usmeravajući karakter kao i drugi pobrojani kriterijumi, koji se u značajnoj meri podudaraju sa Uredbom iz 2010. godine. Dakle, Odluka nije stvorila pravne preuslove za optimizaciju mreže osnovnih škola.

Zajedničko obeležje Pravilnika iz 1993. godine, Odluke iz 2004. godine i Uredbe iz 2010. godine je da nisu poštovani niti sprovedeni u praksi. Pravilnik iz 1993. godine je propisivao minimalne kriterijume potrebne za postojanje centralne škole kao pravnog lica (član 15.):

*Redovna<sup>8</sup> osnovna škola se organizuje sa najmanje 24, odnosno 32 odeljenja učenika od I do VIII razreda.*

*Redovna škola se organizuje za 24 odeljenja kad u svom sastavu ima više od 1/3 fizički izdvojenih odeljenja, na udaljenosti većoj od 2 kilometra.*

*Redovna škola organizuje se sa najmanje 32 odeljenja:*

- 1) kad u svom sastavu nema izdvojenih odeljenja;*
- 2) kad ima izdvojenih odeljenja, a taj broj nije veći od 1/3 i nisu udaljena više od 2 kilometra od sedišta škole;*
- 3) kad ima više od 1/3 izdvojenih odeljenja, ali je njihova udaljenost od sedišta škole manja od 2 kilometra.*

*Izuzetno, škola se može organizovati sa manje od 24 odeljenja, i to: na prigraničnom i planinskom području kada zbog malog broja učenika, nepostojanja putne mreže (kojom se mogu kretati putnička vozila na motorni pogon) i velike udaljenosti između naselja nije moguće na racionalan i ekonomičan način organizovati školu sa najmanje 24 odeljenja.*

Odredbe Pravilnika su veoma jasne i propisuju u kojim slučajevima bi centralne škole u kojima se broj odeljenja smanji ispod 32 ili 24 izgubile status pravnog lica. Međutim, gubitak statusa centralne škole je izostao.



<sup>8</sup> Pravilnik pravi razliku između redovnih osnovnih škola i škola za učenike sa dodatnim potrebama, muzičke i baletske škole za koje su propisani drugačiji kriterijumi



Uredba iz 2010. godine je uvela 15 kriterijuma (što je značajno više od 7 kriterijuma propisanih Odlukom iz 2004. godine), ali suštinski pomak ne predstavlja kvantitativno povećanje broja kriterijuma već uvođenje preciznih kriterijuma na osnovu kojih lokalne samouprave treba da donesu novi Akt o mreži osnovnih škola. U pitanju su kriterijumi 4., 6., 9. i 10.:

- 1) jednako pravo i dostupnost obrazovanja i vaspitanja svoj deci i učenicima, bez diskriminacije i segregacije, u demokratski uređenoj i socijalno odgovornoj osnovnoj školi u kojoj je osigurano puno poštovanje prava deteta i učenika na obrazovanje i vaspitanje;
- 2) potpuni obuhvat dece i učenika odgovarajućeg uzrasta za sticanje osnovnog obrazovanja i vaspitanja koje traje osam godina i ostvaruje se u dva obrazovna ciklusa;
- 3) racionalnost mreže ( potrebe za obavljanjem delatnosti osnovnog obrazovanja i vaspitanja zadovoljavaju se na najoptimalniji način);
- 4) **najmanje jedna osnovna škola u svakoj jedinici lokalne samouprave;**
- 5) u svom sedištu i van sedišta u izdvojenom odeljenju, odnosno u drugom objektu, u okviru jednog ili dva ciklusa, delatnost ostvaruje određena osnovna škola u koju se upisuju deca i učenici sa područja koje je definisala jedinica lokalne samouprave;
- 6) **statusni (osnovna škola osniva se kao posebna ustanova ako ima 400 učenika ili manje od 400 učenika, a na udaljenosti manjoj od dva kilometra ne postoji druga škola);**
- 7) organizacioni (celishodno formiranje odeljenja i sprovođenje propisanog načina finansiranja u osnovnim školama);
- 8) demografski (ukupan broj stanovnika, broj i uzrast dece i učenika na određenom području);
- 9) **razvojni plan mreže na osnovu trenda prirodnog priraštaja dece i učenika i migracionih kretanja u jedinici lokalne samouprave, za period od četiri i osam godina;**
- 10) **odgovarajući elaborat jedinice lokalne samouprave koji sadrži broj dece rođene 2004. godine, pa nadalje i srednjoročni plan optimizacije mreže osnovnih škola, u narednih četiri do osam godina;**
- 11) geografski (specifičnost i veličina terena, veličina naselja, međusobna udaljenost i saobraćajna povezanost naseljenih mesta, kao i specifičnost brdsko-planinskih i prigraničnih područja);
- 12) ekonomski (nivo ekonomskog razvoja i specifičnost jedinice lokalne samouprave koja ima status nedovoljno razvijene);
- 13) kulturni (uvažavanje specifičnosti lokalne tradicije, nacionalno mešovitih područja i područja naseljenih nacionalnim manjinama i nivoa razvijenosti ustanova kulture);
- 14) ekološki (uvažavanje relevantnih ekoloških principa u obavljanju delatnosti osnovnog obrazovanja i vaspitanja);
- 15) efikasnost i efektivnost (postizanje obrazovno-vaspitnih ciljeva, uz optimalno korišćenje raspoloživih resursa).

Označeni kriterijumi su omogućili sprovođenje optimizacije mreže osnovnih škola bez negativnog uticaja na pravednost i dostupnost obrazovanja. Uredba nije propisivala minimalan broj učenika po izdvojenim odeljenjima niti pravila za gašenje seoskih škola. Nasuprot



tome, pravila su bila usmerena ka najneracionalnijim osnovnim školama u Srbiji – malim gradskim školama. Naime, kriterijumi su bili usmereni prema neracionalnim mrežama u gradovima – centralne škole koje imaju manje od 400 učenika, pri čemu u njihovoj neposrednoj blizini (radijusu manjem od 2 km) postoji još jedna centralna škola. Primenom ovog kriterijuma bi se ukinuo status pravnog lica neracionalnim, malim centralnim školama u urbanim sredinama. Važno je napomenuti da se primenom ovog kriterijuma ne ugrožava dostupnost osnovnog obrazovanja zbog blizine druge, veće centralne škole koja bi primila učenike ili bi upravljala školskim objektom ugašene centralne škole. Ukidanje male centralne škole može da dovede do dva potencijalna efekta:

- a) nastavni proces nastavlja da se odvija u objektima ugašene centralne škole – efekat je smanjenje broja nenastavnog osoblja.
- b) svi učenici iz ugašene škole prelaze u veću centralnu školu u kojoj dolazi do spajanja odeljenja istog razreda što za efekat ima smanjenje broja nastavnog osoblja.

U ovom slučaju objekti ugašene centralne škole mogu biti upotrebljeni za druge potrebe obrazovnog sistema ili neke druge javne službe. U pojedinim lokalnim samoupravama je vidljiv nedostatak prostora za srednje obrazovanje (npr. Kikinda), dok određeni broj osnovnih škola ima višak prostora. U Kikindi nije došlo do optimizacije mreže osnovnih škola pa će na kraju učenici koji su „uživali“ u prostranim osnovnim školama za nekoliko godina biti suočeni sa neadekvatnim uslovima u srednjem obrazovanju. U slučaju Beograda i Novog Sada vidljiv je problem nedovoljnog prostora za predškolsko obrazovanje pa su se i pored polupraznih osnovnih škola gradili vrtići. Istovremeno je usled priliva stanovništva bilo neophodno graditi nove škole u pojedinim delovima gradova ili prigradskim naseljima. Stoga se može zaključiti da je obrazovni sistem elastičan samo onda kada ga je potrebno povećati, ali da promene izostaju u slučajevima kada je neophodno ukinuti određene ustanove i promeniti namenu objekata.

Problem postaje još dublji ako se obrazovni sistem sagledava integralno, a ne parcijalno. Pojedini fakulteti Univerziteta u Beogradu decenijama imaju problem manjka prostora, dok se u neposrednoj blizini nalaze poluprazne osnovne škole sa viškom prostora. Moguće je pronaći različita objašnjenja za pobrojane nelogičnosti, ali je svakako najvažniji argument sistemskog karaktera: o mreži osnovnih škola odlučuje lokalna samouprava, dok mrežu srednjih škola usvaja Vlada Srbije koja odlučuje i o statusu fakulteta čiji je osnivač država. Navedeni argumenti su jasni primeri da postojeća podela nadležnosti nije odgovarajuća niti je usmerena prema potrebama učenika, studenata i lokalne zajednice.

Uredba svakoj jedinici lokalne samouprave garantuje postojanje najmanje jedne centralne škole što je veoma značajno za male, slabo naseljene lokalne samouprave poput Crne Trave ili druge lokalne samouprave u istočnoj i južnoj Srbiji. Na kraju, kriterijumi 9. i 10.





propisuju obavezu praćenja demografskih trendova i migracionih kretanja pri usvajanju Akta, čime se obezbeđuje usklađivanje mreže osnovnih škola sa budućim obrazovnim potrebama na teritoriji jedinice lokalne samouprave. Upravo su demografski trendovi i migraciona kretanja ključni za upravljanje mrežom osnovnih škola i planiranje odluka o statusnim promenama i nameni objekata u kojima se odvija nastavni proces.

U tabeli 1. su prikazani svi gubici koji za državu i lokalne samouprave nastaju zbog održavanja postojeće mreže osnovnih škola.

**Tabela 1. - Gubici koji nastaju usled neracionalne mreže osnovnih škola**

Vrsta gubitka	Ko snosi posledice?
Višak nastavnog i nenastavnog osoblja	Budžet Republike
Održavanje neracionalnog školskog objekta	Lokalna samouprava a) plaća komunalne troškove i održavanje objekata b) ne dolazi do generisanja prihoda po osnovu poreza na imovinu i prihoda koji bi mogli biti generisani usled promene namene objekata

Prikazani gubici u javnim finansijama predstavljaju više nego dovoljan razlog za sprovođenje mera optimizacije mreže osnovnih škola.





## 4. Modeli optimizacije

Sagledavajući opisane probleme možemo definisati sledeće modele optimizacije mreže osnovnih škola kojima bi se pozitivno delovalo na budžet Republike i budžete lokalnih samouprava:

1. **Potpuni prestanak rada** – ukidanje, pripajanje i prenamena objekata koje je koristila mala centralna škola.
2. **Postepeni prestanak rada** – prestanak upisivanja narednih generacija čime se ograničava rad male centralne škole na nekoliko godina.
3. **Delimični prestanak rada** – ukidanje statusa pravnog lica i pripajanje male centralne škole drugoj, većoj centralnoj školi uz nastavak održavanja nastavnog procesa u objektima ugašene škole.
4. **Grupisanje određenih nenastavnih delatnosti na nivou lokalne samouprave** – u Bačkoj Topoli uspešno funkcioniše model tzv. Zdužene škole<sup>9</sup> u kojoj se odvijaju svi administrativno-finansijski poslovi za sve osnovne škole sa teritorije lokalne samouprave. Na taj način se ostvaruju uštede i za republički budžet i za lokalni budžet.
5. **Ugovaranje** – određene nenastavne delatnosti (čišćenje školskih objekata, administrativno-finansijski poslovi i dr.) se mogu preneti na privatni sektor ugovaranjem međusobnih prava i obaveza pri čemu se smanjuje ukupan broj zaposlenih u školama.

Nije moguće pronaći jedinstven model za sve lokalne samouprave u Srbiji već je potrebno da svaka lokalna samouprava sagleda specifičnosti i opredeli se za model koji im najviše odgovara. Stoga se može istaći da je opredeljenje da se optimizacija vrši na lokalnom nivou dobar pristup, ali je neophodno da centralni nivo u narednom periodu razvije mehanizme usmeravanja i kontrole ispunjavanja usvojenih pravila na lokalnom nivou. Centralni nivo bi mogao da usvoji određene preporuke i organizuje stručne radionice koje bi usmerile i pomogle implementaciju, ali i da propiše efektivne mehanizme kontrole kojima se obezbeđuje primena optimizovane mreže osnovnih škola u praksi.



<sup>9</sup> Pun naziv: Stručna služba osnovnih škola „Zdužena škola“

## 5. Optimizacija školske mreže u gradskim sredinama

Predmet analize u ovom delu studije je optimizacija mreže osnovnih škola u gradskim sredinama. Međutim, neophodno je u kratkim crtama pomenuti i pitanje mreže škola u seoskim sredinama. Gašenje seoskih škola u razduženim opštinama u Srbiji kao i redukcija broja izdvojenih odeljenja nije opravdana. Sa jedne strane, u tzv. kombinovanim odeljenjima u kojima nastavu izvodi jedna učiteljica za decu više različitih razreda<sup>10</sup> predstavlja vid nastave čije izvođenje košta značajno manje u odnosu na nastavu sa učenicima razdvojenim po razredima. Sa druge strane, takvo rešenje ne bi bilo ni socijalno opravdano jer bi dostupnost obrazovanja usled racionalizacije mreže škola u ovim sredinama bila značajno otežana. Naravno, neophodno je analizirati i pitanje kvaliteta nastave u kombinovanim odeljenjima i problem socijalizacije učenika iz malih seoskih škola nakon prelaska u veću školu u kojoj pohađaju nastavu od V do VIII razreda. Navedena pitanja izlaze van okvira ove studije i njih je potrebno razmotriti u posebnim studijama.

Problem dostupnosti škola usled optimizacije u gradskim sredinama skoro da i ne postoji jer se alternativne škole često nalaze u neposrednoj blizini škola koje bi racionalizacijom bile pogođene. Prikaz Uredbe o kriterijumima za donošenje akta o mreži predškolskih ustanova i akta o mreži osnovnih škola iz 2010. godine u prethodnom poglavlju pokazuje da je cilj takvog propisa pre svega usmeren na optimizaciju školske mreže u urbanim sredinama (školama koje imaju manje od 400 učenika, pri čemu u njihovoj neposrednoj blizini tj. radijusu manjem od 2 km postoji još jedna centralna škola).

Kao ilustracija neracionalnosti školske mreže u gradskim sredinama u Srbiji poslužiće primeri iz Beograda, Novog Sada i Subotice<sup>11</sup>.

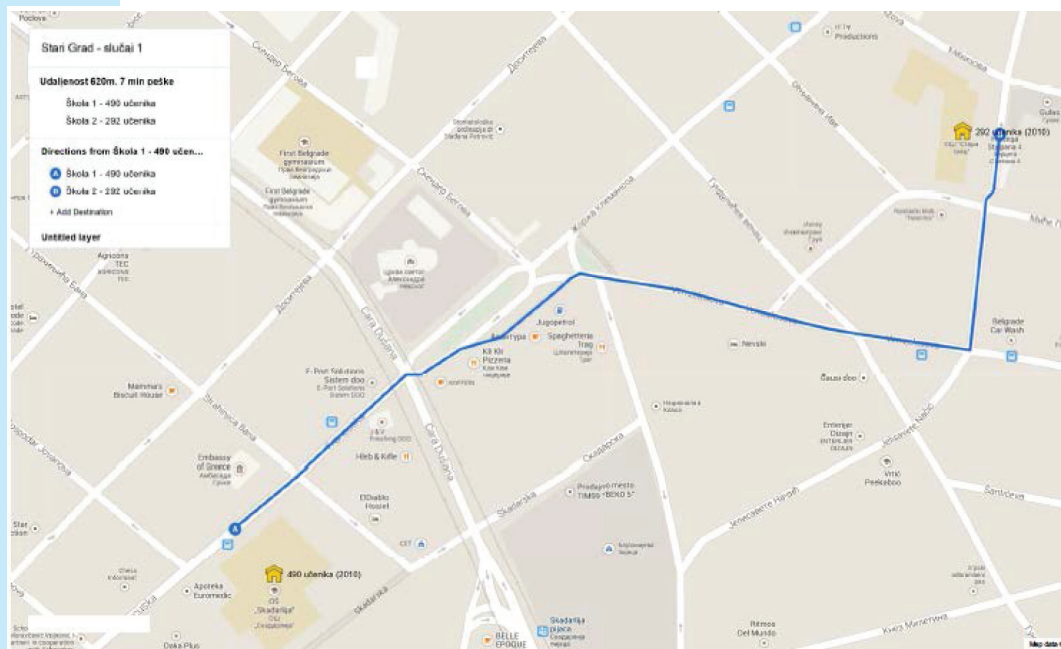
U centralnim beogradskim gradskim opštinama kao što su Stari grad i Vračar mreža škola je vrlo razvijena, dok je stanovništvo veoma staro i pad broja učenika u osnovnom obrazovanju je veći od nacionalnog proseka. U takvoj situaciji se neretko dešava da škole imaju manje od 400 učenika, a da se u neposrednoj blizini tih škola nalaze druge škole sa takođe nevelikim brojem učenika.

<sup>10</sup> U istom odeljenju nastavu slušaju deca koja su različitih uzrasta i koja pohađaju različite razrede

<sup>11</sup> Nazivi škola nisu navedeni jer suština ove studije nije analiza pojedinačnih primera već prikaz sistemskih problema na određenim slučajevima



Prvi primer je iz beogradske gradske opštine Stari grad gde postoje dve škole na maloj razdaljini. U blizini jedne centralne škole sa malim brojem učenika (**490 učenika u svih 8 razreda osnovne škole**) se nalazi druga centralna škola sa još manjim brojem učenika (na početku školske 2010/11. godine ova škola je imala samo **292 učenika u svih osam razreda**). Razdaljenost između dve škole je samo 620 metara tj. prosečno 7-10 minuta pešice. Ilustrovano na karti 1. ovaj slučaj izgleda ovako:



Prema odredbama Uredbe iz 2010. godine u ovakvim slučajevima bi moralo doći od optimizacije školske mreže koja bi mogla biti sprovedena na više načina koju su objašnjeni kroz 5 modela u prethodnom poglavlju. Ukoliko bi se primenio model 1 tj. ukidanje manje škole i kao pravnog lica i kao školskog objekta, te prebacivanja učenika u veću školu potencijalne uštede bi bile značajne. U odnosu na zbir budžetskih izdvajanja Republike za dve odvojene škole rešenje koje podrazumeva jednu školu i jedan školski objekat u kome se organizuje nastava bi predstavljalo umanjeње od 18% što u dinarskim iznosima iz 2010. godine<sup>12</sup> iznosi 12 miliona dinara na godišnjem nivou.

Navedeni iznos sredstava je značajan i u slučaju racionalizacije mreže škola bi se mogao usmeriti na poboljšanje kvaliteta obrazovanja kroz razvojne programe. Ovaj model i i proračun polazi od sledećih pretpostavki:

1. Svi učenici koji pohađaju dve odvojene škole bi pohađali i objedinjenu školu.
2. Veličina prosečnog odeljenja u objedinjenoj školi bi bila neznatno povećana, ali bi bila ispod proseka za Grad Beograd.



<sup>12</sup> Analizirani su podaci iz 2010. godine jer noviji podaci nisu bili dostupni autorima. Ovi podaci su i dalje veoma relevantni, uz određene korekcije (inflacija i dr.), zbog izostanka supstancijalne promene sistema finansiranja





3. Broj nastavnika potrebnih za izvođenje nastave u novoj školi je izračunat imajući u vidu da jedno odeljenje razredne nastave podrazumeva jednog nastavnika sa punom normom časova, a da da jedno odeljenje razredne nastave u proseku podrazumeva 2,55 nastavnika predmetne nastave (u skladu sa postojećim stanjem nastavnog plana i programa za osnovne škole)
4. Nastavnici koji bi predavali u objedinjenoj školi bi imali VII nivo stručne spreme i shodno tome je izračunata cena njihovih bruto zarada na godišnjem nivou.
5. Broj spremačica bio mogao biti neznatno povećan u odnosu na postojeće stanje u školi 1 jer se može pretpostaviti povećanje obima posla zbog više učenika u školi
6. Ostali broj nenastavnog osoblja i stručnih službi (računovodstvo, pedagozi, psiholozi i direktor) odgovara rešenju koje podrazumeva jedno pravno lice umesto dva.

Procenu ušteta koju bi imala lokalna samouprava koja sada finansira materijalne troškove škola (tekuće troškove, sitne popravke i potrošni materijal) je teško precizno odrediti jer to pre svega zavisi od načina na koji će lokalna samouprava rešiti da koristi objekat u kome je postojala ugašena škola. Povećanje broja učenika u većoj školi ne predstavlja problem jer je ta škola projektovana za znatno veći broj učenika nego što bi ga objedinjenja škola imala. Fiksni troškovi ugašene škole bi nestali (npr. grejanje i tekuće održavanje) i objedinjavanje škola ne bi prouzrokovalo povećanje fiksnih troškova u većoj školi. Pojedini troškovi kao što su potrošni materijal, troškovi komunikacije, struje, kupovina nastavnih sredstava bi verovatno bili približno jednaki ukupnim troškovima koji su postojali u prethodnom periodu kada su radile obe škole.

U odnosu na zbir budžetskih izdvajanja Grada za dve odvojene škole, rešenje koje podrazumeva jednu školu i jedan školski objekat u kome se organizuje nastava bi generisalo smanjenje rashoda za 35%. To konkretno znači da bi u dinarskim iznosima iz 2010. godine ukupna ušteta iznosila 5,5 miliona dinara na godišnjem nivou.

**Dakle, ukupan efekat ukidanja jedne centralne škole u Beogradu na konsolidovani bilans države bi iznosio 17, 5 miliona dinara (12 miliona za republički budžet i 5,5 miliona za gradski budžet) prema vrednostima iz 2010. godine.**



Pregled postojećih podataka za dve škole kao i kvantitativan opis rešenja objedinjene škole je predstavljen u sledećoj tabeli. Izvori podataka su Republički zavod za statistiku (podaci o učenicima i odeljenjima) i Ministarstvo finansija (podaci o broju zaposlenih na različitim radnim mestima, broju obračunskih radnika, iznosima bruto zarada za pojedine kategorije zaposlenih u prosveti i za podatke o ukupnim izdvajanjima za prosvetu u 2010. godini).

Tabela 2.

Školska 2010/11 godina	Škola 1	Škola 2	Rešenje: Jedna škola u Jednoj zgradi
Učenici 1-4.raz.	262	145	407
Odeljenja 1-4.raz.	12	8	18
Prosečno odeljenje 1-4.raz.	21.83	12.08	22.61
Učenici 5-8.raz.	228	147	375
Odeljenja 5-8.raz.	11	7	16
Prosečno odeljenje 5-8.raz.	20.73	21.00	23.44
Broj nastavnika razredne nastave i vaspitača (FTE)	13	8	19
Broj nastavnika predmetne nastave (FTE)	27.81	17.85	40.8
Direktor (FTE)	1	1	1
Stručne službe (FTE)	2	1	2
Sekretar (FTE)	1	1	1
Računovodstvo (FTE)	2	1	2
Spremačice, domari, servirke (FTE)	15	11	17
Izdvajanja Republike (troškovi zarada) 2010. godina	39,680,000.00	27,218,000.00	54,875,346.42
Izdvajanja grada (kupovina roba i usluga) 2010. godina	6,919,000.00	8,868,000.00	10,378,500.00
Javna izdvajanja Republike po učeniku 2010. godina	80,979.59	93,212.33	70,173.08
Izdvajanja grada po učeniku 2010. godina	14,120.41	30,369.86	13,271.739

Navedeni primer iz beogradske opštine Stari grad samo ilustruje potencijalnu svrsishodnost racionalizacije školske mreže u urbanim jezgrima gradova u Srbiji. Sličnih primera neracionalne mreže škola ima dosta. U opštini Vračar nalazimo primer dve škole međusobno udaljenje 689m ili 7-10 minuta peške. Obe škole su 2010/11. imale jako malo učenika (jedna ima svega 384, a druga 432 učenika).





## 6. Zaključci i preporuke

U studiji su razvijeni različiti modeli optimizacije mreže osnovnih škola koji mogu poslužiti nosiocima obrazovnih politika na centralnom i lokalnom nivou pri optimizaciji mreže osnovnih škola u narednom periodu. Izostanak primene Uredbe od strane lokalnih samouprava i izostanak odgovora Ministarstva prosvete i Ministarstva finansija potrebno je posmatrati u vremenskom periodu u kome je primena trebalo da se dogodi. Ukidanje ili najava ukidanja škola tokom predizbornog ciklusa u 2012. godini bi verovatno bila negativno prihvaćena u javnosti. Očigledno je da je u praksi ignorisano postojanje Uredbe i da je to rezultiralo odsustvom optimizacije mreža osnovnih škola u Srbiji.

U studiji je zaključeno da je obrazovni sistem bio elastičan samo onda kada ga je bilo potrebno povećati, ali da su promene izostale u slučajevima kada je bilo neophodno ukinuti određene ustanove i promeniti namenu objekata.

Relevantna pitanja glase: da li i kada je moguće očekivati optimizaciju mreže osnovnih škola? U slučaju da se i centralni i lokalni nivo opredele da su kvalitet obrazovanja i budućnost važniji od političkih poena mogu se očekivati pozitivni pomaci. Prilagođavanje mreže osnovnih škola je potrebno posmatrati kao kontinualan proces koji treba da se sprovede u srednjem roku (3-5 godina). Na taj način se deli odgovornost između vlasti koja konstatuje ispunjenost pravila o ukidanju škole i neke druge vlasti koja nakon izvesnog perioda treba da sprovede odluke u delo. Takođe, i nastavnici i učenici i roditelji su unapred obavešteni da će određena škola biti ugašena ili pripojena nekoj drugoj školi.

U slučaju započinjanja procesa optimizacije mreže osnovnih škola, država može da srednjoročno planira na koji način će upotrebiti uštedena sredstva čime se otvara prostor za alokaciju sredstava za razvoj obrazovanja. U postojećim uslovima sredstava za razvoj obrazovanja gotovo da nema jer se 95% obrazovnog budžeta na centralnom nivou odvaja za plate.

Stoga se nameću sledeće preporuke nosiocima obrazovnih politika na centralnom i lokalnom nivou:

- 1. Promena Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja i utvrđivanje novog roka za primenu Uredbe**
- 2. Obezbeđivanje stručne podrške centralnog nivoa vlasti lokalnim samoupravama za proces planiranja optimizacije mreže osnovnih škola na osnovu demografskih trendova, migracionih kretanja i potreba lokalne zajednice**
- 3. Promena parcijalnog pogleda na obrazovni sistema zasnovanog na formalnoj podeli nadležnosti i usklađivanje raspoloživih prostornih resursa sa potrebama različitih nivoa obrazovanja (predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje).**





## 7. Reference

1. Baucal, A. & Pavlović-Babić, D. (2010). PISA 2009 in Serbia – first results (On Serbian: PISA 2009 u Srbiji – prvi rezultati: Nauči me da mislim, nauči me da učim), Beograd: Institut za Psihologiju Filozofskog fakulteta u Beogradu, Centar za primenjenu psihologiju.
2. Ministarstvo prosvete (2009, 2010), Stručno uputstvo o formiranju odeljenja i načinu finansiranja u osnovnim i srednjim školama, br.: 401-00-481/1/2009-08.
3. Pravilnik o merilima za utvrđivanje cene usluga u osnovnoj školi, Sl. glasnik, br. 42-93.
4. Ross, K., Levacic, R., (1999), Needs-based resource allocation in education via formula funding of schools, Paris: International Institute for educational planning
5. Vlada Srbije (2004), Odluka o kriterijumima za utvrđivanje mreže dečjih vrtića i osnovnih škola, Službeni glasnik RS 13/2004.
6. Vlada Republike Srbije (2010), Uredba o kriterijumima za donošenje akta o mreži predškolskih ustanova i akta o mreži osnovnih škola, Službeni glasnik RS 80/2010.
7. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 72/09, 52/2011 i 55/2013.
8. Zakon o osnovnoj školi, Sl. glasnik 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94 - odluka USRS, 22/2002, 62/2003 - dr. zakon, 64/2003 - ispr. dr. zakona, 101/2005 - dr. zakon i 72/2009 - dr. Zakon
9. Zakon o osnovnoj školi, Sl. glasnik 55/2013.

