



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА
Доступност и квалитет
предшколског васпитања и образовања



Број: 400-289/2024-04/51
Београд, 17. децембар 2024. године



Иако је обухват деце предшколским васпитањем и образовањем у сталном порасту, потребно је уложити додатне напоре ради повећања његове доступности свој деци предшколског узраста, радити на његовој промоцији код друштвено осетљивих група, као и унапредити контролу и вредновање квалитета рада свих предшколских установа

Предшколско васпитање и образовање (ПВО) игра кључну улогу у когнитивном, социјалном и емоционалном развоју детета, постављајући основе за будући успех у формалном образовању. У Србији, одговорност за ПВО је подељена између републичког и локалног нивоа, али територијалне и економске разлике између јединица локалне самоуправе (ЈЛС) доводе до неједнакости у квалитету услуга. Недостатак места у јавним предшколским установама (ПУ), ЈЛС делимично решавају суфинансирањем боравка деце у приватним ПУ. Ова мера може се довести у везу са повећањем броја приватних ПУ, где се код појединих установа поштовање основних критеријума квалитета неретко доводи у питање.

У периоду од 2021. до 2023. године, за финансирање ПВО у Републици Србији је издвојено око 1,4 милијарде евра.

Активности надлежних органа су утицале на повећање обухвата деце ПВО.

Међутим, недостатак адекватног праћења, неажурирање аката, неефективан систем обавештавања и изостанак активности на промоцији ПВО, угрожавају остваривање циљаног обухвата до 2030. године.

Надлежни органи су предузели значајне активности на побољшању квалитета ПВО, али је потребно додатно унапредити систем вредновања квалитета рада предшколских установа, као и омогућити јавности увид у његове резултате.

Ради ефикаснијег функционисања система инспекцијског надзора над ПУ потребна су одређена побољшања, укључујући ажурирање листе верификованих установа од стране надлежног сектора Министарства просвете, контрола над нерегистрованим субјектима и унапређење приступа информацијама у Јединственом информационом систему просвете (ЈИСП).



Извор: ДРИ

Препоруке

Субјектима ревизије ДРИ је дала следеће препоруке:

Министарству просвете да:

- предложи/пропише обавезне елементе акта о мрежи; донесе акт о мрежи у ЈЛС које то нису учиниле; обезбеди јавност података ЈИСП-а; редовно ажурира листу верификованих ПУ; усклади показатеље ефеката у новом акционом плану; спроводи планирано спољашње вредновање и унапреди систем надзора у поступку верификације.

Покрајинском секретаријату за образовање да:

- обезбеди суштинску проверу уноса података у ЈИСП и унапреди систем надзора у поступку верификације.

Граду Београду да:

- ажурира акт о мрежи јавних ПУ; промовише инклузивно ПВО; обавештава родитеље о деци стасалој за припремни предшколски програм (ППП) и обезбеди доступно ПВО за децу од шест до 12 месеци.

Граду Нишу да:

- ажурира акт о мрежи јавних ПУ; промовише инклузивно ПВО; утврди економску цену ПВО; обавештава родитеље о деци стасалој за ППП; спроводи инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима и обезбеди доступно ПВО за децу од шест до 12 месеци.

Граду Крагујевцу да:

- обавештава родитеље о деци стасалој за ППП и спроводи инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима.



Садржај

Скраћенице и термини	4
I Резиме извештаја	5
1. Резиме и препоруке	5
2. Мере предузете у поступку ревизије	13
3. Захтев за достављање одазивног извештаја	13
II Увод	15
1. Проблем	15
2. Циљ ревизије	15
3. Ревизијска питања	16
4. Обим и ограничења ревизије	16
5. Методологија у поступку рада	16
III Опис предмета ревизије	17
1. Законодавни оквир	17
2. Институционални оквир	18
3. Опште информације	20
IV Закључци	25
ЗАКЉУЧАК 1: Активности надлежних органа су утицале на повећање обухвата деце предшколским васпитањем и образовањем. Међутим, недостатак адекватног праћења, неажурирање аката, неефективан систем обавештавања и изостанак активности на промоцији предшколског васпитања и образовања, угрожавају остваривање циљаног обухвата до 2030. године.	26
Налаз 1.1: Министарство просвете је Акционим планом до 2026. године утврдило циљане вредности обухвата деце предшколским васпитањем и образовањем на истом или чак нижем нивоу у односу на претходни акциони план и остварене вредности у школској 2022/23. години	26
Налаз 1.2: Акт о мрежи јавних предшколских установа нису донеле све јединице локалне самоуправе у Републици Србији, док акта о мрежи јавних предшколских установа на територији градова Београда и Ниша нису усклађена са стварним бројем и распоредом предшколских установа	29
Налаз 1.3: Градови Београд, Ниш и Крагујевац нису на адекватан начин вршили обавештавање предшколских установа и родитеља о деци стасалој за припремни предшколски програм	32
Налаз 1.4: У јавним предшколским установама, чији су оснивачи градови Београд и Ниш, нису организоване јаслене групе за децу узраста од шест месеци до годину дана	34
Налаз 1.5: Одлука Града Ниша о праву на накнаду дела трошкова боравка деце у предшколској установи чији је оснивач друго правно или физичко лице неповољно је утицала на принцип доступности предшколског васпитања и образовања	38
Налаз 1.6. Министарство просвете предузело је бројне активности на промоцији предшколског васпитања и образовања у ромским заједницама, али су изостале активности локалних самоуправа – Града Београда и Града Ниша	41



ЗАКЉУЧАК 2: Надлежни органи су предузели значајне активности на побољшању квалитета предшколског васпитања и образовања, али је потребно додатно унапредити систем вредновања квалитета рада предшколских установа, као и омогућити јавности увид у његове резултате.	46
Налаз 2.1: Надлежни органи су предузели значајне напоре у раду на имплементацији инклузивног предшколског васпитања и образовања	46
Налаз 2.2: Спољашње вредновање квалитета рада јавних предшколских установа не спроводи се по плану и у мери која би обезбедила да се спољашње вредновање сваке предшколске установе спроведе једном у шест година.....	51
Налаз 2.3: Министарство просвете већ десет година није спроводило спољашње вредновање квалитета рада приватних предшколских установа.....	55
Налаз 2.4: Јавност нема увид у резултате спољашњег вредновања и самовредновања предшколских установа, као ни у програм који похађају деца у предшколским установама.....	58
Налаз 2.5: Град Ниш није утврдио економску цену програма васпитања и образовања у ЈПУ „Пчелица“ Ниш за 2023. и 2024. годину	62
ЗАКЉУЧАК 3: Ради ефикаснијег функционисања система инспекцијског надзора над предшколским установама потребна су одређена побољшања, укључујући ажурирање листе верификованих установа од стране надлежног сектора Министарства просвете, контрола над нерегистрованим субјектима и унапређење приступа информацијама у Јединственом информационом систему просвете.	68
Налаз 3.1: Поједине верификоване предшколске установе не испуњавају прописане услове о простору, који се односе на двориште, приступ јавним зеленим површинама или спратност просторија за децу.....	68
Налаз 3.2: Плановима инспекцијског надзора предвиђен је надзор над појединим предшколским установама које су престале са радом	71
Налаз 3.3: Није вршен надзор над нерегистрованим субјектима у Граду Нишу и Граду Крагујевцу	73
Налаз 3.4: Покрајински и локални просветни инспектори нису вршили суштинску проверу уноса података у Јединствени информациони систем просвете.....	76
V Прилози	80
Прилог 1 – Методологија у поступку рада	80
Прилог 2 – Упитник упућен јединицама локалне самоуправе	82



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Скраћеница	Пун назив
ДРИ	Државна ревизорска институција
ВРИ	Врховна ревизорска институција
АП	Аутономна покрајина
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
ПУ	Предшколска установа
ЈПУ	Јавна предшколска установа
ППУ	Приватна предшколска установа
ППП	Припремни предшколски програм
ЈИСП	Јединствени информациони систем просвете
РЗС	Републички завод за статистику
АПР	Агенција за привредне регистре
ОЕСД	Организација за економску сарадњу и развој
РГЗ	Републички геодетски завод

Поједини термини који се користе у извештају имају следеће значење:

Термин	Значење
Родитељ	Означава све оне који воде примарну бригу о деци и ученицима (родитељ, односно други законски заступник) ¹
Министарство просвете	Министарство просвете, науке и технолошког развоја ²
Покрајински секретаријат за образовање	Покрајински секретаријат за образовање, прописе, управу и националне мањине – националне заједнице
Портал отворених података	Портал отворених података је портал Министарства просвете на којем је јавно доступан део података из Јединственог информационог система просвете

¹ Стратегија развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године („Службени гласник РС“, број 63/21)

² Чланом 10 Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 128/20, 116/22 и 92/23 – др. закон) је одређено да даном ступања на снагу овог закона Министарство просвете, науке и технолошког развоја наставља рад, у складу са делокругом утврђеним овим законом, као Министарство просвете



I Резиме извештаја

1. Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања под називом „Доступност и квалитет предшколског васпитања и образовања“ код Министарства просвете, Покрајинског секретаријата за образовање, прописе, управу и националне мањине – националне заједнице, Града Београда, Града Ниша и Града Крагујевца.

Предшколско васпитање и образовање остварује се у складу са Уставом, Законом о основама система образовања и васпитања³, ратификованим међународним конвенцијама и Законом о предшколском васпитању и образовању⁴, полазећи од права детета, развојних, образовних, културних, здравствених и социјалних потреба деце и породица са децом предшколског узраста.⁵

Делатност предшколског васпитања и образовања је делатност од непосредног друштвеног интереса и остварује се као јавна служба. Делатност предшколског васпитања и образовања јесте васпитање и образовање деце предшколског узраста. Под предшколским узрастом подразумева се узраст деце од шест месеци до поласка у основну школу.⁶

Након спроведене ревизије, утврдили смо следеће:

Иако је обухват деце предшколским васпитањем и образовањем у сталном порасту, потребно је уложити додатне напоре ради повећања његове доступности свој деци предшколског узраста, радити на његовој промоцији код друштвено осетљивих група, као и унапредити контролу и вредновање квалитета рада свих предшколских установа.

Наведено заснивамо на следећим закључцима и налазима:

1. Активности надлежних органа су утицале на повећање обухвата деце предшколским васпитањем и образовањем. Међутим, недостатак адекватног праћења, неажурирање аката, неефективан систем обавештавања и изостанак активности на промоцији предшколског васпитања и образовања, угрожавају остваривање циљаног обухвата до 2030. године.
 - 1.1. Стратегијом развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године, дефинисани су показатељи ефекта за остварење општег циља, који се односе на повећање обухвата деце предшколским васпитањем и образовањем до 2030. године. Како би се тај циљ остварио, неопходно је да се мере из Стратегије разраде акционим плановима и да се њима предвиди сукцесивно повећање вредности показатеља ефеката. Акционим планом за период од 2023. до 2026. године планиране су поједине вредности показатеља ефеката на истом или чак нижем нивоу у односу на претходни акциони план (2021–2023) и остварене вредности у школској 2022/23. години. Министарство просвете није адекватно пратило реализацију мера, што може довести до

³ „Службени гласник РС“, бр. 88/17, 27/18 – др. закон, 27/18 – др. закон, 10/19, 6/20, 129/21, 92/23

⁴ „Службени гласник РС“, бр. 18/10, 101/17, 113/17 – др. закон, 10/19, 129/21

⁵ Члан 1 Закона о предшколском васпитању и образовању

⁶ Члан 2 Закона о предшколском васпитању и образовању



неостваривања планираног повећања обухвата деце предшколским васпитањем и образовањем.

- 1.2. Број и просторни распоред јавних предшколских установа према врсти и структури планира се актом о мрежи установа. Добра пракса у управљању мрежом јавних предшколских установа подразумева редовно ажурирање аката у складу са стварним бројем и просторним распоредом предшколских установа и издвојених одељења. Подаци о површини објеката, дворишта, капацитетима и облицима рада према узрасту деце неопходни су како би се осигурала шира доступност квалитетног предшколског васпитања и образовања. Ако надлежни орган јединице локалне самоуправе не донесе акт о мрежи, Министарство има надлежност да исти донесе. Међутим, Министарство просвете није поступало у потпуности складу са надлежностима, упркос томе што одређени број јединица локалне самоуправе није донео акт о мрежи предшколских установа. Акта о мрежи у градовима Београд, Ниш и Крагујевац нису уједначена и не садрже све релевантне податке, јер Министарство просвете није предложило/прописало обавезне елементе акта о мрежи. Такође, акта о мрежи у градовима Београд и Ниш нису усклађена са стварним бројем и распоредом предшколских установа и издвојених одељења, јер акта нису редовно ажурирана у складу са стварним стањем. Услед неадекватног планирања и распореда предшколских установа, може доћи до неравномерног покривања територије предшколским установама, и самим тим и до мањег обухвата деце предшколским васпитањем и образовањем.
- 1.3. Јединица локалне самоуправе дужна је да води евиденцију и да, најкасније до 1. априла текуће године, обавести предшколску установу или школу, као и родитеље о деци која су стасала за похађање припремног предшколског програма. Градови Београд, Ниш и Крагујевац нису вршили обавештавање предшколских установа и родитеља о деци стасалој за припремни предшколски програм на адекватан начин. Град Крагујевац је обавештавање вршио путем медија, што није у довољној мери ефективно, јер није сигурно да ће такво обавештење стићи до сваког родитеља. Узрок недовољно развијеног и неефективног система обавештавања родитеља и предшколских установа, о деци која су стасала за припремни предшколски програм, јесте непостојање адекватне евиденције у овим градовима. Услед тога, може доћи до неукључивања све деце у припремни предшколски програм, што негативно утиче на инклузивно образовање и равноправан приступ предшколском васпитању и образовању.
- 1.4. Предшколски узраст подразумева узраст деце од шест месеци до поласка у школу, при чему се васпитно-образовни рад организује у васпитним групама, које могу бити јаслене (шест месеци до три године) и вртићке (три године до поласка у школу). У градовима Београд и Ниш, предшколско васпитање и образовање није доступно свој деци предшколског узраста, јер јавне предшколске установе ових градова нису организовале васпитне групе за децу јасленог узраста од шест месеци до годину дана. У школској 2023/24. години јаслене групе овог узраста организоване су у осам јединица локалне самоуправе, које похађа 570 деце. У овој групи налази се и Град Крагујевац. У Граду Београду поједине јавне предшколске установе у условима конкурса ограничавају упис деце на ону која су навршила годину дана, док у Граду Нишу, иако не постоји званично као услов, ЈПУ „Пчелица“ није уписала



ниједно дете млађе од годину дана. Недостатак јаслених група за децу млађу од годину дана неповољно утиче на доступност предшколског васпитања и образовања и приморава родитеље да траже алтернативна решења чувања деце или пак одлажу повратак на посао.

- 1.5. Принцип доступности у предшколском васпитању и образовању подразумева једнако право и приступ свим облицима предшколског образовања, без дискриминације на основу пола, социјалног статуса, културне, етничке или религијске припадности, места пребивалишта, материјалног стања, здравствених тешкоћа, сметњи у развоју, инвалидитета или других основа. Одлука Града Ниша о праву на накнаду дела трошкова боравка деце у предшколској установи чији је оснивач друго правно или физичко лице неповољно је утицала на принцип доступности предшколског васпитања и образовања, јер су из финансијске подршке искључена деца млађа од 12 месеци и деца из породица са приходима већим од 50.000 динара по члану породице. На тај начин, нарушено је једнако право на приступ предшколском васпитању и образовању и стварају се неправедни услови за породице које су принуђене да траже алтернативна решења за своју децу. Напомињемо да код осталих субјеката, Града Београда и Града Крагујевца, нису предвиђени такви услови. Непоштовање принципа доступности може довести до социјалне сегрегације, јер деца која не испуњавају услове остају без адекватне подршке, што угрожава њихов рани развој и могућност укључивања у образовни систем на време.
- 1.6. Инклузивно предшколско васпитање и образовање значајно доприноси смањењу неједнакости и социјалне искључености, посебно код деце из осетљивих група. Законом о предшколском васпитању и образовању и другим стратешким документима Републике Србије, као што су Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња, предвиђене су мере за потпуну инклузију ромске деце у предшколски систем. Иако је законодавним оквиром предвиђена једнака доступност предшколског васпитања и образовања за сву децу, подаци Министарства просвете показују да је у школској 2019/20. години предшколско васпитање и образовање похађало само 7,4% деце ромске националности узраста од 36 до 59 месеци, док је у обавезни припремни предшколски програм укључено 76% ромске деце. Иако је Министарство просвете предузело бројне активности на промоцији предшколског васпитања и образовања у ромским заједницама, изостале су активности локалних самоуправа – Града Београда и Града Ниша. Неинформисаност родитеља о правима њихове деце и недостатак интеркултуралног приступа додатно отежавају укључивање ромске деце у предшколско васпитање и образовање.
2. Надлежни органи су предузели значајне активности на побољшању квалитета предшколског васпитања и образовања, али је потребно додатно унапредити систем вредновања квалитета рада предшколских установа, као и омогућити јавности увид у његове резултате.
 - 2.1. Министарство просвете од 2017. године реализује Пројекат инклузивног предшколског васпитања и образовања, финансиран кредитом *IBRD*-а, са циљем унапређења доступности, квалитета и праведности предшколског васпитања и образовања, за децу из социјално и економски угрожених друштвених група. Пројекат је вредан 47 милиона евра, којим је до сада



обезбеђено 7.670 нових места у предшколским установама, опремљено је преко 270 објеката и обучено је више од 21.000 практичара. Дефинисано је ангажовање педагошких асистента, а планирано је и повећање њиховог броја.

- 2.2. Спољашње вредновање је процес процене квалитета рада установе и спроводи се у циљу утврђивања остваривања прописаних циљева и исхода образовања и васпитања и осигурања квалитета система образовања и васпитања у целини. Спољашње вредновање сваке предшколске установе спроводи се једном у шест година. Министарство у оквиру школске управе планира и спроводи спољашње вредновање рада установа. У периоду од 2021. до 2023. године, Министарство просвете није спроводило спољашње вредновање у мери која би обезбедила да се спољашње вредновање сваке предшколске установе спроведе једном у шест година. У периоду ревизије, Министарство је спровело вредновање три јавне предшколске установе, односно није спровело утврђени план вредновања за школску 2023/24. годину, којим је планирано вредновање осам установа. Према наводима одговорних лица, вредновање рада предшколских установа није спровођено у периоду од 2019. до 2023. године, због имплементације нових Основа програма „Године узлета“. Неефикасно планирање и неспровођење вредновања јавних предшколских установа у одговарајућем броју, може довести до постепеног опадања квалитета предшколског васпитања и образовања у Републици Србији.
- 2.3. Стандарди квалитета рада предшколских установа усаглашени су са новим Основама програма предшколског васпитања и образовања „Године узлета“, које су ступиле на снагу 2018. године. Прописана је обавеза сукцесивног увођења нових Основа програма у све јавне и приватне предшколске установе од септембра 2018. до септембра 2022. године. Спровођењем спољашњег вредновања квалитета рада установа, оцењује се спровођење свих прописаних стандарда, тако и примена „Година узлета“. Увидом у јавно доступне информације, дошли смо до сазнања да одређени број приватних предшколских установа не примењује нове Основе програма. Иако је Министарство просвете у обавези да вреднује квалитет свих предшколских установа у складу са стандардима, ова контрола код приватних предшколских установа се већ десет година не спроводи. Неспровођење спољашњег вредновања доводи до неједнаког квалитета установа предшколског васпитања и образовања, а с обзиром на то да се из буџета јединица локане самоуправе суфинансира боравак деце у приватним предшколским установама, испуњеност утврђених стандарда квалитета и од стране приватних предшколских установа представља неопходан услов за остварење једнаког квалитета образовања и васпитања за сву децу.
- 2.4. Регистар установа у систему образовања и васпитања, између осталог садржи податке о резултатима спољашњег вредновања и самовредновања установе, као и о програму предшколског васпитања и образовања. Подаци из регистра установа су отворени подаци, јавно доступни на званичној интернет страници Министарства просвете, осим података о финансијским средствима која се стичу из буџета Републике Србије, односно аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и података о приходима од проширене делатности и њиховом трошењу. Јавност нема увид у резултате спољашњег вредновања и самовредновања установа, као ни у програм предшколског васпитања који спроводи појединачна предшколска установа, јер их Министарство просвете



није објавило на Порталу отворених података. Неприступачност података отклања могућност родитељима, старатељима и другим заинтересованим странама да се упознају са оценом квалитета рада појединачних предшколских установа, као и да приликом уписивања детета у предшколску установу имају увид да ли је предшколски програм установе акредитован од стране Министарства.

- 2.5. Надлежни орган јединице локалне самоуправе утврђује економску цену програма васпитања и образовања, на основу свих планираних расхода који чине структуру економске цене и на основу броја уписане деце који је утврђен годишњим планом рада установе, коригованог са просечном присутношћу деце. Такође, утврђује се и појединачно учешће родитеља у месечној економској цени. Надлежни орган града Ниша није утврдио појединачно учешће родитеља у месечној економској цени на основу планираних расхода за 2023. и 2024. годину и на основу броја уписане деце, јер није утврдио економску цену програма васпитања и образовања у ЈПУ „Пчелица“ Ниш за наведене године. Ово може резултирати недовољним или неравномерним прикупљањем средстава за покривање стварних трошкова програма васпитања и образовања, што може угрозити квалитет и одрживост услуга које установа пружа.
3. Ради ефикаснијег функционисања система инспекцијског надзора над предшколским установама потребна су одређена побољшања, укључујући ажурирање листе верификованих установа од стране надлежног сектора Министарства просвете, контрола над нерегистрованим субјектима и унапређење приступа информацијама у Јединственом информационом систему просвете.
 - 3.1. Правилником о ближим условима за оснивање, почетак рада и обављање делатности предшколске установе прописани су услови у погледу простора, опреме, дидактичких средстава и запослених, које свака предшколска установа мора да испуни како би добила решење о верификацији и почела са радом. Контрола испуњености ових услова неопходних за верификацију је у надлежности просветне инспекције. Утврдили смо да бројне предшколске установе не испуњавају прописане услове у потпуности: неке немају двориште или оно није прописане величине и изгледа; поједине установе, које немају двориште, немају ни непосредни приступ јавним зеленим површинама; у појединим установама просторије за децу налазе се у поткровљима и сутеренима. Поменуте установе су прошле контролу надлежних просветних инспектора и добиле решење о верификацији Министарства просвете, односно Покрајинског секретаријата за образовање. Услед неадекватног спровођења надзора, доводи се у питање сигурност, здравље и подстицајно окружење за децу.
 - 3.2. Министарство просвете годишњим планом инспекцијског надзора планира редован надзор над верификованим предшколским установама. Локална просветна инспекција спроводи надзор у складу са утврђеним планом и о истом извештава Републичку просветну инспекцију. Иако је просветна инспекција приликом вршења надзора у периоду 2020-2023, идентификовала приватне предшколске установе које нису активне, планирала је редовни инспекцијски надзор за школску 2023/24. између осталог и седам које су престале са радом, зато што Министарство просвете није ускладило листу верификованих предшколских установа са актуелним стањем. Планирање



надзора над неактивним предшколским установама доводи до неефикасног коришћења инспекцијских капацитета, додатних трошкова и смањења квалитета надзора над активним установама.

- 3.3. Општинска, односно градска управа, као поверене послове обавља послове инспекцијског надзора и над нерегистрованим субјектом, којим се према Закону о просветној инспекцији сматра сваки субјект који обавља делатност образовања и васпитања, а који није уписан у регистар у складу са законом и који нема прописану сагласност за обављање делатности. Утврдили смо да постоје приватне предшколске установе које се оглашавају да обављају делатност предшколског васпитања и образовања, а притом нису верификоване од стране Министарства просвете за обављање ове делатности. На нивоу свих ЈЛС током четири школске године (2020/21, 2021/22, 2022/23, 2023/24), укупно је спроведено пет надзора над нерегистрованим субјектима, за које је постојала сумња да обављају делатност предшколског васпитања и образовања. Од тога, свих пет надзора је обављено у граду Београду, док у градовима Ниш и Крагујевац, у истом периоду није спроведен ниједан надзор. Услед неспровођења надзора у овој области, постоји ризик да поједине установе не испуњавају неопходне услове за обављање делатности предшколског образовања.
- 3.4. Министарство просвете је са Републичким заводом за статистику потписало Споразум према којем се од школске 2023/24. године као извор података о образовном систему користи Јединствени информациони систем просвете. Ближе услове и начин успостављања ЈИСП-а, регистара, вођења, обраде, уноса, ажурирања, доступности података који се уносе у регистре, прописује министар. Провера уноса података један је од елемената контролне листе за предшколске установе коју користи просветна инспекција, а коју утврђује Министарство. Републичка просветна инспекција врши проверу уноса података у ЈИСП током редовног надзора. Међутим, покрајински и локални просветни инспектори нису вршили суштинску проверу уноса података у ЈИСП. Покрајински просветни инспектори, иако имају приступ ЈИСП-у од 2022. године, проверавају унос података углавном само на основу изјаве директора установа, а не суштински. Локални просветни инспектори, пак, немају приступ ЈИСП-у, што им онемогућава адекватну проверу података. Недостатак адекватне провере тачности и ажурности унетих података у ЈИСП може довести до непоузданости података о предшколском васпитању и образовању, што угрожава квалитет спровођења образовних политика и процеса планирања на основу тих података.

У циљу унапређења доступности и квалитета предшколског васпитања и образовања, Државна ревизорска институција даје препоруке субјектима ревизије.

Одговорним лицима Министарства просвете препоручујемо да:

- 1) Успоставе механизам за редовно ажурирање листе верификованих предшколских установа пре планирања годишњег инспекцијског надзора, у сарадњи са локалним просветним инспекцијама, ради благовременог прикупљања и размене информација о статусу предшколских установа (Налаз 3.2 – Приоритет 1⁷);

⁷ ПРИОРИТЕТ 1 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана



- 2) Ревидирају и ускладе показатеље ефеката у новом акционом плану са оствареним вредностима из претходних година и циљевима из Стратегије развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године, као и да активно прате спровођење јавних политика (Налаз 1.1 – Приоритет 2⁸);
- 3) Предложе/пропишу обавезне елементе акта о мрежи, укључујући површине и капацитете објеката, као и васпитне групе у оквиру специјалних школа, болница и других релевантних установа (Налаз 1.2 – Приоритет 2);
- 4) Спроведу своје надлежности и донесу акте о мрежи јавних предшколских установа у јединицама локалне самоуправе које то нису учиниле (Налаз 1.2 – Приоритет 2);
- 5) Обезбеде доследно спровођење планираног спољашњег вредновања предшколских установа, укључујући и планирано повећање броја установа које ће бити вредноване (Налаз 2.2 – Приоритет 2);
- 6) Редовно спроводе спољашње вредновање приватних предшколских установа, како би се осигурао једнак квалитет предшколског васпитања и образовања за сву децу, без обзира на врсту установе у коју су уписана (Налаз 2.3 – Приоритет 2);
- 7) Обезбеде јавност података о резултатима спољашњег вредновања и самовредновања предшколских установа, као и о програмима предшколског васпитања и образовања у оквиру Јединственог информационог система просвете (Налаз 2.4 – Приоритет 2);
- 8) Унапреде систем надзора над предшколским установама у поступку верификације, како би се осигурало да се стандарди утврђени Правилником о ближим условима за оснивање, почетак рада и обављање делатности предшколске установе доследно примењују у пракси (Налаз 3.1 – Приоритет 2).

Одговорним лицима Покрајинског секретаријата за образовање, прописе, управу и националне мањине – националне заједнице препоручујемо да:

- 9) Обезбеде да се приликом вршења инспекцијског надзора, врши суштинска провера уноса података у Јединствени информациони систем просвете (Налаз 3.4 – Приоритет 2);
- 10) Унапреде систем надзора над предшколским установама у поступку верификације, како би се осигурало да се стандарди утврђени Правилником о ближим условима за оснивање, почетак рада и обављање делатности предшколске установе доследно примењују у пракси (Налаз 3.1 – Приоритет 2).

Одговорним лицима Града Београда препоручујемо да:

- 11) Предузму одговарајуће мере на промоцији инклузивног предшколског васпитања и образовања у ромским заједницама, а у циљу информисања родитеља о правима њихове деце и о значају укључивање ромске деце у предшколске установе (Налаз 1.6 – Приоритет 1);
- 12) Ажурирају своје акте о мрежи јавних предшколских установа како би се ускладили са стварним бројем и просторним распоредом предшколских установа и издвојених одељења (Налаз 1.2 – Приоритет 2);

⁸ ПРИОРИТЕТ 2 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана



- 13) Развију и примене ефективније методе обавештавања, као што су директна комуникација са родитељима путем поште или електронским путем и да успоставе евиденцију деце стасале за припремни предшколски програм, која ће омогућити благовремено и потпуно обавештавање свих релевантних страна (Налаз 1.3 – Приоритет 2);
- 14) Предузму одговарајуће мере како би обезбедили доступно предшколско васпитање и образовање за сву децу предшколског узраста, укључујући и децу узраста од шест месеци до годину дана (Налаз 1.4 – Приоритет 3⁹).

Одговорним лицима Града Ниша препоручујемо да:

- 15) Предузму одговарајуће мере на промоцији инклузивног предшколског васпитања и образовања у ромским заједницама, а у циљу информисања родитеља о правима њихове деце и о значају укључивање ромске деце у предшколске установе (Налаз 1.6 – Приоритет 1);
- 16) Утврде економску цену програма васпитања и образовања у ЈПУ „Пчелица“ Ниш, у складу са прописима (Налаз 2.5 – Приоритет 1);
- 17) Спровode инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима (Налаз 3.3 – Приоритет 1);
- 18) Ажурирају своје акте о мрежи јавних предшколских установа како би се ускладили са стварним бројем и просторним распоредом предшколских установа и издвојених одељења (Налаз 1.2 – Приоритет 2);
- 19) Развију и примене ефективније методе обавештавања, као што су директна комуникација са родитељима путем поште или електронским путем и да успоставе евиденцију деце стасале за припремни предшколски програм, која ће омогућити благовремено и потпуно обавештавање свих релевантних страна (Налаз 1.3 – Приоритет 2);
- 20) Омогуће право на накнаду дела трошкова боравка деце у приватним предшколским установама, услед недовољно капацитета у јавној предшколској установи, за децу предшколског узраста (од навршених шест месеци до поласка у основну школу) и да обезбеде једнаку доступност свих облика ПВО, без издвајања по основу материјалног стања (Налаз 1.5 – Приоритет 2);
- 21) Предузму одговарајуће мере како би обезбедили доступно предшколско васпитање и образовање за сву децу предшколског узраста, укључујући и децу узраста од шест месеци до годину дана (Налаз 1.4 – Приоритет 3).

Одговорним лицима Града Крагујевца препоручујемо да:

- 22) Спровode инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима (Налаз 3.3 – Приоритет 1);
- 23) Развију и примене ефективније методе обавештавања, као што су директна комуникација са родитељима путем поште или електронским путем и да успоставе евиденцију деце стасале за припремни предшколски програм, која ће омогућити благовремено и потпуно обавештавање свих релевантних страна (Налаз 1.3 – Приоритет 2).

⁹ ПРИОРИТЕТ 3 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године



2. Мере предузете у поступку ревизије

У току спровођења ревизије, субјекти ревизије су предузели следеће мере:

1) Министарство просвете је донело Решење о годишњем плану спољашњег вредновања васпитно-образовних установа за школску 2024/25. годину, којим је предвиђено вредновање 27 јавних предшколских установа.

2) Министарство просвете је обезбедило приступ Јединственом информационом систему просвете за локалне просветне инспекторе.

3) Покрајински секретаријат за образовање је објавио нови Адресар јавних и приватних предшколских установа у АП Војводини, у којем се налазе све верификоване јавне и приватне предшколске установе на територији АПВ до 2023. године. Осим тога, у Адресару се могу видети подаци о години оснивања установе.

4) Град Ниш је повећао издвајања за накнаду дела трошкова боравка деце у приватним предшколским установама са 70% на 80% економске цене.

3. Захтев за достављање одазивног извештаја

Субјекти ревизије су, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, дужни да поднесу Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана, почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањења ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су обавезни да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступе по датим препорукама, осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања су дужни да уз одазивни извештај доставе доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана, и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, субјекти ревизије обавезни су да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.



На основу члана 40 став 2 Закона о Државној ревизорској институцији, одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и провера веродостојности одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57 став 1 тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјекат ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не подносе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40 ст 7 до 13 Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
17. децембар 2024. године



II Увод

Ревизија сврсисходности пословања на тему „Доступност и квалитет предшколског васпитања и образовања“ спроведена је у складу са Законом о Државној ревизорској институцији¹⁰, Пословником Државне ревизорске институције¹¹ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2024. годину.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима заснованим на стандардима и смерницама Међународне организације врховних ревизорских институција (*INTOSAI*)¹². Поступци ревизије су изведени у периоду од јануара до септембра 2024. године, у циљу доношења закључака и препорука заснованих на налазима, који су утврђени на основу доказа прикупљених у процесу ревизије.

1. Проблем

Предшколско васпитање и образовање представља кључни стадијум у развоју детета, обезбеђујући основе за усмеравање његовог когнитивног, социјалног и емоционалног развоја. Ова фаза образовања, која обухвата период пре уписа у основну школу, има изузетан значај у формирању темељних вештина и вредности које ће обликовати будуће образовне и социјалне карактеристике детета. Кроз игру, интеракцију и структуриране активности, предшколско образовање би требало да пружи деци прилагођено окружење за истраживање, учење и развијање критичког мишљења. Због свог значаја у подстицању радости у учењу и обликовању основа за успешан улазак у формални образовни систем, ПВО чини неизоставан део друштвеног напретка и индивидуалног развоја сваког детета.

Одговорност за ПВО у Републици Србији подељена је између републичког и локалног нивоа власти. Оно се остварује у предшколским установама чији оснивач може бити држава, покрајина или локална самоуправа, као и друго правно лице или појединац. Локална самоуправа има велику аутономију у области ПВО, али често та аутономија доприноси неједнакостима између локалних самоуправа. Приметан је утицај економске снаге ЈЛС на опремљеност јавних предшколских установа на њиховој територији, што доводи до територијалних разлика у квалитету услуга.

Из године у годину, велики број деце остаје без места у јавним предшколским установама. Како не постоји довољан број предшколских установа и места за свако дете, локалне власти опредељују средства буџета за суфинансирање боравка деце у приватним предшколским установама. Свака локална самоуправа самостално одређује услове под којим обезбеђује финансирање боравка деце у предшколским установама. Већина јединица локалне самоуправе суфинансира до 80% накнаде за боравак детета. Ова мера може се довести у везу са повећањем броја приватних предшколских установа, где се код појединих установа поштовање основних критеријума квалитета неретко доводи у питање.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је био да оценимо ефективност мера које су предузели надлежни органи како би омогућили доступно и квалитетно предшколско васпитање и образовање.

¹⁰ „Службени гласник РС“, број 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон

¹¹ „Службени гласник РС“, број 9/09

¹² <https://www.issai.org/>



3. Ревизијска питања

Да бисмо остварили циљ ревизије, дефинисали смо ревизијска питања:

1. Да ли су активности предузете од стране надлежних органа довеле до већег обухвата деце предшколским васпитањем и образовањем?
2. Да ли су надлежни органи обезбедили једнак и одговарајући квалитет услуге предшколског васпитања и образовања?
3. У којој мери је успостављен ефикасан систем надзора над обављањем делатности предшколског васпитања и образовања?

Како би одговорила на постављена ревизијска питања, ДРИ је успоставила критеријуме које чине конкретни и прихватљиви стандарди учинка, према којима се може проценити и оценити економичност, ефикасност и ефективност пословања. Добијени су из релевантног националног законодавства, стратешких аката, смерница и докумената међународних организација и добре праксе.

4. Обим и ограничења ревизије

Предмет ревизије су биле мере и активности које су надлежни органи предузели, донета акта и евиденције које се воде, како би се у Републици Србији успоставио адекватан систем ПВО. Такође, предмет ревизије су биле информације и документација од других заинтересованих страна, које указују на стање и потенцијална унапређења у области ПВО. Извор информација је био један број предшколских установа, као и свих 145 јединица локалне самоуправе.

Ревизијом је обухваћено пословање надлежних органа у 2021, 2022. и 2023. години. Сагледана су и акта која су донета, односно активности које су предузете пре и након наведеног периода, услед њиховог значаја за предмет ревизије.

У складу са надлежностима, детаљније испитивање смо спровели код: Министарства просвете, Покрајинског секретаријата за образовање, прописе, управу и националне мањине – националне заједнице, Града Београда, Града Ниша и Града Крагујевца.

С обзиром да је тим у фази планирања и спровођења ревизије комуницирао са великим бројем заинтересованих страна, постојао је ризик од недовољне поузданости и комплетности прикупљених података. Ограничење ревизије су представљали комуникација и прикупљање информација од приватних предшколских установа, имајући у виду да нису део јавног сектора.

5. Методологија у поступку рада

Ради дефинисања потребних знања, информација и податка, као и ревизијских процедура за њихово добијање и анализу, а у циљу испуњења циља ревизије, определили смо се за комбиновани приступ у ревизији:

↓ Како бисмо оценили да ли је постигнут жељени обухват деце предшколским васпитањем и образовањем, применили смо приступ оријентисан на резултат.

↓ У фази планирања смо идентификовали одређене проблеме који се односе на једнак и одговарајући квалитет услуге предшколског васпитања и образовања. Ради идентификовања узрока тих проблема, применили смо приступ оријентисан на проблем.

↓ Да бисмо оценили у којој мери је успостављен ефикасан систем надзора над обављањем делатности ПВО, применили смо приступ оријентисан на систем.

Више о методологији у Прилогу 1 – Методологија у поступку рада.



III Опис предмета ревизије

1. Законодавни оквир

Законски и стратешки оквир система предшколског васпитања и образовања уређен је Законом о основама система образовања и васпитања, Законом о предшколском васпитању и образовању, подзаконским актима донетим на основу тих закона и Стратегијом развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године.

Законом о основама система образовања и васпитања уређене су основе система предшколског образовања, и то: принципи, циљеви, исходи, стандарди образовања и васпитања, знања, вештина и ставова, начин и услови за обављање делатности предшколског васпитања и образовања, врсте програма образовања и васпитања, оснивање, организација, финансирање и надзор над радом установа образовања и васпитања, као и друга питања од значаја за образовање и васпитање. Такође, овим законом успоставља се и уређује Јединствени информациони систем просвете.¹³

Систем образовања и васпитања, између осталог, мора да обезбеди за сву децу: једнакост и доступност остваривања права на образовање и васпитање, заснованог на: социјалној правди и принципу једнаких шанси без дискриминације; усмереност образовања и васпитања на дете; поштовање људских права и права сваког детета и уважавање људског достојанства; висок квалитет образовања и васпитања за све.¹⁴

Према Закону о предшколском васпитању и образовању, ПВО је намењено деци од шест месеци до шест и по година, када започињу основно образовање. Предшколско васпитање и образовање се састоји од три нивоа, одређена узрастом деце: јаслице (за децу од шест месеци до три године), вртић (за децу од три до пет и по година) и припремни предшколски програм (за децу старију од пет и по година). Припремни предшколски програм је обавезан за сву децу и бесплатан је. Могу га спроводити установе ПВО или основне школе.¹⁵

Циљеви предшколског васпитања и образовања су подршка:

- 1) целовитом развоју и добробити детета предшколског узраста, пружањем услова и подстицаја да развија своје капацитете, проширује искуства и изграђује знања о себи, другим људима и свету;
- 2) васпитној функцији породице;
- 3) даљем васпитању и образовању и укључивању у друштвену заједницу;
- 4) развијању потенцијала детета као претпоставке за даљи развој друштва и његов напредак.¹⁶

Влада Републике Србије је 2021. године донела Стратегију развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године. Визија развоја образовања и васпитања јесте у томе да обезбеди квалитетно образовање за постизање пуног потенцијала сваког детета, младе и одрасле особе у Републици Србији. Мисија образовања је да се обезбеди образовање високог квалитета које служи развоју појединца, а тиме и друштва у целини.¹⁷

¹³ Члан 1 Закона о основама система образовања и васпитања

¹⁴ Члан 7 Закона о основама система образовања и васпитања

¹⁵ [Предшколско образовање и васпитање \(europa.eu\)](http://europa.eu)

¹⁶ Члан 4 Закона о предшколском васпитању и образовању

¹⁷ Стратегија развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године, 4. Визија развоја образовања и васпитања у Републици Србији



Уједињене нације су на самиту одржаном септембра 2015. године усвојиле резолуцију A/RES/70/1 – *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Агенда 2030 је универзална стратегија и од држава потписница се очекује да мобилишу све ресурсе како би циљеви били остварени до 2030. године. Један од 17 Циљева одрживог развоја је Циљ 4: Обезбедити инклузивно и праведно квалитетно образовање и промовисати могућност целоживотног учења за све, у оквиру ког је потциљ 4.2: До 2030. обезбедити да све девојчице и дечаци имају приступ квалитетном развоју у раном детињству, бризи и предшколском образовању како би били спремни за основно образовање.¹⁸



2. Институционални оквир

Одговорност за ПВО у Републици Србији подељена је између републичког и локалног нивоа власти. Оно се остварује у предшколским установама чији оснивач може бити држава, покрајина или локална самоуправа, као и друго правно лице или појединац. Изузетно, може да се обавља и у школи.¹⁹

Министарство просвете обавља послове државне управе који се односе на: истраживање, планирање и развој предшколског образовања; управни надзор у предшколском образовању; учешће у изградњи, опремању и одржавању објеката предшколског образовања; стручно-педагошки надзор у предшколском образовању; организацију, вредновање рада и надзор над стручним усавршавањем запослених у просвети.²⁰

Министарство обезбеђује функционисање система образовања и васпитања, у складу са општим принципима и циљевима образовања и васпитања (планира и прати развој образовања и васпитања; посебно планира и прати унапређивање квалитета образовања; врши надзор над радом установа, Завода за унапређивање образовања и васпитања и Завода за вредновање квалитета образовања и васпитања; планира, координира и организује програме сталног стручног усавршавања запослених у установама; врши проверу резултата остварености прописаних циљева образовања и васпитања на републичком нивоу; посебно планира и прати спровођење мера са циљем повећања обухвата деце; успоставља и управља јединственим информационим системом просвете).²¹

Спољашње вредновање рада установе обавља се стручно-педагошким надзором Министарства и од стране Завода за вредновање квалитета образовања и васпитања.²²

Инспекцијски надзор над радом установа и завода, у спровођењу овог и посебног закона и прописа донетих на основу њих, врши Министарство у складу са законом.²³

Министарство успоставља ЈИСП и њиме управља уз техничку подршку службе Владе надлежне за пројектовање, усклађивање, развој, функционисање система електронске управе и друге послове прописане законом²⁴.

¹⁸ [Квалитетно образовање | ЦИЉЕВИ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА \(indikatori.rs\)](#)

¹⁹ Члан 2 Закона о предшколском васпитању и образовању

²⁰ Члан 17 Закона о министарствима

²¹ Члан 30 Закона о предшколском васпитању и образовању

²² Члан 49 Закона о предшколском васпитању и образовању

²³ Члан 169 Закона о предшколском васпитању и образовању

²⁴ Члан 175 Закона о предшколском васпитању и образовању



У оквиру организационе структуре Министарства, Сектор за предшколско и основно образовање и васпитање обавља послове који се, између осталог, односе на планирање и спровођење мера и покретање иницијатива за решавање питања у области ПВО и на припрему и спровођење стратегије развоја, акционих планова и других мера којима се учествује у обликовању и реализацији јавне политике у области ПВО.²⁵

Такође, у оквиру Министарства просвете формиране су школске управе, као организационе јединице Министарства, чији је задатак да врше стручно-педагошки надзор у установама, спољашње вредновање квалитета рада установа, дају подршку у развојном планирању, самовредновању, развоју предшколског, школског и васпитног програма и осигурању квалитета образовања. Оне учествују у припремама плана развоја образовања и васпитања и прате његово остваривање на подручју за које су задужене. Такође, пружају подршку и услове за несметан унос, попуњавање, ажурирање и одржавање базе података о образовању и васпитању у оквиру ЈИСП-а. Школске управе остварују сарадњу са локалном самоуправом у вези са обезбеђивањем средстава из буџета намењених за стручно усавршавање запослених у установама.²⁶

Послове просветне инспекције обавља просветни инспектор: у министарству надлежном за послове образовања и васпитања – републички просветни инспектор, у органу покрајинске управе надлежне за послове образовања и васпитања – покрајински просветни инспектор и у градском и општинском органу надлежном за послове образовања и васпитања – градски, односно општински просветни инспектор.²⁷

Покрајински секретаријат за образовање, прописе, управу и националне мањине – националне заједнице, обавља послове покрајинске управе у области ПВО²⁸. Неки од значајнијих надлежности АП Војводине у области ПВО су: оснива установе ПВО на територији АП Војводине; одлучује о верификацији установе на територији АП Војводине; преко покрајинског просветног инспектора обавља надзор над радом установа на територији АП Војводине итд.²⁹

Јединице локалне самоуправе се старају о задовољењу потреба грађана у области просвете³⁰, а у шта спада и ПВО. Неке од надлежности ЈЛС су:

- ЈЛС оснива предшколске установе;
- ЈЛС води евиденцију и обавештава предшколску установу, односно школу, која остварује припремни предшколски програм и родитеља, о деци која су стасала за похађање припремног предшколског програма, најкасније до 1. априла текуће године за наредну годину;
- ЈЛС доноси одлуку о висини цене, по којој родитељ учествује у обезбеђивању средстава за остваривање делатности предшколске установе;
- Земљиште, зграде и друга средства која су стечена, односно која стекну установе чији је оснивач ЈЛС, јесу у јавној својини и користе се за обављање делатности;
- Акт о мрежи јавних предшколских установа доноси скупштина ЈЛС на основу критеријума које утврди Влада.

²⁵ [Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству просвете, број 110-00-16/2022-02](#), члан 3

²⁶ [Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству просвете, број 110-00-16/2022-02](#), члан 79

²⁷ Члан 5 Закона о просветној инспекцији

²⁸ Покрајинска скупштинска одлука о покрајинској управи („Службени лист АПВ“, бр. 37/14, 54/14 – др. одлука, 37/16, 29/17, 24/19, 66/20 и 38/21)

²⁹ Закон о утврђивању надлежности АП Војводине („Службени гласник РС“, бр. 99/09, 67/12 – одлука УС, 18/20 – др. закон и 111/21 – др. закон), члан 33

³⁰ Члан 20 Закона о локалној самоуправи



Из тог разлога, а користећи се критеријумима који су описани у наставку, одабрали смо три јединице локалне самоуправе за субјекте ревизије:

1) **Град Београд**, као највећи град у Србији има и најкомплексније уређен систем ПВО. За обављање делатности ПВО, на територији града Београда основано је 17 јавних предшколских установа, чија се делатност обавља у 407 објеката³¹. Поред тога, у граду Београду послује 288 верификованих приватних предшколских установа³². Према подацима Републичког завода за статистику³³ за 2022. годину, у граду Београду живи 120 хиљада деце испод шест година, док је у предшколским установама 73 хиљаде деце.

2) **Град Ниш** је оснивач једне јавне предшколске установе – ЈПУ „Пчелица“ Ниш. На територији града Ниша послује 14 верификованих приватних предшколских установа³⁴. Према подацима Републичког завода за статистику из 2022. године, на територији града Ниша живи нешто више од 16 хиљада деце узраста до шест година. Број деце у предшколским установама је око седам хиљада.³⁵

3) **Град Крагујевац** је оснивач две јавне предшколске установе – ПУ „Ђурђевдан“ Крагујевац и ПУ „Нада Наумовић“ Крагујевац. На територији града Крагујевца послује 20 верификованих приватних предшколских установа³⁶. Према подацима Републичког завода за статистику из 2022. године, на територији града Крагујевца живи нешто мање од 12 хиљада деце узраста до шест година. Број деце у предшколским установама је око шест хиљада.

3. Опште информације

Вишеструке су предности ширег обухвата деце ПВО. Деца која похађају предшколске установе развијају основне вештине читања, писања и математике раније, што им олакшава прелазак у основну школу. Интеракција са вршњацима у предшколским установама помаже деци да развију социјалне вештине, као што су сарадња, дељење и решавање конфликта. Предшколско васпитање и образовање помаже деци да препознају и изразе емоције на здрав начин, што доприноси бољем емоционалном благостању.

Неки од циљева образовања и васпитања су:

- 1) обезбеђивање добробити и подршка целовитом развоју детета;
- 2) обезбеђивање подстицајног и безбедног окружења за целовити развој детета, развијање ненасилног понашања и успостављање нулте толеранције према насиљу;
- 3) шири обухват деце ПВО;
- 4) континуирано унапређивање квалитета процеса и исхода образовања и васпитања заснованог на провереним научним сазнањима и образовној пракси;
- 5) пун интелектуални, емоционални, социјални, морални и физички развој сваког детета, у складу са његовим узрастом, развојним потребама и интересовањима;
- 6) развијање позитивних људских вредности.³⁷

Принципи предшколског васпитања и образовања су:

³¹ [Портал отворених података: Предшколско образовање \(mpn.gov.rs\)](http://mpn.gov.rs), датум приступа: 1. септембар 2024. године

³² [Privatne-predskolske-ustanove-24112022.pdf \(prosveta.gov.rs\)](http://prosveta.gov.rs)

³³ РЗС, Општине и региони у Републици Србији, 2023

³⁴ Исто

³⁵ План развоја града Ниша за период од 2021. до 2027. године, страна 35

³⁶ [Privatne-predskolske-ustanove-24112022.pdf \(prosveta.gov.rs\)](http://prosveta.gov.rs)

³⁷ Члан 8 Закона о основама система образовања и васпитања



1) доступност: једнако право и доступност свих облика ПВО, без дискриминације и издвајања по основу пола, социјалне, културне, етничке, религијске или друге припадности, месту боравка, односно пребивалишта, материјалног или здравственог стања, тешкоћа и сметњи у развоју и инвалидитета, као и по другим основама;

2) демократичност: уважавање потреба и права деце и породице, укључујући право на уважавање мишљења, активно учешће, одлучивање и преузимање одговорности;

3) отвореност: грађење односа са породицом, другим деловима у систему образовања (школа), заједницом (институцијама културе, здравства, социјалне заштите), локалном самоуправом и широм друштвеном заједницом;

4) аутентичност: целовит приступ детету, уважавање развојних специфичности предшколског узраста, различитости и посебности, неговање игре као аутентичног начина изражавања и учења предшколског детета, ослањање на културне специфичности;

5) развојност: развијање различитих облика и програма у оквиру предшколске делатности у складу са потребама деце и породице и могућностима локалне заједнице, континуирано унапређивање кроз вредновање и самовредновање, отвореност за педагошке иновације.³⁸

Програм ОЕСД-а за међународно оцењивање ученика (PISA) показује да ученици који су похађали ПВО постижу боље резултате са 15 година. Ученици који нису похађали предшколско образовање имају три пута веће шансе да ће постићи слабије резултате од оних који су га похађали дуже од једне године. Такође, наводи се да деца у неповољном положају имају мањи приступ ПВО у скоро свакој земљи, а посебно у онима у којима ПВО нема шири обухват.³⁹

Иако је обухват деце ПВО у сталном порасту од 2014. године, Србија и даље заостаје за већином земаља Европске уније. Тако, обухват ПВО деце од три године до почетне године обавезног образовања на основном нивоу у 2022. години је у Србији износио 69,2%.

Табела број 1: Обухват ПВО деце од три године до почетне године обавезног образовања на основном нивоу у 2022. години

Држава	Процент обухвата деце
1	2
Белгија	98,4%
Хрватска	97,9%
Данска	97,1%
Немачка	93,1%
Словенија	92,7%
Мађарска	92,6%
Аустрија	90,6%
Бугарска	80,4%
Словачка	78,6%
Румунија	74,8%
Србија	69,2%
Лихтенштајн	50,1%
Швајцарска	50%

Извор: *Statistics / Eurostat (europa.eu)*, датум приступа 20. мај 2024. године

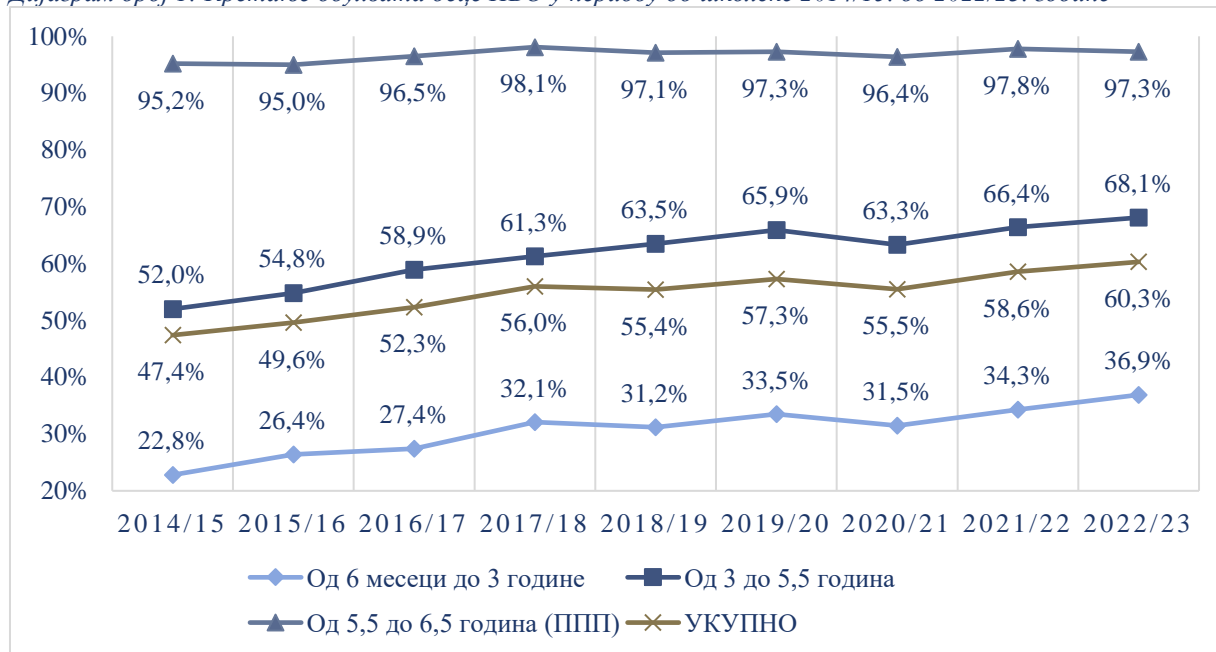
³⁸ Члан 4 Закона о предшколском васпитању и образовању

³⁹ *Pisa in Focus*, ОЕСД, 2011. година



У Републици Србији обухват деце ПВО у школској 2022/23. години је износио 60,3%. Међутим, приметне су неједнакости у обухвату између различитих старосних група, регионалне разлике, као и разлике у обухвату ПВО између деце различитог социоекономског статуса. Тако, у истој години, обухват деце узраста од шест месеци до три године је износио 36,9%, док је у узрасту од три године до пет и по година износио 68,1%. Обухват деце ППП је износио 97,3%. Разлог је то што је у Републици Србији похађање ППП (од пет и по година до поласка у први разред основне школе) обавезно.

Дијаграм број 1: Кретање обухвата деце ПВО у периоду од школске 2014/15. до 2022/23. године



Извор: Годишњи статистички извештаји РЗС и подаци МП

Подаци Републичког завода за статистику показују да постоје регионалне разлике у обухвату деце ПВО. Тако, обухват деце узраста до поласка у ППП највећи је у Београдском региону, док је најмањи у Региону Јужне и Источне Србије. Са друге стране, обухват деце ППП је најмањи у Београдском региону.

Дијаграм број 2: Регионалне разлике у обухвату деце ПВО у 2022. години



Извор: DevInfo – Преглед стања и развоја општина, ажурирано 22. априла 2024. године



Дијаграм број 3: Обухвату деце ПВО у 2022. години у Граду Београду, Граду Нишу и Граду Крагујевцу



Извор: *DevInfo – Преглед стања и развоја општина*, ажурирано 22. априла 2024. године

Квалитетно ПВО игра кључну улогу у развоју детета, јер пружа темеље за касније учење, социјалне вештине и емоционалну стабилност. Ово раздобље је критично за развој когнитивних способности, језика и комуникације, као и за изградњу самопоуздања и самосталности код деце. Поред тога, рано укључивање у квалитетне предшколске програме значајно утиче на смањење неједнакости у образовању, посебно за децу из рањивих група, омогућавајући им боље шансе за успех у каснијем школовању и животу.

Установа се самостално и у сарадњи са надлежним органом ЈЛС стара о обезбеђивању и унапређивању услова за развој образовања и васпитања, обезбеђивању и унапређивању квалитета програма образовања и васпитања, свих облика образовно-васпитног рада и услова у којима се он остварује.

Ради обезбеђивања квалитета рада, у установи се вреднују остваривање циљева, исхода и стандарда образовних постигнућа, програма образовања и васпитања, предшколског програма, развојног плана, допринос и укљученост родитеља у различите облике образовно-васпитног рада и услова у којима се он остварује.

Вредновање квалитета остварује се као самовредновање и спољашње вредновање.

Самовредновањем установа оцењује: квалитет програма образовања и васпитања и његово остваривање, све облике и начин остваривања образовно-васпитног рада, стручно усавршавање и професионални развој, услове у којима се остварује образовање и васпитање, задовољство деце и родитеља.

У самовредновању учествују стручни органи, савет родитеља, васпитачи, стручни сарадници, секретар, директор и орган управљања установе. Самовредновање се обавља сваке године по појединим областима вредновања, а сваке четврте или пете године – у целини.

Спољашње вредновање рада установе обавља се стручно-педагошким надзором Министарства просвете и од стране Завода за вредновање квалитета образовања и васпитања.⁴⁰

⁴⁰ Члан 49 Закона о основама система образовања и васпитања



Инспекцијски надзор

Просветна инспекција у вршењу инспекцијског надзора контролише примену закона и других прописа у области предшколског, основног и средњег образовања и васпитања, образовања одраслих, дуалног образовања, високог образовања, уџбеника, ученичког и студентског стандарда и Националног оквира квалификација.⁴¹

Просветна инспекција обавља инспекцијски надзор и у другим областима у којима је посебним законом утврђена њена надлежност.

Законом о просветној инспекцији уређени су, поред осталог, послови просветне инспекције, овлашћења просветног инспектора, као и поверавање послова инспекцијског надзора.

Делокруг просветне инспекције, између осталог, обухвата инспекцијски надзор над применом Закона о основама система образовања и васпитања и Закона о предшколском васпитању и образовању.

Закони, подзаконска и друга аката која су основ за вршење инспекцијског надзора, годишњи план рада просветне инспекције, контролне листе, извештај о раду и друге информације о раду просветне инспекције објављују се на званичној интернет страници Министарства просвете.⁴²

Послове просветне инспекције обавља републички просветни инспектор у министарству надлежном за послове образовања и васпитања, а у органу покрајинске управе надлежне за послове образовања и васпитања – покрајински просветни инспектор и градском и општинском органу надлежном за послове образовања и васпитања послове просветне инспекције обавља општински/градски просветни инспектор као поверене.⁴³

На основу дописа Министарства просвете, просветна инспекција у континуитету има у доуниверзитетском образовању и васпитању 18 просветних инспектора (17 републичких просветних инспектора – у Министарству и по окрузима) и једног просветног инспектора – начелник републичке просветне инспекције, који такође обавља послове инспекцијског надзора.

Закон о инспекцијском надзору прописује да је инспекција дужна да сачини контролне листе из своје области инспекцијског надзора, објави их на својој интернет страници и примењује у поступку редовног инспекцијског надзора.⁴⁴

Контролна листа је јавно доступан документ који сложене и обимне законске обавезе приказује кроз низ разумљивих питања и одговора. За одговоре на питања додељују се бодови, а инспектор, на основу збира бодова по контролној листи, одређује степен ризика и усаглашености са прописима. У области надзора просветне инспекције, установе образовања коришћењем ових листа могу да изврше самопроверу и самопроцену усаглашености свог пословања са прописима, на основу које ће уочити неправилности у свом раду и благовремено их исправити. С друге стране, инспектори на основу контролне листе добијају информације значајне за процену ризика, планирање и вршење инспекцијских надзора.⁴⁵

Коришћење контролне листе је обавезно у редовном инспекцијском надзору, а у ванредном је препоручљиво, а зависно од предмета и циља надзора.

⁴¹ Годишњи извештај о раду просветне инспекције за школску 2022/23. годину

⁴² Исто

⁴³ Годишњи извештај о раду просветне инспекције за школску 2022/23. годину

⁴⁴ <https://prosveta.gov.rs/prosvetna-inspekcija/kontrolne-liste/> датум приступа: 31. јул.2024. године

⁴⁵ Исто



IV Закључци

Закључке до којих смо дошли у ревизији сврсисходности на тему „Доступност и квалитет предшколског васпитања и образовања“, који представљају одговоре на ревизијска питања, износимо у наставку:

1. Активности надлежних органа су утицале на повећање обухвата деце предшколским васпитањем и образовањем. Међутим, недостатак адекватног праћења, неажурирање аката, неефективан систем обавештавања и изостанак активности на промоцији предшколског васпитања и образовања, угрожавају остваривање циљаног обухвата до 2030. године.
2. Надлежни органи су предузели значајне активности на побољшању квалитета предшколског васпитања и образовања, али је потребно додатно унапредити систем вредновања квалитета рада предшколских установа, као и омогућити јавности увид у његове резултате.
3. Ради ефикаснијег функционисања система инспекцијског надзора над предшколским установама потребна су одређена побољшања, укључујући ажурирање листе верификованих установа од стране надлежног сектора Министарства просвете, контрола над нерегистрованим субјектима и унапређење приступа информацијама у Јединственом информационом систему просвете.

У наставку Извештаја, наводимо закључке са одговарајућим налазима.



ЗАКЉУЧАК 1: Активности надлежних органа су утицале на повећање обухвата деце предшколским васпитањем и образовањем. Међутим, недостатак адекватног праћења, неажурирање аката, неефективан систем обавештавања и изостанак активности на промоцији предшколског васпитања и образовања, угрожавају остваривање циљаног обухвата до 2030. године.

Један од циљева ревизије је био да испитамо да ли су активности предузете од стране надлежних органа довеле до већег обухвата деце предшколским васпитањем и образовањем.

На основу анализе законских и подзаконских аката, документације субјеката ревизије и одржаних интервјуа, донели смо закључак који темељимо на следећим налазима:

Налаз 1.1: Министарство просвете је Акционим планом до 2026. године утврдило циљане вредности обухвата деце предшколским васпитањем и образовањем на истом или чак нижем нивоу у односу на претходни акциони план и остварене вредности у школској 2022/23. години



Стратегијом развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године, дефинисани су показатељи ефекта за остварење општег циља, који се односе на повећање обухвата деце предшколским васпитањем и образовањем до 2030. године. Како би се тај циљ остварио, неопходно је да се мере из Стратегије разраде акционим плановима и да се њима предвиди сукцесивно повећање вредности показатеља ефекта.

Акционим планом за период од 2023. до 2026. године планиране су поједине вредности показатеља ефекта на истом или чак нижем нивоу у односу на претходни акциони план (2021–2023) и остварене вредности у школској 2022/23. години.

Министарство просвете није адекватно пратило реализацију мера, што може довести до неостваривања планираног повећања обухвата деце предшколским васпитањем и образовањем.

Влада Републике Србије је јуна 2021. године донела Стратегију развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године, на предлог Министарства просвете. У Стратегији је наведено да се анализом тренутног стања, примећује и недовољно развијена свест грађана о васпитној и образовној улози ПВО, јер се ПВО још увек у већој мери посматра као „систем за чување деце“ предшколског узраста него као део васпитно-образовног система РС.

Жељено стање у области ПВО подразумева даљи развој система ПВО у сусрет потребама деце и породице, као подршке добробити и целовитом развоју деце предшколског узраста, а у складу са принципима ПВО.⁴⁶

Стратегија има два општа циља – први циљ се односи на доуниверзитетско, а други циљ на високо образовање, као и неколико посебних циљева у оквиру сваког општег циља. Први општи циљ је „Повећани квалитет наставе и учења, праведност и доступност доуниверзитетског образовања и васпитања и ојачана васпитна функција образовно-васпитних установа“. Оствареност општих циљева прати се на основу показатеља

⁴⁶ Стратегија развоја образовања и васпитања у РС до 2030. године, 4. Визија развоја образовања и васпитања у Републици Србији



ефеката, који у Стратегији и пратећем акционом плану, представљају комбинацију података који се прикупљају у националном систему, али и показатеља који се односе на међународна истраживања. Оствареност посебних циљева прати се на основу показатеља исхода.⁴⁷

Показатељи ефекта на нивоу Општег циља 1, а који се односе на обухват ПВО су:

- 1) Повећање обухвата деце ПВО од шест месеци до треће године;
- 2) Повећање обухвата деце ПВО узраста од три до пет и по година;
- 3) Повећање обухвата деце у години пред полазак у школу (ППП);
- 4) Повећање обухвата деце ПВО.

Саставни део Стратегије је и Акциони план за период од 2021. до 2023. године, за спровођење Стратегије развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године, којим се утврђују активности за спровођење мера дефинисаних Стратегијом, рокови и потребна финансијска средства за спровођење тих активности. Акциони план јесте документ јавне политике највишег нивоа детаљности, којим се разрађују стратегија или програм, у циљу управљања динамиком спровођења мера јавних политика које доприносе остваривању посебних циљева стратегије.⁴⁸

Након истека првог, Влада је усвојила други Акциони план за период од 2023. до 2026. године за спровођење Стратегије развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године.⁴⁹

У Стратегији је такође наведено да ће праћење спровођења мера и активности преко квантитативних и квалитативних показатеља, који су дефинисани акционим планом, обављати радна група. Поред праћења, радна група има задатак да припрема годишње извештаје о спровођењу мера и активности. У циљу мерења ефеката Министарство просвете организоваће три *ex-post* анализе – прву на крају треће године спровођења мера и активности, другу у 2026. години, а трећу у 2029. години или 2030. години, као последњој години трајања Стратегије.

Праћење спровођења јавних политика јесте прикупљање и анализа података током спровођења јавних политика, односно њихових мера, како би се утврдило да ли се остварују утврђени циљеви, као и да ли се предвиђене мере и активности спроводе по плану и ефикасно.⁵⁰

Вредновање учинака јавних политика јесте оцењивање ефикасности и ефективности јавне политике која се спроводи, односно која је спроведена, њених учинака на основу релевантних података и анализа, као и резултата праћења спровођења, у циљу њеног преиспитивања и унапређења, односно како би се утврдило да ли је потребно увести одређене измене.⁵¹

Међутим, како је приказано у Табели број 2, поједине вредности показатеља ефеката, дефинисаних Стратегијом, у Акционом плану до 2026. године планиране су на истом, односно нижем нивоу у односу на Акциони план до 2023. године. Изузетак је показатељ ефекта „Обухват деце ПВО“. Још је значајније да су поједине вредности показатеља ефекта у Акционом плану до 2026. године планиране на нижем нивоу у односу на остварене вредности у школској 2022/23. години (осим показатеља ефекта „Обухват деце ППП“). Потребно је да Министарство просвете прати реализацију мера спровођења јавних политика, као би се осигурало сукцесивно повећање вредности

⁴⁷ Стратегија развоја образовања и васпитања у РС до 2030. године, 5. Циљеви Стратегије развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године

⁴⁸ Члан 18 Закона о планском систему

⁴⁹ „Службени гласник РС“, број 96/23

⁵⁰ Члан 2 Закона о планском систему

⁵¹ Исто



показатеља у складу са планираним обухватом деце предшколским васпитањем и образовањем. На тај начин ће се обезбедити ефикасно спровођење мера и допринети остварењу постављених циљева до 2030. године.

Табела број 2: Показатељи ефеката дефинисани СРОВРС 2030 и акционим плановима

Показатељи ефекта	Почетна вредност 2020. године	Циљана вредност 2023. године ⁵²	Обухват у школској 2022/23. ⁵³	Циљана вредност 2026. године ⁵⁴	Циљана вредност 2030. године
1	2	3	4	5	6
Обухват деце ПВО од шест месеци до треће године	33,51%	35%	36,9%	35%	38%
Обухват деце ПВО узраста од три до пет и по година	65,96%	68%	68,06%	67%	75%
Обухват деце ППП	97,36%	98%	97,33%	98%	98%
Обухват деце ПВО	57,38%	60%	60,3%	60,2%	67%

Пројекат „Поддршка реформи система предшколског васпитања и образовања у Србији“⁵⁵

У периоду од марта 2019. до септембра 2021. године, уз подршку Европске уније, у сарадњи са Министарством просвете, реализован је пројекат „Поддршка реформи система предшколског васпитања и образовања у Србији“ (*SUPER – Support to Preschool Education System Reform in Serbia*).

У оквиру *SUPER* пројекта, чији су учесници били представници 50 ЈЛС и предшколских установа, реализоване су неке од активности:

➤ Израђене су Препоруке за израду предшколског програма предшколске установе⁵⁶;

➤ Израђени су предлози три правилника који су усвојени и објављени у Службеном гласнику РС;

➤ 17 општина је усвојило адаптирани и ревидирани акт о мрежи јавних предшколских установа;

➤ Одржано је седам обука за 177 представника ЈЛС;

➤ 29 општина је усвојило локалне стратегије за унапређење ПВО;

3.965 васпитача је прошло неки вид обуке за јачање професионалних компетенција практичара у предшколским установама за квалитетно инклузивно ПВО.



Препоручујемо одговорним лицима Министарства просвета да ревидирају и ускладе показатеље ефеката у новом акционом плану са оствареним вредностима из претходних година и циљевима из Стратегије развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године, као и да активно прате спровођење јавних политика.

⁵² Акциони план за период од 2021. до 2023. године, за спровођење Стратегије развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године

⁵³ Годишњи статистички извештаји РЗС и подаци Министарства просвете

⁵⁴ Акциони план за период од 2023. до 2026. године, за спровођење Стратегије развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године

⁵⁵ [EU za reformu sistema predškolskog vaspitanja i obrazovanja u Srbiji \(SUPER\) \(euzatebe.rs\)](https://euzatebe.rs)

⁵⁶ [Препоруке за израду предшколског програма предшколске установе.pdf \(skolskaupravacacak.rs\)](#)



Налаз 1.2: Акт о мрежи јавних предшколских установа нису донеле све јединице локалне самоуправе у Републици Србији, док акта о мрежи јавних предшколских установа на територији градова Београда и Ниша нису усклађена са стварним бројем и распоредом предшколских установа



Број и просторни распоред јавних предшколских установа према врсти и структури планира се актом о мрежи установа. Добра пракса у управљању мрежом јавних предшколских установа подразумева редовно ажурирање аката у складу са стварним бројем и просторним распоредом предшколских установа и издвојених одељења. Подаци о површини објеката, дворишта, капацитетима и облицима рада према узрасту деце неопходни су како би се осигурала шира доступност квалитетног предшколског васпитања и образовања. Ако надлежни орган јединице локалне самоуправе не донесе акт о мрежи, Министарство има надлежност да исти донесе.

Међутим, Министарство просвете није поступало у потпуности у складу са надлежностима, упркос томе што одређени број јединица локалне самоуправе није донео акт о мрежи предшколских установа. Акта о мрежи у градовима Београд, Ниш и Крагујевац нису уједначена и не садрже све релевантне податке, јер Министарство просвете није предложило/прописало обавезне елементе акта о мрежи. Такође, акта о мрежи у градовима Београд и Ниш нису усклађена са стварним бројем и распоредом предшколских установа и издвојених одељења, јер акта нису редовно ажурирана у складу са стварним стањем.

Услед неадекватног планирања и распореда предшколских установа, може доћи до неравномерног покривања територије предшколским установама, и самим тим и до мањег обухвата деце предшколским васпитањем и образовањем.

Број и просторни распоред јавних установа према врсти и структури, планира се актом о мрежи установа. Установе се оснивају у складу са актом о мрежи јавних установа. Акт о мрежи јавних предшколских установа доноси скупштина ЈЛС на основу критеријума које утврди Влада.

Предшколске установе оснивају се и просторно распоређују на начин који ће осигурати ширу доступност квалитетног ПВО.⁵⁷

Јединица локалне самоуправе дужна је да сачини елаборат за јавне предшколске установе, за период од пет година, који садржи развојни план мреже израђен на основу тренда природног прираштаја деце и ученика, као и миграционих кретања у ЈЛС. Елаборат садржи податке о:

- 1) укупном броју становника, броју и узрасту деце, односно ученика на одређеном подручју које је дефинисано од стране ЈЛС, подручје школе;
- 2) специфичностима и величини терена, величини насеља, постојању подстандардних насеља, међусобној удаљености и саобраћајној повезаности насељених места, као и специфичностима брдско-планинских и приграничних подручја;
- 3) нивоу економског развоја ЈЛС;
- 4) специфичностима локалне традиције, национално мешовитим подручјима и подручјима насељеним националним мањинама и нивоу развијености установа културе и спорта.⁵⁸

⁵⁷ Члан 1 Уредбе о критеријумима за доношење акта о мрежи јавних предшколских установа и акта о мрежи јавних основних школа

⁵⁸ Члан 4 Уредбе о критеријумима за доношење акта о мрежи јавних предшколских установа и акта о мрежи јавних основних школа



С тим у вези, неусклађеност аката са стварним стањем, као и недовољно информација у актима, као што су капацитети објеката, површине и друго, директно утичу доступност ПВО.

На питање да ли је ЈЛС донела акт о мрежи јавних предшколских установа, 18 општина, које су оснивачи јавних предшколских установа, изјаснило се да није, док је 49 ЈЛС одговорило да немају елаборат који садржи развојни план мреже јавних предшколских установа, израђен на основу тренда природног прираштаја деце и ученика, као и миграционих кретања у ЈЛС.



Када Министарство утврди да надлежни орган ЈЛС није донео акт о мрежи или је донео акт о мрежи који није у складу са прописаним критеријумима, одредиће рок за његово доношење који не може бити дужи од 30 дана. Ако надлежни орган ЈЛС не донесе акт у задатом року, Министарство ће у року од 30 дана донети одговарајући акт.⁵⁹ Међутим, Министарство просвете није поступало у складу са својим надлежностима, јер нису све ЈЛС донеле акт о мрежи.

Град Београд

Скупштина града Београда је донела Одлуку о мрежи предшколских установа на територији града Београда⁶⁰. Делатност ПВО обавља се у објектима предшколских установа у седишту предшколске установе и објектима ван седишта предшколске установе – издвојеним одељењима. Предшколске установе могу, на основу утврђених потреба и интереса деце и родитеља да обављају делатност и у издвојеном одељењу у просторима основних школа и другим просторима. Чланом 4 Одлуке је наведено да ће се промене у броју и просторном распореду предшколских установа обухваћених мрежом предшколских установа, вршити изменом и допуном ове одлуке.

Одлуком је обухваћено 17 јавних предшколских установа са 416 објеката у којима се обавља делатност ПВО. У Одлуци су наведене површине објеката, површине дворишта и капацитети објеката. Међутим, нису наведени сви објекти у оквиру којих се реализује ПВО, као што су школе за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом и болнице. Такође, нису наведени ни облици рада према узрасту деце, који се остварују у објектима.

Одлука о мрежи предшколских установа на територији града Београда није у складу са актуелним бројем и распоредом предшколских установа, јер не садржи податке о 30 издвојених одељења – објеката јавних предшколских установа, отворених након 2017. године (Више речи у Прилогу 1 – Методологија у поступку рада).

Град Ниш

Скупштина Града Ниша је 2019. године донела Одлуку о мрежи јавних предшколских установа на територији града Ниша⁶¹. Програм ПВО остварује се у оквиру ЈПУ „Пчелица“ и основних школа у којима се обавља ППП. ПВО за децу са сметњама у развоју и инвалидитетом обавља се у оквиру Специјалне школе са домом ученика „Бубањ“ и у оквиру Основне и средње школе „Царица Јелена“.

Одлуком је одређено да се ПВО остварује у 26 вртића, као издвојеним одељењима ЈПУ „Пчелица“. У организацији ЈПУ „Пчелица“, ППП се остварује у 12 издвојених одељења Установе при основним школама и у четири посебна објекта прилагођена за

⁵⁹ Члан 104 Закона о основама система образовања и васпитања

⁶⁰ „Службени лист града Београда“, бр. 8/12, 23/12 – исправка, 62/14 и 4/17

⁶¹ „Службени лист града Ниша“, број 18/19



одвијање ПВО (три месне канцеларије и Клинички центар Ниш). У организацији 20 основних школа се организује ППП. У Одлуци су наведени облици рада према узрасту деце, који се остварују, али нису наведене површине објекта, површине дворишта и капацитети објеката.

Саставни део Одлуке је Елаборат за Одлуку о мрежи јавних предшколских установа на територији Града Ниша. У Елаборату је наведено да су постојећим капацитетима обезбеђени услови за обухват око 40% деце предшколског узраста ПВО у целодневном боравку и обухват све деце узраста од пет и по година до поласка у школу (ППП).

У поступку ревизије смо упоредили податке из Одлуке о мрежи јавних предшколских установа на територији града Ниша и са Портала отворених података, као и друге јавно доступне информације и утврдили да наведена Одлука није у складу са актуелним бројем и распоредом предшколских установа, јер не садржи податке о шест издвојених одељења – објеката ЈПУ „Пчелица“, отворених након 2019. године.

Град Крагујевац

Скупштина Града Крагујевца је 2019. године донела Одлуку о мрежи јавних предшколских установа на територији града Крагујевца⁶². Предшколско васпитање и образовање на територији града Крагујевца остварује се у две јавне предшколске установе (ПУ „Нада Наумовић“ и ПУ „Ђурђевдан“) и две јавне школе за основно и средње образовање и васпитање ученика са сметњама у развоју и инвалидитетом (Школа за основно и средње образовање „Вукашин Марковић“ и Школа са домом за ученике оштећеног слуха).

Одлуком је одређено да се ПВО остварује у девет вртића, као издвојеним одељењима ПУ „Нада Наумовић“ и седам вртића, као издвојеним објектима ПУ „Ђурђевдан“. Две предшколске установе ППП остварују и у 20 објеката основних школа. У Одлуци су наведени облици рада према узрасту деце, који се остварују, али нису наведене површине објекта, површине дворишта и капацитети објеката.

Саставни део Одлуке је Елаборат о мрежи јавних предшколских установа на територији Града Крагујевца (за период 2019–2024). У Елаборату је наведено да постојећи капацитети не могу да задовоље изражене потребе породица за програмима ПВО. Међутим, одговорна лица града Крагујевца су навела да у периоду од 2021. до 2023. године у граду Крагујевцу није изграђен ни један нови објекат у оквиру јавних предшколских установа.

Препоручујемо одговорним лицима Министарства просвете да спроведе своје надлежности и донесе акте о мрежи јавних предшколских установа у јединицама локалне самоуправе које то нису учиниле.



Препоручујемо одговорним лицима Министарства просвете да предложи/пропишу обавезне елементе акта о мрежи, укључујући површине и капацитете објеката, као и васпитне групе у оквиру специјалних школа, болница и других релевантних установа.

Препоручујемо одговорним лицима Града Београда и Града Ниша да ажурирају своје акте о мрежи јавних предшколских установа како би се ускладили са стварним бројем и просторним распоредом предшколских установа и издвојених одељења.

⁶² „Службени лист града Крагујевца“, број 17/19



Налаз 1.3: Градови Београд, Ниш и Крагујевац нису на адекватан начин вршили обавештавање предшколских установа и родитеља о деци стасалој за припремни предшколски програм



Јединица локалне самоуправе дужна је да води евиденцију и да, најкасније до 1. априла текуће године, обавести предшколску установу или школу, као и родитеље о деци која су стасала за похађање припремног предшколског програма.

Градови Београд, Ниш и Крагујевац нису вршили обавештавање предшколских установа и родитеља о деци стасалој за припремни предшколски програм на адекватан начин. Град Крагујевац је обавештавање вршио путем медија, што није у довољној мери ефективно, јер није сигурно да ће такво обавештење стићи до сваког родитеља.

Узрок недовољно развијеног и неефективног система обавештавања родитеља и предшколских установа, о деци која су стасала за припремни предшколски програм, јесте непостојање адекватне евиденције у овим градовима.

Услед тога, може доћи до неукључивања све деце у припремни предшколски програм, што негативно утиче на инклузивно образовање и равноправан приступ предшколском васпитању и образовању.

Поред обавезе ЈЛС да води евиденцију и обавештава родитеље, Законом о предшколском васпитању и образовању је прописано и да је предшколска установа, односно школа, која остварује ППП, дужна да обавести родитеља и ЈЛС о деци која се нису уписала, која не похађају редовно или су престала да похађају ППП, најкасније 15 дана од дана протекла рока за упис, односно од дана престанка редовног похађања ППП.⁶³

Такође, прописано је да је родитељ дужан да упише дете у предшколску установу, односно школу, ради похађања ППП. Надлежни орган ЈЛС ће поднети захтев за покретање прекршајног поступка против родитеља чије дете није благовремено уписано, односно које не похађа ППП, најкасније у року од 15 дана од дана када је о томе обавештен.

Услед наведеног, веома је значајно да ЈЛС успоставе евиденцију и на ефективан начин обавештавају родитеље о деци стасалој за похађање ППП.

Како је наведено у Мишљењу Министарства просвете, у систему информисања предшколских установа, односно родитеља о обавези похађања ППП јављали су се пропусти неблаговременог и неадекватног информисања родитеља, па су се тако, иако су створене законске претпоставке за остваривање инклузивног образовања и укључивање све деце у ППП, односно први разред основне школе, у пракси појавили захтеви родитеља за одлагањем уписа у први разред. Ови захтеви родитеља, односе се, пре свега, на следеће ситуације:

1) непохађање ППП у трајању од девет месеци у школској 2009/10. години, због пропуста предшколских установа и ЈЛС да родитеље у складу са законом обавесте о томе да је њихово дете стасало за похађање припремног предшколског програма;

2) непохађање ППП у већем делу школске 2009/10. године, због болести или хроничних здравствених проблема.⁶⁴

На питање да ли је ЈЛС успоставила евиденцију и за школске 2021/22, 2022/23. и 2023/24. године обавештавала предшколску установу, односно школу, која остварује

⁶³ Члан 23 Закона о предшколском васпитању и образовању

⁶⁴ Мишљење Министарства просвете, број 610-00-00665/2010-07 од 26.8.2010. године



ППП и родитеље о деци која су стасала за похађање ППП, најкасније до 1. априла текуће године за наредну годину, 93 ЈЛС су одговориле да су успоставиле такву евиденцију, док су 43 ЈЛС одговориле да нису. Такође, 101 ЈЛС је одговорила да обавештава школу и родитеље о деци стасалој за похађање ППП, док је 36 ЈЛС навело да нису успоставили такву праксу.

Град Београд

Чланом 77, став 1, тачка 16 Статута града Београда⁶⁵ је одређено да градске општине, преко својих органа, воде евиденцију и обавештавају предшколску установу, односно основну школу која остварује ППП о деци која су стасала за похађање ППП.

Органи града Београда су дужни да врше надзор над радом и актима органа градске општине у вршењу послова града, који су Статутом пренети градској општини.⁶⁶ Када орган градске општине не врши наведене послове дуже од месец дана, одговарајући орган града упозориће на то орган градске општине. Ако орган градске општине и даље не врши те послове дуже од месец дана од достављања упозорења, Скупштина града, односно орган који она овласти, преузеће обављање тих послова, а градској општини ће се обуставити финансијска средства за обављање тих послова.⁶⁷

У поступку ревизије, на основу достављене документације, нисмо се уверили да су градске општине града Београда успоставиле евиденцију и обавештавале родитеље о деци стасалој за ППП, на адекватан начин. Такође, нисмо се уверили да су органи града Београда вршили надзор над радом и актима органа градске општине у вршењу послова града, који су Статутом пренети градској општини.

Град Ниш

Град Ниш не води евиденцију и не обавештава предшколску установу, односно школу, која остварује ППП и родитеље о деци која су стасала за похађање ППП.

Град Крагујевац

Град Крагујевац не води евиденцију о деци стасалој за упис у ППП због, како наводе одговорна лица, немогућности да се обезбеди тачност података садржаних у евиденцији. Обавештења о деци која су стасала за похађање ППП се врши у виду општег обавештења. Родитељи се не обавештавају појединачно.



Препоручујемо одговорним лицима Града Београда, Града Ниша и Града Крагујевца да развију и примене ефективније методе обавештавања, као што су директна комуникација са родитељима путем поште или електронским путем и да успоставе евиденцију деце стасале за припремни предшколски програм, која ће омогућити благовремено и потпуно обавештавање свих релевантних страна.

⁶⁵ „Службени лист града Београда“, бр. 39/08, 6/10, 23/13 и 60/19

⁶⁶ Члан 88 Статута града Београда

⁶⁷ Члан 89 Статута града Београда



Налаз 1.4: У јавним предшколским установама, чији су оснивачи градови Београд и Ниш, нису организоване јаслене групе за децу узраста од шест месеци до годину дана



Предшколски узраст подразумева узраст деце од шест месеци до поласка у школу, при чему се васпитно-образовни рад организује у васпитним групама, које могу бити јаслене (шест месеци до три године) и вртићке (три године до поласка у школу).

У градовима Београд и Ниш, предшколско васпитање и образовање није доступно свој деци предшколског узраста, јер јавне предшколске установе ових градова нису организовале васпитне групе за децу јасленог узраста од шест месеци до годину дана. У школској 2023/24. години јаслене групе овог узраста организоване су у осам јединица локалне самоуправе, које похађа 570 деце. У овој групи налази се и Град Крагујевац. У Граду Београду поједине јавне предшколске установе у условима конкурса ограничавају упис деце на ону која су навршила годину дана, док у Граду Нишу, иако не постоји званично као услов, ЈПУ „Пчелица“ није уписала ниједно дете млађе од годину дана.

Недостатак јаслених група за децу млађу од годину дана неповољно утиче на доступност предшколског васпитања и образовања и приморава родитеље да траже алтернативна решења чувања деце или пак одлажу повратак на посао.

Сходно члану 17 Закона о основама система образовања и васпитања, у предшколску установу може да се упише дете на захтев родитеља. У предшколску установу уписују се сва деца у години пред полазак у школу.

Приликом уписа деце у предшколску установу, чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или ЈЛС, приоритет за упис имају деца из осетљивих група. Начин и поступак уписа деце у предшколску установу ближе се уређују статутом, уз сагласност оснивача.⁶⁸

Под предшколским узрастом подразумева се узраст деце од шест месеци до поласка у основну школу.⁶⁹

Правилником о ближим условима за утврђивање приоритета за упис деце у предшколску установу^{70 71} прописују се ближи услови за утврђивање приоритета за упис деце у предшколску установу.

Предшколска установа у складу са својим могућностима и исказаним потребама породица за различитим програмима ПВО, на захтев родитеља, односно старатеља, врши упис деце предшколског узраста, према следећим критеријумима за утврђивање приоритета за упис:

- 1) деца из друштвено осетљивих група:
 - (1) деца жртве насиља у породици,
 - (2) деца из породица која користе неки облик социјалне заштите и деца без родитељског старања,
 - (3) деца самохраних родитеља,
 - (4) деца из социјално нестимулативних средина,

⁶⁸ Члан 13 Закона о предшколском васпитању и образовању

⁶⁹ Члан 2 Закона о предшколском васпитању и образовању

⁷⁰ „Службени гласник РС“, број 44/11

⁷¹ Члан 199 Закона о основама система образовања и васпитања: Подзаконски акти донети до ступања на снагу овог закона примењују се ако нису у супротности са овим законом, до доношења нових подзаконских аката на основу овог закона.



- (5) деца са сметњама у психофизичком развоју,
 - (6) деца из породице у којој је дете које је тешко оболело или има сметње у психофизичком развоју,
 - (7) деца тешко оболелих родитеља,
 - (8) деца чији су родитељи ратни војни инвалиди или имају статус расељеног или прогнаног лица,
 - (9) деца предложена од стране центра за социјални рад,
 - (10) деца из средина у којима је услед породичних и других животних околности угрожено здравље, безбедност и развој;
- 2) деца запослених родитеља и редовних студената;
 - 3) деца која имају статус трећег и сваког наредног детета у примарној породици;
 - 4) деца чија су браћа или сестре уписани у исту предшколску установу;
 - 5) остала деца.

У оквиру Портала еУправа, доступна је услуга еВртић, која омогућава електронску пријаву за упис деце у предшколске установе. Електронско подношење пријаве се врши попуњавањем електронског обрасца на Порталу еУправа, при чему прилагање извода из матичне књиге рођених, уверења о пребивалишту и уверења о запослењу није потребно, јер службеници по службеној дужности прибављају неопходне податке.⁷²

За децу самохраних родитеља, децу жртава насиља у породици, децу са сметњама у психофизичком развоју или децу из породица које користе неки облик социјалне заштите, предшколска установа је у могућности да прихвати пријаву електронским путем, али је потребно је да родитељи поднесу релевантну документацију којом доказују наведени статус лично у предшколску установу.⁷³

На тај начин, у значајној мери је олакшан и убрзан начин, уз смањене трошкове, подношења пријава за упис деце у предшколске установе.

Анализом података прикупљених путем анкете од 138 ЈЛС, које су доставиле одговор, утврдили смо да је у Републици Србији у школској 2023/24. години недостајало капацитета за упис око 9% пријављене деце (односно броја неуписане деце, односно деце која су била „испод црте“ и деце која су уписана у предшколске установе, изузев обавезног ППП). Тај однос, по појединачним ЈЛС које су субјекти ревизије, приказан је на дијаграму број 4.

Дијаграм број 4: Однос броја неуписане деце и деце која су уписана у предшколске установе



Извор: Подаци прикупљени анкетом ДРИ

⁷² <https://euprava.gov.rs/vrtic>

⁷³ Услуга еВртић и ове године доступна на Порталу еУправа (ite.gov.rs)



Град Београд

Секретаријат за образовање и дечију заштиту – Градска управа града Београда сваке године доставља допис директорима јавних предшколских установа са територије града Београда, којим их обавештава о периоду у којем ће се спровести конкурс за упис деце у предшколске установе за предстојећу школску годину. Допис садржи и начин подношења захтева за упис, као и рокове у којима ће се објавити прелиминарне листе уписане деце, рок за евентуалне жалбе и рок у којем ће се жалбе разматрати.

На основу тога, јавне предшколске установе оглашавају конкурсе. Поједине предшколске установе, чији је оснивач Град Београд (ПУ „Врачар“, ПУ „Звездара“, ПУ „11. април“, ПУ „Бошко Буха“ и ПУ „Раковица“), на својим интернет страницама истакле су услов за упис у јаслене групе, којим се онемогућава упис деце која 1. септембра имају навршених шест месеци (нпр. деца рођена у јануару и фебруару исте године). Такође, ПУ „Наша радост“ је истакла услов да дете може да крене у вртић са навршених годину дана.

ПУ „Чукарица“ је на својој интернет страници, приликом оглашавања конкурса за упис деце у предшколску установу за школску 2024/25. годину, навела да јасленим групама припадају деца рођена у периоду од 1. марта 2023. до 28. фебруара 2024. године, чиме је омогућено да се 1. септембра 2024. године упишу деца која имају навршених шест месеци.

Према Порталу отворених података, у граду Београду у школској 2023/24. години нема јаслених група за узраст деце од шест месеци до једне године ни у јавним ни у приватним предшколским установама. У школској 2021/22. години, биле су формиране четири млађе јаслене групе у две приватне предшколске установе, док су у школској 2022/23. години биле формиране две групе у приватним предшколским установама.

Град Ниш

Чланом 65 Статута ЈПУ „Пчелица“ Ниш одређено је да се упис деце у Установу, услови за упис, време уписа, обавезе родитеља у вези са уписом и похађањем ППП и прелазак детета из једне у другу установу, врши у складу са Законом и Статутом.

Установа у складу са исказаним потребама врши упис – пријем деце у складу са законом и подзаконским актима. Редован упис, односно пријем нове деце врши се сваке године у периоду од 1. јуна до 30. јуна текуће године.

Управни одбор ЈПУ „Пчелица“ Ниш је 2022. године донео Правилник о пријему и испису деце у ЈПУ „Пчелица“ Ниш⁷⁴. Правилником је регулисано подношење захтева за упис деце, комисија за пријем деце, упис деце, критеријуми за пријем деце, уговор о пружању услуга и испис деце из Установе.

Захтев за пријем детета се подноси преко портала еУправа, коришћењем услуге еВртић. Изузетно, захтев се може поднети и надлежној служби Установе на прописаном обрасцу. Редован упис деце у целодневни боравак врши се у периоду од 1. јуна до 31. августа текуће године. Упис деце у полудневни ППП врши се до 31. августа текуће године. Пријем деце може се вршити и мимо наведених термина. Полазак деце примљене по конкурсима је од 1. септембра.

По конкурсима за пријем деце за школску 2024/25. годину, ЈПУ „Пчелица“ није примила ни једно дете рођено након 31. августа 2023. године, већ су примљена искључиво деца која су 1. септембра 2024. године навршила годину дана.

⁷⁴ [Правилник о пријему и испису деце у Јавну предшколску установу „Пчелица“ Ниш](#)



Према Порталу отворених података, у периоду од 2021. до 2023. године у граду Нишу није било група за узраст деце од шест месеци до једне године, ни у јавним ни у приватним предшколским установама.

Град Крагујевац

Ближи услови, начин, критеријуми и поступак за пријем деце у предшколске установе, чији је оснивач Град Крагујевац, прописани су Правилником о начину, критеријумима и поступку пријема деце у ПУ „Нада Наумовић“ у Крагујевцу⁷⁵ и Правилником о начину, критеријумима и поступку пријема деце у ПУ „Ђу рђевдан“ у Крагујевцу⁷⁶. Пријем деце на целодневни боравак врши се на основу јединственог јавног конкурса, док се пријем деце у ППП врши на основу јавног позива, које расписују директори установа. Конкурс се расписује најкасније до 1. маја текуће године за наредну радну годину и јавно се објављује на званичној интернет страници града Крагујевца и предшколских установа, на огласним таблама предшколских установа и улазним вратима свих радних јединица (вртића), које су у саставу предшколских установа. Конкурсом се посебно назначавача да захтев за пријем може поднети и родитељ, чије ће дете у радној години за коју се Конкурс расписује напунити шест месеци (иако је дете у моменту подношења захтева млађе), с тим што права и обавезе из уговора о пружању услуге почињу да теку кад дете наврши шест месеци живота.

Табела број 3: Број јаслених група за децу од шест месеци до годину дана у јавним предшколским установама лији је оснивач Град Крагујевац

Установа	2021/22.		2022/23.		2023/24.		Укупно	
	Број група	Број деце	Број група	Број деце	Број група	Број деце	Број група	Број деце
ПУ „Ђурђевдан“	1	8	1	10	1	10	3	28
ПУ „Нада Наумовић“	4	18	5	65	-	-	9	83
Укупно:	5	26	6	75	1	10	12	111



Препоручујемо одговорним лицима Града Београда и Града Ниша да предузму одговарајуће мере како би обезбедили доступно предшколско васпитање и образовање за сву децу предшколског узраста, укључујући и децу узраста од шест месеци до годину дана.

⁷⁵ Служба правних, кадровских послова и административних послова (nadanaumovic.rs)

⁷⁶ Служба правних, кадровских послова и административних послова (pudjurdjevdan.edu.rs)



Налаз 1.5: Одлука Града Ниша о праву на накнаду дела трошкова боравка деце у предшколској установи чији је оснивач друго правно или физичко лице неповољно је утицала на принцип доступности предшколског васпитања и образовања



Принцип доступности у предшколском васпитању и образовању подразумева једнако право и приступ свим облицима предшколског образовања, без дискриминације на основу пола, социјалног статуса, културне, етничке или религијске припадности, места пребивалишта, материјалног стања, здравствених тешкоћа, сметњи у развоју, инвалидитета или других основа. Одлука Града Ниша о праву на накнаду дела трошкова боравка деце у предшколској установи чији је оснивач друго правно или физичко лице неповољно је утицала на принцип доступности предшколског васпитања и образовања, јер су из финансијске подршке искључена деца млађа од 12 месеци и деца из породица са приходима већим од 50.000 динара по члану породице. На тај начин, нарушено је једнако право на приступ предшколском васпитању и образовању и стварају се неправедни услови за породице које су принуђене да траже алтернативна решења за своју децу. Напомињемо да код осталих субјеката, Града Београда и Града Крагујевца, нису предвиђени такви услови. Непοштовање принципа доступности може довести до социјалне сегрегације, јер деца која не испуњавају услове остају без адекватне подршке, што угрожава њихов рани развој и могућност укључивања у образовни систем на време.

Како не постоји довољан број предшколских установа и места за свако дете, ЈЛС опредељују средства буџета за суфинансирање боравка деце у ППУ. Свака ЈЛС самостално одређује услове под којим обезбеђује финансирање боравка деце у предшколским установама. Већина јединица локалне самоуправе суфинансира до 80% накнаде за боравак детета. Ова мера подстакла је повећање броја приватних предшколских установа. Према подацима РС-а, у школској 2014/15. години било је 63 ППУ у Републици Србији, док је у школској 2023/24. години било 293 ППУ. Самим тим, и број деце која похађају ППУ се повећава из године у годину. Тако је ППУ у школској 2014/15. години похађало 3.494 детета, док је у школској 2023/24. години тај број порастао за готово осам пута, на 27.073 детета.

У периоду од 2021. до 2023. године, за финансирање боравка деце у приватним предшколским установама, из буџета јединица локалне самоуправе је издвојено око 157,7 милиона евра. Највећи део тих средстава, око четири петине, издвојио је Град Београд (око 128,2 милиона евра). Град Крагујевац је утрошио око 9,1 милион евра, док је из буџета Града Ниша издвојено око 2,4 милиона евра.

На територији града Београда, од 2021. до 2023. године, изграђена су четири објекта ЈПУ, укупне набавне вредности од око 6,9 милиона евра, збирног капацитета од око 700 деце. Дакле, цена новог капацитета по једном детету износи нешто мање од 10 хиљада евра. Имајући у виду да је у школској 2023/24. години било 2.570 неуписане деце у ЈПУ („испод црте“), може се закључити да би за изградњу нових капацитета, довољних за упис све деце, било потребно око 25,7 милиона евра.





Град Београд

Ради утврђивања права на накнаду дела трошкова боравка деце у ППУ, Град Београд је у периоду од августа 2020. до краја 2023. године донео четири одлуке о праву на накнаду трошкова боравка деце у предшколској установи чији је оснивач друго правно или физичко лице на територији града Београда.

Табела број 4: Упоредни преглед одредби садржаних у одлукама о праву на накнаду трошкова боравка деце у приватним предшколским установама на територији града Београда

	Одлука ⁷⁷ од августа 2020. године	Одлука ⁷⁸ од јуна 2023. године	Одлука ⁷⁹ од септембра 2023. године	Одлука ⁸⁰ од децембра 2023. године
Месечни износ накнаде дела трошкова боравка деце у приватној предшколској установи	80 % економске цене	100% економске цене	100% економске цене	100% економске цене
За дане одсуства детета	50% од дневног износа		50% од дневног износа	
Уплате се врше на	Текући рачун родитеља	Текући рачун родитеља	Текући рачун родитеља	Текући рачун приватне предшколске установе
Приватне предшколске установе дужне су да у свом раду користе Платформу града Београда за систем контроле присутности деце у приватним предшколским установама	Да	Да	Да	Не

Одлуком о праву на накнаду трошкова боравка деце у предшколској установи чији је оснивач друго правно или физичко лице на територији града Београда⁸¹ одређено је, између осталог, да право на накнаду трошкова има родитељ, под условом да је:

- поднео захтев за упис детета у једној од 17 предшколских установа чији је оснивач Град Београд према месту пребивалишта детета држављанина Републике Србије на територији града Београда, сталног настањења детета страног држављанина са сталним настањењем на територији града Београда, односно боравишта детета избеглог лица или интерно расељеног лица које има боравиште на територији града Београда, али да због недовољних капацитета дете није могло да се упише;
- да је држављанин Републике Србије који има пребивалиште на територији града Београда, односно страни држављанин са сталним настањењем на територији града Београда или избегло лице или интерно расељено лице, које има боравиште на територији града Београда;
- да је дете уписано у приватну предшколску установу.

Накнада трошкова боравка деце у предшколским установама чији је оснивач друго правно или физичко лице месечно по детету износи 100% економске цене која је утврђена решењем о утврђивању економске цене програма васпитања и образовања у предшколским установама чији је оснивач Град Београд. Организациона јединица Градске управе града Београда надлежна за послове из области образовања и деље

⁷⁷ „Службени лист града Београда“, бр. 89/20, 37/21 и 120/21

⁷⁸ „Службени лист града Београда“, број 41/23

⁷⁹ „Службени лист града Београда“, број 72/23

⁸⁰ „Службени лист града Београда“, број 90/23

⁸¹ „Службени лист Града Београда“, број 41/23



заштите објављује јавни позив за закључивање уговора о учешћу Града Београда у накнади трошкова боравка деце у ППУ. Услове за учешће на јавном позиву остварују ППУ које су верификоване од стране надлежног министарства и које су на територији града Београда. Град Београд закључује уговоре са установом, изабраним по јавном позиву.

Уплата накнаде трошкова боравка деце у ППУ, врши се на текући рачун установе у којој дете борави, на основу писане изјаве родитеља о преносу средстава на текући рачун установе, решења о преносу средстава и месечног извештаја о присутности детета у ППУ, потписаног од стране овлашћеног лица, а који установа доставља организационој јединици Градске управе града Београда надлежној за послове из области образовања и дечје заштите најкасније до петог у месецу за претходни месец.

Град Ниш

Одлуком о праву на накнаду дела трошкова боравка деце у предшколској установи чији је оснивач друго правно или физичко лице⁸² одређено је, између осталог, да право на накнаду трошкова има родитељ под условом да је:

- поднео захтев за упис детета у предшколску установу чији је оснивач Град Ниш, али да због недовољних капацитета дете није могло да се упише;
- држављанин Републике Србије који има пребивалиште на територији града Ниша, односно страни држављанин са сталним настањем на територији града Ниша или избегло лице или интерно расељено лице које има боравиште на територији града Ниша;
- да је на листи чекања у предшколској установи чији је оснивач Град Ниш дуже од шест месеци и да дете има најмање 12 месеци живота;
- да су оба родитеља, односно самохрани родитељ, у радном односу;
- да приходи породице остварени у месецу који претходи месецу у коме је поднет захтев за остваривање права нису већи од 50.000,00 динара нето по члану породице.

Месечни износ накнаде дела трошкова боравка деце у ППУ износи месечно по детету највише до 80% економске цене боравка деце у предшколској установи чији је оснивач град Ниш. За дане одсуства детета, признаје се 50% од дневног износа.

Уплата накнаде дела трошкова боравка деце у ППУ, врши се у складу са средствима у буџету града Ниша на текући рачун родитеља на основу решења о преносу средстава и месечног извештаја о присутности детета у ППУ, потписаног од стране овлашћеног лица, а који установа доставља градској управи надлежној за област дечије заштите и образовања, најкасније до петог у месецу за претходни месец, са доказом о извршеној уплати родитеља за трошкове боравка деце.

У поступку ревизије, Град Ниш је повећао издвајања за накнаду дела трошкова боравка деце у ППУ са 70% на 80% економске цене.

Наведеном одредбом, која се односи на обавезни период који је потребан да дете проведе на листи чекања, као и да има најмање 12 месеци живота, онемогућен је упис у ППУ деци узраста од шест месеци, уз финансијску подршку Града Ниша. Такође, одредбом која се односи на максималне приходе породице, неповољно се утиче на уједначавање положаја деце која похађају ППУ „Пчелица“ Ниш и деце која су принуђена да похађају ППУ због недовољних капацитета јавне предшколске установе.

⁸² „Службени лист Града Ниша“, број 35/21



Град Крагујевац

Одлуком о праву на накнаду дела трошкова боравка деце у предшколској установи чији је оснивач друго правно или физичко лице⁸³ одређено је, између осталог, да право на накнаду трошкова има родитељ:

- за дете које није уписано, односно примљено у предшколску установу чији је оснивач Град Крагујевац, а налази се на листи бодовања и рангирања деце за коју су поднети захтеви за пријем у предшколске установе, чији је оснивач Град Крагујевац, за радну годину за коју је конкурс расписан, односно на листи чекања за пријем у установе на територији града Крагујевца за радну годину;
- за дете које је примљено у предшколску установу, у случају када је друго дете, односно деца, уписано у приватну предшколску установу, са циљем да сва деца из породице буду уписана у исту предшколску установу.

Месечни износ накнаде дела трошкова боравка деце у ППУ износи 80% економске цене, која је утврђена решењем о утврђивању економске цене програма васпитања и образовања у предшколским установама. За дане одсуства детета, признаје се до 50% од дневног износа, исказаног у коначном обрачуна. Надлежна градска управа објављује јавни позив за закључивање уговора о учешћу Града Крагујевца у накнади дела трошкова боравка деце у ППУ. Град Крагујевац закључује уговоре са ППУ, изабраним по јавном позиву.

Уплата накнаде дела трошкова боравка деце у ППУ, врши се из средстава буџета града Крагујевца, на основу решења о преносу средстава и месечног извештаја о присутности детета у ППУ, потписаног од стране овлашћеног лица установе, а који установа доставља надлежној градској управи најкасније до петог у месецу за претходни месец. Приватној предшколској установи може се вршити пренос средстава из буџета Града Крагујевца на основу писане изјаве родитеља, старатеља, усвојитеља или хранитеља, да се одобрена висина накнаде дела трошкова уплаћује уместо на рачун родитеља, на рачун установе и закљученог уговора о сарадњи са ППУ.



Препоручујемо одговорним лицима Града Ниша да омогуће право на накнаду дела трошкова боравка деце у приватним предшколским установама, услед недовољно капацитета у јавној предшколској установи, за децу предшколског узраста (од навршених шест месеци до поласка у основну школу) и да обезбеде једнаку доступност свих облика ПВО, без издвајања по основу материјалног стања.

Налаз 1.6. Министарство просвете предузело је бројне активности на промоцији предшколског васпитања и образовања у ромским заједницама, али су изостале активности локалних самоуправа – Града Београда и Града Ниша



Инклузивно предшколско васпитање и образовање значајно доприноси смањењу неједнакости и социјалне искључености, посебно код деце из осетљивих група. Законом о предшколском васпитању и образовању и другим стратешким документима Републике Србије, као што су Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња, предвиђене су мере за потпуну инклузију ромске деце у предшколски систем.

⁸³ „Службени лист града Крагујевца“, број 15/20



Иако је законодавним оквиром предвиђена једнака доступност предшколског васпитања и образовања за сву децу, подаци Министарства просвете показују да је у школској 2019/20. години предшколско васпитање и образовање похађало само 7,4% деце ромске националности узраста од 36 до 59 месеци, док је у обавезни припремни предшколски програм укључено 76% ромске деце.

Иако је Министарство просвете предузело бројне активности на промоцији предшколског васпитања и образовања у ромским заједницама, изостале су активности локалних самоуправа – Града Београда и Града Ниша. Неинформисаност родитеља о правима њихове деце и недостатак интеркултуралног приступа додатно отежавају укључивање ромске деце у предшколско васпитање и образовање.

Иако је законодавним оквиром предвиђено једнако и доступно ПВО, подаци Министарства просвете, показују да је ПВО у радној 2019/20. години укупно похађало 63,9% деце из осетљивих друштвених група (10,5% деце из сиромашних породица, 7,4% из ромске заједнице и 46% из руралних подручја). У обавезни ППП укључено је 76% ромске деце.⁸⁴

У недостатку квалитетног раног образовања, јављају се развојни недостаци и разлике у компетенцијама међу децом из различитих социо-економских средина, услед чега се појачава међугенерациски пренос неповољног положаја. Са друге стране, процене су да један уложени динар може донети повраћај више од 17 динара у односу на иницијалну инвестицију у ПВО најугроженије деце.⁸⁵ Осим тога, висококвалитетне услуге ПВО имају позитиван учинак на учешће родитеља на тржишту рада и видљиво доприносе постизању родне равноправности.⁸⁶

„Инклузивно образовање у Републици Србији се посматра као процес који одговара на различите потребе све деце, младих и одраслих, кроз континуирано повећање учешћа у учењу и прогресивно смањивање искључености из образовања.

Министарство просвете интензивно ствара услове за инклузивно образовање које подразумева унапређене механизме за подршку деци из осетљивих група међу којима су ученици са сметњама у развоју и инвалидитетом, ученици припадници ромске националне мањине, ученици из социјално депривираних средина, ученици мигранти и сви други који имају потребу за неким видом подршке.

Циљ инклузивног образовања је да за све обезбеди квалитетно образовање под једнаким условима, јер је право на образовање универзално људско право загарантовано ратификованим међународним правним актима, Уставом Републике Србије и законима који регулишу област образовања.

Законом су постављени кључни механизми имплементације инклузивног образовања: тимови за инклузивно образовање и тимови за подршку деци и ученицима; индивидуални образовни планови; интерресорне комисије за процену потреба за додатном подршком на локалном нивоу, које укључују сектор образовања, социјалне заштите и здравства. Успостављена је међуресорна сарадња и институционални капацитети за управљање, координацију, праћење и имплементацију инклузивних

⁸⁴ Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период 2022–2030. године („Службени гласник РС“, број 23/22), 4.2.1. образовање

⁸⁵ [Bright and Early: How financing pre-primary education gives every child a fair start in life \(2017\), Asma Zubairi and Pauline Rose, REAL Centre, University of Cambridge, страна 13](#)

⁸⁶ [Предлог Препорука Савета Европе о висококвалитетним системима раног васпитања и образовања, Брисел, 2018. година, Брисел, 2018. година](#)



образовних политика. Повећане су наставничке компетенције и квалитет рада у образовним установама, као и партиципација родитеља у одлучивању о даљем образовању детета.⁸⁷

Ради унапређења инклузивног ПВО, чланом 50 Закона о предшколском васпитању и образовању, прописано је да се деца без родитељског старања, деца са сметњама у развоју и инвалидитетом и деца из материјално угрожених породица, у складу са прописима којима се уређује финансијска подршка породици са децом, изузимају обавеза плаћања програма у целодневном и полудневном боравку.

Обухват ромске деце предшколским васпитањем и образовањем

У оквиру друштвено осетљивих група, фокусирали смо се на ромску децу јер она припадају једној од најугроженијих и најмаргинализованијих група у друштву. Истраживање је показало да рано укључивање у систем образовања значајно смањује неједнакости и социјалну искљученост, пружајући деци боље шансе за успех у каснијем образовању и животу. Бављење обухватом ромске деце је важно како бисмо осигурали да предшколско образовање буде доступно и инклузивно за све, у складу са законским и стратешким оквирима који имају за циљ смањење дискриминације и подршку рањивим групама.

Влада Републике Србије је фебруара 2022. године донела Стратегију за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период 2022–2030. године. По узору на ЕУ Оквир за Роме⁸⁸, Општи циљ Стратегије је: Унапређење квалитета живота Рома и Ромкиња у Републици Србији, уз уважавање људских и мањинских права, елиминисање дискриминације и циганизма као облика расизма и постизање веће социјалне укључености у свим сегментима друштва.

Стратегијом, односно Акционим планом⁸⁹, предвиђене су мере:

1) Мера 3.1. Подршка потпуном развоју деце ромске националности из депривираних средина, реализацијом програма за родитеље и децу узраста до три године у породици, заједници и предшколској установи, као и доступност предшколских програма за децу узраста од три до пет и по година (целодневни, полудневни).

Табела број 5: Показатељи за меру 3.1. из Акционог плана за период 2022–2024. године за спровођење Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период 2022–2030. године

Показатељи за меру 3.1.	Почетна вредност и базна година	2022.	2023.	2024.	Циљана вредност 2030. године
Процент деце ромске националности старости 36–59 месеци која похађају образовање у раном детињству	7,4% (2019)	9%	9%	11%	60,6%
Број локалних самоуправа у којима се континуирано реализују програми за родитеље и децу узраста до три године у породици, заједници и предшколској установи	20% (2019)	34%	40%	50%	Најмање 80
Обухват породица из ромске националне заједнице подршком кроз програме за родитеље и децу узраста до три године у породици, заједници и предшколској установи	30% (2019)	40%	50%	60%	Најмање 70%

⁸⁷ [Инклузивно образовање – Министарство просвете, науке и технолошког развоја \(prosveta.gov.rs\)](http://prosveta.gov.rs)

⁸⁸ [Novi strateški okvir EU-a za ravnopravnost, uključivanje i sudjelovanje Roma \(cijeli paket\) – Европска комисија \(europa.eu\)](http://europa.eu)

⁸⁹ „Службени гласник РС“, број 105/22



Овом мером ће се подстицати националне и локалне институције, укључујући ЈЛС, да усмере своје напоре на повећање обухвата деце ромске националности програмима раног образовања и васпитања кроз подршку детету и породици, а пре свега на повећање укључивања у формални систем ПВО у што ранијем узрасту.

2) Мера 3.2. Смањење образовног јаза потпуним обухватом деце ромске националности узраста од пет и по до шест и по година ППП (у целодневном или полудневном трајању).

Табела број 6: Показатељи за меру 3.2. из Акционог плана за период 2022–2024. године за спровођење Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период 2022–2030. године

Показатељи за меру 3.2.	Почетна вредност и базна година	2022.	2023.	2024.	Циљана вредност 2030. године
Процент деце ромске националности који похађа ППП	76% (2019)	80%	85%	88%	100%

За остваривање ове мере одговорност носи Министарство просвете пре свега, али као партнери ЈЛС и организације цивилног друштва, као и друге локалне и националне институције, које кроз међусекторску координирану сарадњу треба да обезбеде услове за потпуни обухват деце ромске националности обавезним ППП.

Ради остварења наведених мера, Министарство просвете је у претходном периоду предузимало следеће активности:

- Организовање информативно-едукативне активности (радионице, кампање) у заједници у циљу информисања родитеља деце узраста од три до пет и по година о правима и могућностима уписа деце у предшколске установе и родитеља деце стасале за ППП о правима и обавезама у вези са похађањем истог;

- Идентификовање деце ромске националности (разврстани по полу) узраста од пет и по година која су стасала за похађање ППП, кроз синхронизовану и ефикасну подршку за укључивање деце ромске националности у ППП интерсекторским повезивањем релевантних локалних актера (матичних служби ЈЛС, школских управа, предшколских установа, домова здравља, центара за социјални рад, организација цивилног друштва);

- Унапређење компетенција запослених у образовању (укључујући педагошке асистенте) у циљу примене инклузивног ПВО, успостављања ближе сарадње и хоризонталног учења између образовних установа.

- Развијање програма који подстичу интелектуалност, поштовање различитости и толеранције на нивоу установе ПВО и васпитне групе у складу са званичном концепцијом – Основама програма ПВО.

„На самом почетку предшколског образовања за ромску децу препреке представљају сиромаштво, дискриминација и предрасуде о Ромима, непостојање интеркултуралног приступа, недовољна интерсекторска сарадња и недовољно развијена мрежа предшколских институција у близини ромских насеља (Маџура-Миловановић, 2013). Конкретније, неинформисаност ромских родитеља може бити значајна препрека укључивању њихове деце у предшколске институције – у ситуацијама када Роми добију информацију да нема више места у одређеној институцији за упис њихове деце, брзо одустају од напора да своју децу укључе у предшколске институције јер нису информисани да према Закону о предшколском васпитању и образовању постоји одредба да деца из маргинализованих група имају предност при упису.“⁹⁰

⁹⁰ [Анализа примене афирмативних мера у области образовања Рома и Ромкиња и препоруке за унапређење мера, јун 2016, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Влада Републике Србије, страна 9](#)



На наше питање да ли су ЈЛС у периоду од 2021. до 2023. године имале активности на промовисању ПВО у ромској заједници, ради упознавања припадника са значајем ПВО, а све у циљу већег обухвата ромске деце, одговорна лица Града Београда су навела да не поседују податак о активностима Града Београда на промовисању ПВО у ромској заједници. Одговорна лица Града Ниша су навела да Град Ниш није предузимао наведене активности.

Низак обухват ромске деце предшколским васпитањем и образовањем може довести до продубљивања социјалне искључености и неједнакости, чиме се повећава међугенерациски пренос неповољног положаја. Осим тога, ова ситуација негативно утиче на развој компетенција деце и могућности њиховог даљег укључивања у образовни систем, што може имати дугорочне последице на њихову будућност и на интеграцију у друштво.

Скупштина града Крагујевца је 2022. године усвојила Локални акциони план за социјалну инклузију Рома и Ромкиња у граду Крагујевцу за период 2022–2025. године. У оквиру мера које се односе на образовање, предвиђена је мера 1.1. Повећати обухват деце ромске националности од шест месеци до три године и од три до пет и по година програмима раног развоја. Ради остварења мере, спроводе се следеће активности:



- Инфо сесије у ромским насељима о отвореним позивима предшколске установе за упис деце свих узраста у предшколску установу и подршка родитељима у процесу аплицирања;
- Информативна кампања у медијима о упису деце у предшколске образовне програме;
- Едукативне радионице са родитељима о значају и могућностима развоја и образовања деце у узрасту од шест месеци до три године и од три године до пет и по година;
- Обезбеђивање радних уџбеника, школског прибора и ранчева за ромску децу.



Препоручујемо одговорним лицима Града Београда и Града Ниша да предузму одговарајуће мере на промоцији инклузивног предшколског васпитања и образовања у ромским заједницама, а у циљу информисања родитеља о правима њихове деце и о значају укључивање ромске деце у предшколске установе.



ЗАКЉУЧАК 2: Надлежни органи су предузели значајне активности на побољшању квалитета предшколског васпитања и образовања, али је потребно додатно унапредити систем вредновања квалитета рада предшколских установа, као и омогућити јавности увид у његове резултате.

Један од циљева ревизије је био да испитамо да ли су надлежни органи обезбедили једнак и одговарајући квалитет услуге предшколског васпитања и образовања.

На основу анализе законских и подзаконских аката, документације субјекта ревизије и одржаних интервјуа, донели смо закључак који темељимо на следећим налазима:

Налаз 2.1: Надлежни органи су предузели значајне напоре у раду на имплементацији инклузивног предшколског васпитања и образовања⁹¹

Министарство просвете од 2017. године реализује Пројекат инклузивног предшколског васпитања и образовања, финансиран кредитом IBRD-а, са циљем унапређења доступности, квалитета и праведности предшколског васпитања и образовања, за децу из социјално и економски угрожених друштвених група. Пројекат је вредан 47 милиона евра, којим је до сада обезбеђено 7.670 нових места у предшколским установама, опремљено је преко 270 објеката и обучено је више од 21.000 практичара. Дефинисано је ангажовање педагошких асистента, а планирано је и повећање њиховог броја.



Министарство просвете од 2017. године реализује Пројекат инклузивног предшколског васпитања и образовања (*Inclusive Early Childhood Education and Care Project*), који се реализује из средстава кредита Међународне банке за обнову и развој (IBRD). Циљ Пројекта је унапређивање доступности, квалитета и праведности ПВО за свако дете од рођења до 6,5 година, нарочито за децу из социјално и економски угрожених друштвених група. Вредност пројекта је око 47 милиона евра.

Главне компоненте кроз које се пројекат реализује су:

- Унапређивање доступности ПВО,
- Унапређивање квалитета инклузивног ПВО и
- Подршка деци и породици из осетљивих друштвених група.

У оквиру пројекта, завршена је изградња 12 објеката, са 1.670 нових места, док је за 11 објеката изградња у току. Кроз реновирање, пренамену и опремање постојећих објеката створено је око 6.000 нових места. Изградњом нових објеката и адаптацијом постојећих просторија, планирано је да се до краја реализације Пројекта укупно обезбеди око 11.380 нових места за упис деце у ПВО.

У потпуности су опремљени намештајем и дидактичком опремом новоизграђени објекти у седам ЈЛС. Поред новоизграђених објеката ПВО, додатно је опремљено 274 предшколске установе намештајем, 270 предшколских установа ИКТ опремом и 92 предшколске установе дидактичким средствима.

Организована је обука за 90 тренера/ментора за примену Основа програма „Године узлета“; 280 психолога и педагога из ЈПУ похађало је обуку „Стручни сарадници као носиоци промене“; обучено је 21.232 практичара из јавних и приватних предшколских установа и основних школа које реализују ППП; одржана је дводневна обука о Основама

⁹¹ [Инклузивно предшколско васпитање и образовање \(mnp.gov.rs\)](http://mnp.gov.rs)



програма за око 120 просветних саветника из свих школских управа; 839 учесника из 162 ЛПУ (чланови тима за инклузивно образовање, стручни сарадници и директори) похађало је обуку „Квалитетно васпитање и образовање за сву децу“; 180 директора предшколских установа похађало је обуку за полагање испита за лиценцу; одржана је једнодневна обука за самовредновање рада ПУ, коју је похађало 1.950 учесника из свих јавних ПУ и око 40 екстерних евалуатора.

Као део подршке ПУ припремљен је и дистрибуиран водич Самовредновање у предшколским установама – Водич за запослене у предшколским установама. Водич је настао као израз потребе за подршком предшколским установама у процесу самовредновања након ревизије оквира квалитета. За реализацију овог пројектног задатка, који је дефинисан у сарадњи Министарства просвете и Завода за вредновање квалитета образовања и васпитања, ангажован је Центар за европске политике.

Водич за самовредновање је намењен предшколским установама и тимовима за самовредновање и обезбеђивање квалитета и развој установе, као и свим васпитачима, медицинским сестрама — васпитачима, стручним сарадницима и сарадницима, директорима и осталим актерима који желе да преиспитују, унапређују и мењају праксу. Овај водич треба да допринесе развоју културе самовредновања и развоју свести сваког појединца о личној и професионалној одговорности и улози у том процесу.⁹²

Усвојен је предлог Упутства за израду предшколског програма, као и Правилник о ближим условима за реализацију различитих облика и програма васпитно-образовног рада, других облика рада и услуга предшколске установе. Правилником су утврђени ближи услови за остваривање различитих облика и програма васпитно-образовног рада и других облика рада и услуга које остварује предшколска установа. Спроводила се континуирана медијска кампања за подстицање родитеља за упис деце у предшколске установе.

Педагошки асистенти

Усвајањем Правилника о педагошком и андрагошком асистенту⁹³ дефинисано је ангажовање педагошких асистената у области пружања помоћи и додатне подршке групи деце и ученика у предшколској установи и основној и средњој школи, у складу са њиховим потребама и помоћ запосленима у циљу унапређивања њиховог рада.

⁹² Самовредновање у предшколским установама – Водич за запослене у предшколским установама, Министарство просвете, Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања, Центар за европске политике, Пројекат инклузивног предшколског васпитања и образовања, World Bank Group, 2022. година, страна 7

⁹³ „Службени гласник РС“, број 87/19

Слика број 1: Водич за самовредновање ПУ



Извор: <https://ecec.mpn.gov.rs/?p=5681>
datum pristupa: 29. јул 2024. године



Педагошки асистент за децу и ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом пружа помоћ и додатну подршку групи деце и ученика у установи, у складу са њиховим развојним, образовним и социјалним потребама и помоћ наставницима, васпитачима и стручним сарадницима у наставним и ваннаставним активностима у циљу унапређивања њиховог рада са децом и ученицима којима је потребна додатна образовна подршка и сарађује са родитељима.⁹⁴

Педагошки асистент за децу и ученике ромске националности којима је потребна додатна подршка у образовању, пружа помоћ и додатну подршку групи деце и ученика у установи и помоћ и подршку наставницима, васпитачима и стручним сарадницима, у наставним и ваннаставним активностима, у циљу унапређивања њиховог рада са децом и ученицима ромске националности којима је потребна додатна подршка у процесу образовања.⁹⁵

Увођењем педагошких асистената првенствено се помаже ромским ученицима у савладавању језика и интеграцији у одељење и образовни систем. Додатно и посебно важно за обухват ромских ученика, педагошки асистенти треба да сарађују са Националним саветом ромске националне мањине и свим невладиним организацијама које се баве областима значајним за Роме. Уколико та сарадња постоји, упис ромске деце у ППП, основну и средњу школу биће знатно олакшан. Педагошки асистенти раде и послове вођења евиденције о присуству, здрављу, понашању и напретку деце и ученика са додатним образовним потребама, извештавају министарства надлежна за послове образовања о раду у предшколској установи, школи и локалној самоуправи најмање два пута годишње. Педагошки асистенти се баве и питањима безбедности и решавањем питања у области здравствене и социјалне заштите ромских ученика.⁹⁶

У школској 2020/21. години укупно је ангажовано 260 педагошких асистената, 219 у основним школама и предшколским установама. Министарство активно ради на ширењу мреже педагошких асистената. За школску 2021/22. години отворена су и нова радна места за укупно 21 педагошког асистента.

Међутим, према наводима Заштитника грађана, број педагошких асистената у предшколским установама се не повећава и потребно је обезбедити већа финансијска средства за повећање броја педагошких асистената у предшколским установама, како би се додатно оснажило већ унапређено укључивање ромске деце у ПВО. Министарство просвете интензивно ради, у сарадњи са Високом школом струковних студија за васпитаче „Михаило Палов“ у Вршцу, на иницијалном образовању васпитача, на српско-ромском језику.

Опремљеност објеката

Да би се постигло једнако право и квалитет свих облика ПВО, без дискриминације и издвајања, а посебно по основу здравственог стања, тешкоћа и сметњи у развоју и инвалидитета, веома је важна опремљеност објеката у којима се реализује ПВО.

У анкети коју смо спровели у поступку ревизије, учествовало је 138 јединица локане самоуправе. У тим ЈЛС се предшколско васпитање и образовање реализује у 1.612 објеката јавних предшколских установа. Свега 34% од тих објеката је опремљено за боравак особа са телесним инвалидитетом (прилазна рампа, ходници, кантине, трпезарије и друге просторије прилагођене боравку особа са телесним инвалидитетом).

⁹⁴ Члан 3 Правилника о педагошком и андрагошком асистенту

⁹⁵ Члан 3 Правилника о педагошком и андрагошком асистенту

⁹⁶ Исто



Табела број 7: Опремљеност објеката јавних предшколских установа за особе са телесним инвалидитетом, чији су оснивачи субјекти ревизије

Субјект ревизије	Број објеката у којима јавне предшколске установе спроводе делатност	Процент објеката који имају прилазну рампу за особе са телесним инвалидитетом	Процент објеката који имају прилагођене просторије (тоалети, ходници, кантине, трпезарије и сл.) за особе са телесним инвалидитетом
1	2	3	4
Град Београд	390	19%	76%
Град Ниш	32	84%	3%
Град Крагујевац	15	47%	0%

Извор: Анкета ДРИ

Бројност деце у васпитним групама у предшколским установама

Чланом 30 Закона о предшколском васпитању и образовању је прописано да се васпитно-образовни рад са децом организује у васпитним групама. Васпитне групе могу бити јаслене, за узраст од шест месеци до три године и групе вртића, за узрасни период од три године до поласка у школу. Васпитне групе могу бити формиране за децу истог или различитог узраста. Истим чланом је приписан и број деце по васпитним групама.

Оснивач може утврдити мањи, односно највише 20% већи број деце од броја који се уписује у васпитну групу, у складу са критеријумима, које прописује министар.

Број и структуру васпитних група предшколске установе, односно школе која остварује предшколски програм, утврђује директор, на предлог стручних органа, на основу броја деце, услова рада и програма који се остварује.

На основу података Министарства просвете⁹⁷, у школској 2023/24. години било је 25% васпитних група у предшколским установама у Републици Србији са већим бројем деце од прописаног. Процент васпитних група са већим бројем деце је нешто већи у јавним предшколским установама и износи 26%, док је у приватним предшколским установама тај проценат 16%.

Табела број 8: Процент васпитних група преко законског максимума

Субјект ревизије	Процент васпитних група преко законског максимума		
	Јавне предшколске установе	Приватне предшколске установе	Укупно
Град Београд	34%	15%	28%
Град Ниш	48%	3%	42%
Град Крагујевац	15%	15%	15%

⁹⁷<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZDI5NjhlNDktZDI0Zi00YTlmLTlhN2ItZGZhY2Q0YzFhNDAwIiwidCI6ImU5ODY5ZDIiLTVmMTYtNDE1Ni04OWIwLWQ1MTYzMGZmNzAwMCI6ImMiOj19>



Кадровски капацитет

У одговорима на анкету, 138 ЈЛС, које су доставиле одговор, изјаву „У јавним предшколским установама у нашој локалној самоуправи постоје довољни кадровски капацитети за рад са децом са сметњама у развоју“ оцењивале су оценом од 1 до 5. Оцена 1 је означавала да се не слажу са изјавом, док је оцена 5 означавала да се слажу са изјавом. Број и одговори су приказани у дијаграму број 5.

Дијаграм број 5: Резултати анкете



Извор: ДРИ анкета

Дијаграм број 6: Резултати анкете



Извор: ДРИ анкета

Истовремено, оцењивали су изјаву „Успостављена је посебна брига о деци са потребама у погледу пружања помоћи око коришћења медицинске терапије и неопходне здравствене неге (нпр. помоћ деци са дијабетесом око мерења нивоа шећера у крви и давања инсулина)“. Број и одговори су приказани у дијаграму број 6.

Правилником о критеријумима и стандардима пружања додатне подршке у образовању деце, ученика и одраслих са сметњама у развоју и инвалидитетом у васпитној групи, односно другој школи и породици⁹⁸ одређено је да додатна подршка представља све активности које доприносе остваривању циљева и исхода образовања и васпитања кроз укључивање, развој и учење деце, ученика и одраслих са сметњама у развоју и инвалидитетом. Додатном подршком сматра се и: подршка родитељу, запосленом у установи, као и установи.

Школа за образовање ученика и одраслих са сметњама у развоју и инвалидитетом и установа која има децу и ученике са сметњама у развоју пружа додатну подршку у складу са расположивим капацитетима, између осталог и установи приликом планирања, програмирања и организације рада у спровођењу инклузивног образовања и васпитања.

Установа пружалац додатне подршке остварује додатну подршку у складу са расположивим капацитетима. Расположиви капацитети се, између осталог, односе на лица за пружање додатне подршке.

На основу наведеног Правилника, ЈПУ „Пчелица“ Ниш се обратила Школској управи Ниш за додатном подршком од стране запослених у Школи за основно и средње образовање „Царица Јелена“ Ниш за школску 2023/24. годину. На тај начин обезбеђена је додатна подршка за 20 деце од стране 10 дефектолога из установе пружаоца услуге.

⁹⁸ „Службени гласник РС“, број 70/18



Налаз 2.2: Спољашње вредновање квалитета рада јавних предшколских установа не спроводи се по плану и у мери која би обезбедила да се спољашње вредновање сваке предшколске установе спроведе једном у шест година



Спољашње вредновање је процес процене квалитета рада установе и спроводи се у циљу утврђивања остваривања прописаних циљева и исхода образовања и васпитања и осигурања квалитета система образовања и васпитања у целини. Спољашње вредновање сваке предшколске установе спроводи се једном у шест година. Министарство у оквиру школске управе планира и спроводи спољашње вредновање рада установа.

У периоду од 2021. до 2023. године, Министарство просвете није спроводило спољашње вредновање у мери која би обезбедила да се спољашње вредновање сваке предшколске установе спроведе једном у шест година.

У периоду ревизије, Министарство је спровело вредновање три јавне предшколске установе, односно није спровело утврђени план вредновања за школску 2023/24. годину, којим је планирано вредновање осам установа. Према наводима одговорних лица, вредновање рада предшколских установа није спровођено у периоду од 2019. до 2023. године, због имплементације нових Основа програма „Године узлета“.

Неефикасно планирање и неспровођење вредновања јавних предшколских установа у одговарајућем броју, може довести до постепеног опадања квалитета предшколског васпитања и образовања у Републици Србији.

Спољашње вредновање квалитета рада установа је уведено у образовни систем Републике Србије 2012. године и представља процес процене квалитета рада установе од стране овлашћених лица која нису непосредно укључена у рад установе и спроводи се у циљу утврђивања остваривања прописаних циљева и исхода образовања и васпитања и осигурања квалитета система образовања и васпитања у целини. Спољашњим вредновањем квалитета рада установе оцењује се квалитет свих области дефинисаних стандардима квалитета рада установа и спроводи се најмање једном у шест година. Спољашње вредновање може се спроводити и чешће, према процени надлежне школске управе, на захтев министра надлежног за послове образовања или установе. У установи која је оцењена најнижом оценом за укупни квалитет рада, спољашње вредновање се спроводи три године након претходног спољашњег вредновања.⁹⁹

Просветни саветници из Министарства просвете, а по потреби и представници Завода за вредновање квалитета образовања и васпитања остварују спољашње вредновање квалитета рада установа^{100, 101}.

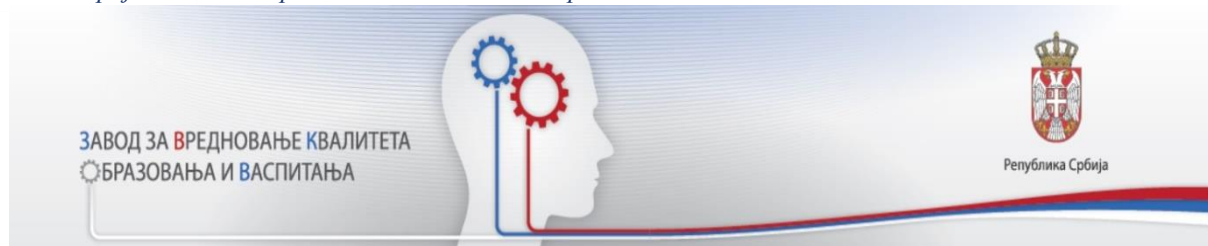
⁹⁹ Члан 11 Правилника о вредновању квалитета рада установе

¹⁰⁰ Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања обавља стручне послове у области праћења и вредновања степена остварености општих принципа, циљева образовања и васпитања, остваривања стандарда образовних постигнућа по нивоима и врстама образовања, као и друге послове у складу са законом, актом о оснивању и статутом (члан 43 Закона о основама система образовања и васпитања)

¹⁰¹ Квалитет рада предшколских установа у Републици Србији – Резултати спољашњег вредновања предшколских установа у првом циклусу вредновања (2014-2018. године), Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања, 2020. година



Слика број 2: Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања



Извор: <https://ceo.edu.rs/>

За обављање стручно-педагошког надзора, спољашњег вредновања рада установа, давање подршке развојном планирању и унапређивању квалитета рада установа и обављање других послова утврђених законом, у Министарству се образују организационе јединице за обављање тих послова ван седишта Министарства – школске управе.

Министарство у оквиру школске управе:

- 1) планира и спроводи стручно-педагошки надзор у установама;
- 2) планира и спроводи спољашње вредновање рада установа;
- 3) прати стручно усавршавање наставника, васпитача, стручног сарадника, директора и секретара установе и даје предлоге за стручно усавршавање, а ради унапређивања личног и професионалног развоја запослених и укупног рада установе;
- 4) даје подршку развојном планирању, развоју предшколског, школског и васпитног програма и унапређивању квалитета образовања и васпитања, као подршка самовредновању и спровођењу спољашњег вредновања;
- 5) учествује у припремама плана развоја образовања и васпитања за подручје за које је образована школска управа и прати његово остваривање;
- 6) обезбеђује све услове да установе несметано уносе, попуњавају, ажурирају и одржавају базу података о образовању и васпитању у оквиру ЈИСП-а;
- 7) сарађује са свим надлежним органима, службама и организацијама на територији за подручје за које је школска управа образована;
- 8) учествује у планирању мреже установа;
- 9) обавља и друге послове, у складу са законом и другим прописима.¹⁰²

Спољашње вредновање квалитета рада установа остварује се у складу са следећим правилницима:¹⁰³

- Правилник о стандардима квалитета рада установе¹⁰⁴;
- Правилник о вредновању квалитета рада установе¹⁰⁵;
- Правилник о испиту и стручном усавршавању просветних саветника¹⁰⁶.

¹⁰² Члан 31 Закона о основама система образовања и васпитања

¹⁰³ Квалитет рада образовно-васпитних установа у Републици Србији, Резултати спољашњег вредновања у школској 2019/2020. години, Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања, страна 5

¹⁰⁴ „Службени гласник РС – Просветни гласник“, бр. 14/18 и 1/24

¹⁰⁵ „Службени гласник РС“, број 10/19

¹⁰⁶ „Службени гласник РС“, бр. 14/20 и 141/22

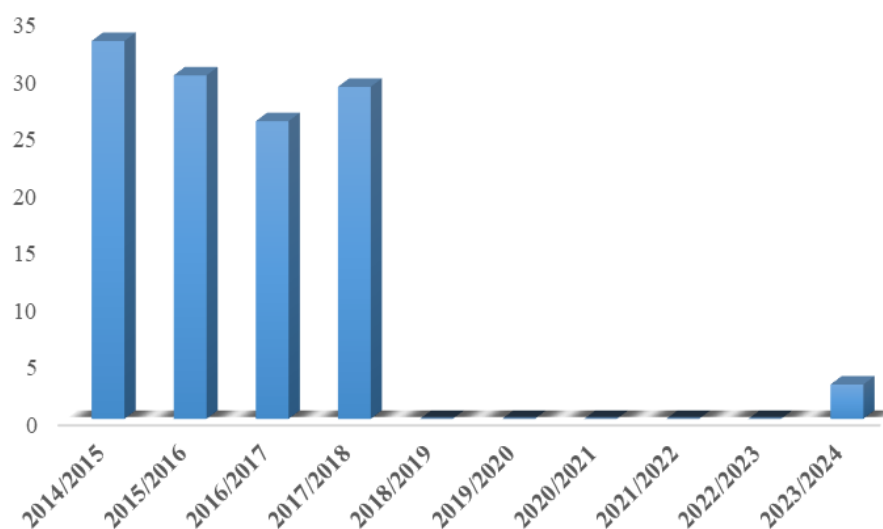


Према извештајима о спољашњем вредновању квалитета рада образовно-васпитних установа за школске 2014/15¹⁰⁷, 2015/16¹⁰⁸, 2016/17.¹⁰⁹ и 2017/18.¹¹⁰ године, укупно је вредновано 118 предшколских установа на територији Републике Србије. У периоду од школске 2018/19. до школске 2023/24. године предшколске установе нису биле предмет спољашњег вредновања.¹¹¹

Предшколске установе нису биле предмет вредновања, због приоритетних активности у оквиру пројекта „Године узлета“ (пружање подршке у примени нових програмских основа у ПВО).¹¹²

Према Решењу о годишњем плану спољашњег вредновања за школску 2023/24. годину, укупно осам предшколских установа на територији Републике Србије је чинило предмет спољашњег вредновања. Међутим, спроведено је вредновање укупно три предшколске установе.

Дијаграм број 7: Спољашње вредновање предшколских установа по школским годинама



Извор: ДРИ, на основу Извештаја о спољашњем вредновању и података Министарства просвете

Током спољашњег вредновања оцењивао се квалитет свих области дефинисаних Правилником о стандардима квалитета рада установе.¹¹³ Вредновање је извршено на основу анализе педагошке документације и евиденције. Праћен је васпитно-образовни рад у објектима предшколских установа, анкетирани су родитељи и васпитачи, вођени разговори са директором, васпитачима, родитељима и др.

¹⁰⁷ Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања, Извештај о спољашњем вредновању квалитета рада школа и предшколских установа за школску 2014/15. годину

¹⁰⁸ Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања, Квалитет рада образовно-васпитних установа у Републици Србији, резултати спољашњег вредновања у школској 2015/16. години

¹⁰⁹ Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања, Квалитет рада образовно-васпитних установа у Републици Србији, резултати спољашњег вредновања у школској 2016/17. години

¹¹⁰ Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања, Квалитет рада образовно-васпитних установа у Републици Србији, резултати спољашњег вредновања у школској 2017/18. години

¹¹¹ Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања, Квалитет рада образовно-васпитних установа у Републици Србији, резултати спољашњег вредновања у школској 2019/20. години, страна 8

¹¹² Исто

¹¹³ „Службени гласник РС – Просветни гласник“, бр. 14/18 и 1/24



С обзиром на то да спољашње вредновање сваке предшколске установе треба да се спроводи једном у шест година, а планом за школску 2023/24. годину је било предвиђено осам предшколских установа, док укупно на територији Републике Србије тренутно има 557 установа предшколског васпитања и образовања¹¹⁴, доводи се у питање да ли се успостављеном динамиком могу покрити све предшколске установе у року од шест година. У образложењу које је Министарство просвете доставило, наводи се да је са вредновањем започето тек маја 2024. године, зато што су до тада биле реализоване обуке за просветне саветнике и саветнике спољне сараднике, а које су имале за циљ унапређење њихових компетенција за вредновање предшколских установа у складу са новим Основама програма. У међувремену је школским управама стигла интерна препорука Министарства за отказивање посета установама због послова у вези са завршним испитом. Такође, у појединим школским управама је дошло до смањења броја просветних саветника. Осим тога, наводе и велики број ванредних стручно-педагошких надзора, као и повећан број пружања стручне помоћи и подршке установама у овом периоду.

Министарство просвете је, током поступка ревизије, 29. августа 2024. године, донело Решење о годишњем плану спољашњег вредновања васпитно-образовних установа за школску 2024/25. годину¹¹⁵, којим је предвиђено вредновање 27 јавних предшколских установа.

Самовредновање квалитета рада предшколских установа

Самовредновање квалитета унутар предшколске установе је процес који покрећу и спроводе предшколске установе, а у циљу унапређивања рада запослених, даљег развоја установе и пружања подршке за добробит деце и породица. Самовредновањем се подржава аутономија установе и развијају капацитети запослених за континуирано критичко преиспитивање постојеће праксе, уз уважавање специфичног контекста установе као и преузимање одговорности за квалитет рада.¹¹⁶ Самовредновање се схвата као процес који може помоћи практичарима да у потпуности разумеју тренутну праксу и доносе одлуке које би мењале и развијале праксу предшколске установе у складу са концепцијом Основа програма.¹¹⁷

Самовредновањем установа оцењује: квалитет програма образовања и васпитања и његово остваривање; све облике и начин остваривања образовно-васпитног рада; стручно усавршавање и професионални развој; услове у којима се остварује образовање и васпитање; задовољство деце и родитеља.

У самовредновању учествују стручни органи, савет родитеља, ученички парламент, ученици, наставници, васпитачи, стручни сарадници, секретар, директор и орган управљања установе.

Самовредновање се обавља сваке године по појединим областима вредновања, а сваке четврте или пете године – у целини.

¹¹⁴ <https://opendata.mpn.gov.rs/otvoreni-podaci/predskolsko-obrazovanje.html>, датум приступа: 11. јул 2024. године

¹¹⁵ Решење о годишњем плану спољашњег вредновања за школску 2024/2025. годину, Министарство просвете, број: 112-01-00482/2024-14, од: 29. августа 2024. године

¹¹⁶ Министарство просвете (<https://ecec.mpn.gov.rs/?p=5681>) датум приступа: 29. јул 2024. године

¹¹⁷ Самовредновање у предшколским установама – Водич за запослене у предшколским установама, Министарство просвете, Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања, Центар за европске политике, Пројекат инклузивног предшколског васпитања и образовања, World Bank Group, 2022. година, стр. 12-13



Извештај о самовредновању квалитета рада установе подноси директор васпитно-образовном, наставничком, односно педагошком већу, савету родитеља, ученичком парламенту и органу управљања, као и надлежној школској управи.¹¹⁸

Предшколске установе „Пчелица“ Ниш и „Звездара“ Београд, оцењене су као примери добре праксе самовредновања предшколских установа од стране Министарства просвете. Обе предшколске установе су пронашле добар начин да, без обзира на величину установа (обе имају по 28 објеката), систематично сензибилишу актере, развијају климу самовредновања и укључе све практичаре у процес самовредновања. У току целокупног процеса самовредновања, установе су размењивале идеје, материјале и искуства. На почетку процеса, конституисани су тимови за самовредновање на нивоу сваког вртића и изабрани су координатори. Уз помоћ ментора, креирана је обука за све практичаре, по узору на обуку тимова за самовредновање, која се сукцесивно реализовала у складу са актуелним процесима.



Препоручујемо одговорним лицима Министарства просвете да обезбеде доследно спровођење планираног спољашњег вредновања предшколских установа, укључујући и планирано повећање броја установа које ће бити вредноване.

Налаз 2.3: Министарство просвете већ десет година није спроводило спољашње вредновање квалитета рада приватних предшколских установа



Стандарди квалитета рада предшколских установа усаглашени су са новим Основама програма предшколског васпитања и образовања „Године узлета“, које су ступиле на снагу 2018. године. Прописана је обавеза сукцесивног увођења нових Основа програма у све јавне и приватне предшколске установе од септембра 2018. до септембра 2022. године. Спровођењем спољашњег вредновања квалитета рада установа, оцењује се спровођење свих прописаних стандарда, тако и примена „Година узлета“.

Увидом у јавно доступне информације, дошли смо до сазнања да одређени број приватних предшколских установа не примењује нове Основе програма.

Иако је Министарство просвете у обавези да вреднује квалитет свих предшколских установа у складу са стандардима, ова контрола код приватних предшколских установа се већ десет година не спроводи.

Неспровођење спољашњег вредновања доводи до неједнаког квалитета установа предшколског васпитања и образовања, а с обзиром на то да се из буџета јединица локане самоуправе суфинансира боравак деце у приватним предшколским установама, испуњеност утврђених стандарда квалитета и од стране приватних предшколских установа представља неопходан услов за остварење једнаког квалитета образовања и васпитања за сву децу.

¹¹⁸ Члан 49 Закона о основама образовања и васпитања



Предшколско васпитање и образовање остварује се у складу са основама програма предшколског васпитања и образовања.¹¹⁹

Васпитно-образовни рад у предшколској установи остварује се на основу предшколског програма. Предшколски програм доноси предшколска установа, односно школа која остварује ППП, у складу са основама програма предшколског васпитања и образовања. Предшколски програм садржи опште податке о установи и њеном окружењу, облике и програме васпитно-образовног рада и њихово трајање, друге облике рада и услуга, облике сарадње са породицом и локалном заједницом, односно начине сарадње са саветом родитеља формираним у ЈЛС, начине остваривања принципа и циљева васпитања и образовања, као и начине праћења и самовредновања рада предшколске установе. Предшколским програмом разрађују се и начини развијања индивидуализованог приступа у остваривању васпитно-образовног рада и пружања подршке деци и породицама, посебно деци и породицама из осетљивих друштвених група, уз уважавање развојних, образовних, здравствених и социо-културних потреба деце.¹²⁰

Предшколски програм припремају одговарајући стручни органи, а доноси га орган управљања предшколске установе, односно школе која остварује ППП. Предшколски програм доноси се на неодређено време и објављује се у складу са општим актом предшколске установе, односно школе која остварује ППП, а мења се по потреби, ради усаглашавања са насталим променама у току његовог остваривања.¹²¹

Правилником о основама програма предшколског васпитања и образовања¹²² уређене су нове основе програма ПВО, којима се дефинише нова концепција васпитања и образовања предшколске деце. Нове основе програма („Године узлета“) истичу значај раног развоја и карактерише их програмска реформа, усклађена са савременим педагошким приступима и релевантним документима образовне политике. Правилником је утврђен и начин њиховог увођења и примене у јавној и приватној предшколској установи, односно основној школи која остварује предшколски програм. Основе програма су основа за: израду и развијање програма васпитно-образовног рада на нивоу установе, односно васпитне групе; развијање различитих програма и облика у ПВО; израду критеријума за праћење и вредновање квалитета ПВО и унапређивање и развој предшколске установе и делатности у целини, у складу са законом и правилником о основама програма.¹²³

Правилником о основама програма ПВО предвиђено је да нови програм буде увођен у предшколске установе сукцесивно од септембра 2019. године до 1. септембра 2022. године.¹²⁴

У поступку ревизије, претрагом јавно доступних података, утврдили смо да постоји одређени број ППУ које не примењују нове Основе програма „Године узлета“. Наиме, више ППУ, са територије градова Београд, Ниш, Крагујевац и АП Војводине је огласило да примењују другачије основе програма (Монтесори, НТС, Модел А и Модел Б).

¹¹⁹ Члан 15 Закона о предшколском васпитању и образовању

¹²⁰ Члан 16 Закона о предшколском васпитању и образовању

¹²¹ Члан 17 Закона о предшколском васпитању и образовању

¹²² „Службени гласник РС – Просветни гласник“, бр. 16/18

¹²³ Члан 2 Правилника о основама програма предшколског васпитања и образовања

¹²⁴ Члан 3 Правилника о основама програма предшколског васпитања и образовања



Програм образовања и васпитања један је од елемената квалитета образовања и васпитања у Републици Србији.¹²⁵ Самим тим, програм образовања и васпитања установе је предмет вредновања квалитета рада установе.

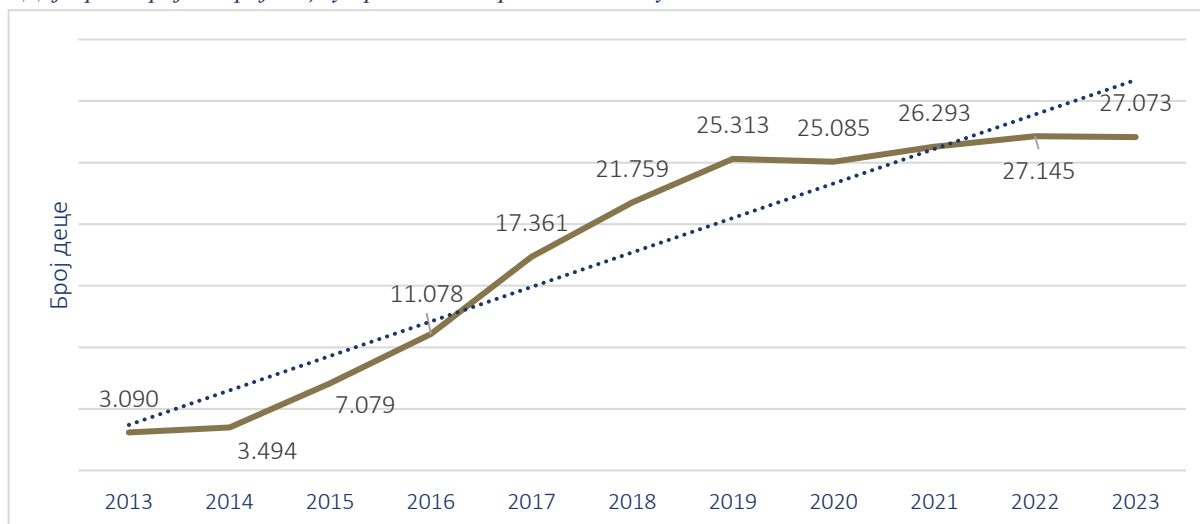
Према последњем Извештају о резултатима спољашњег вредновања¹²⁶, када су вредноване и предшколске установе, као област квалитета вредновани су: предшколски програм, годишњи план и развојни план, који чине кључна програмска документа предшколске установе. Осим садржаја ових докумената, посебна пажња била је посвећена њиховој функционалности и усмерености на развој, али и на партиципативност свих интересних група, како у изради, тако и у имплементацији планираног. Додатни квалитет докумената представља јасна усмереност планираних активности на пружање подршке деци и њиховим породицама. Посебан аспект вредновања квалитета докумената је и њихова међусобна усклађеност.

Од примене нових Основа програма ПВО „Године узлета“ 2019. године, па све до 2024. године, вредновање ПУ није спроведено јер су сматрали да је потребно дати време за транзицију на нови програм, због чега предшколске установе нису биле предвиђене плановима спољашњег вредновања све до школске 2023/24. године, када су поново обухваћене.

Приватне предшколске установе нису биле субјекти спољашњег вредновања, иако се према прописима у области предшколског васпитања и образовања морају третирати подједнако као и јавне предшколске установе у погледу вредновања квалитета према стандардима квалитета ПВО, са чиме су сагласни представници Школске управе.

На територији Републике Србије тренутно има 372 приватне предшколске установе, од којих је у периоду од 2019. до 2023. године основано 73 (оних које уносе податке у ЈИСП¹²⁷).

Дијаграм број 8: Број деце у приватним предшколским установама по годинама



Извор: Републички завод за статистику

¹²⁵ Члан 6 Закона о основама система образовања и васпитања

¹²⁶ Квалитет рада образовно-васпитних установа у Републици Србији – Резултати спољашњег вредновања у школској 2017/2018. години, ЗВКОВ, 2018. године, страна 47

¹²⁷ На основу података преузетих са Портала отворених података – Предшколско образовање (<https://opendata.mpn.gov.rs/otvoreni-podaci/predskolsko-obrazovanje.html>) датум приступа: 24. јануар 2024.



Удружење приватних предшколских установа Београда је анкетирало своје чланство како би сазнали шта је важно и о чему треба водити рачуна у процесу доношења стратешког плана за период 2020–2022. Од 82 чланице удружења, анкети су се одазвале 32 чланице или 26%. Резултати указују да 8% испитаника – чланица удружења приватних предшколских установа сматра да треба вредновати приватне установе и на адекватан начин их заштитити. Такође, 70,4% сматра да квалитет рада и организациона структура у приватним установама није свуда добра.¹²⁸



Препоручујемо одговорним лицима Министарства просвете да редовно спроводе спољашње вредновање приватних предшколских установа, како би се осигурао једнак квалитет предшколског васпитања и образовања за сву децу, без обзира на врсту установе у коју су уписана.

Налаз 2.4: Јавност нема увид у резултате спољашњег вредновања и самовредновања предшколских установа, као ни у програм који похађају деца у предшколским установама



Регистар установа у систему образовања и васпитања, између осталог садржи податке о резултатима спољашњег вредновања и самовредновања установе, као и о програму предшколског васпитања и образовања. Подаци из регистра установа су отворени подаци, јавно доступни на званичној интернет страници Министарства просвете, осим података о финансијским средствима која се стичу из буџета Републике Србије, односно аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и података о приходима од проширене делатности и њиховом трошењу.

Јавност нема увид у резултате спољашњег вредновања и самовредновања установа, као ни у програм предшколског васпитања који спроводи појединачна предшколска установа, јер их Министарство просвете није објавило на Порталу отворених података.

Неприступачност података отклања могућност родитељима, старатељима и другим заинтересованим странама да се упознају са оценом квалитета рада појединачних предшколских установа, као и да приликом уписивања детета у предшколску установу имају увид да ли је предшколски програм установе акредитован од стране Министарства.

Министарство у оквиру школске управе, између осталог, обезбеђује све услове да установе несметано уносе, попуњавају, ажурирају и одржавају базу података о образовању и васпитању у оквиру ЈИСП-а.¹²⁹

Јединствени информациони систем просвете је скуп база података и рачунарских програма, потребних за прикупљање и обраду података у евиденцијама и регистрима, уз обезбеђивање заштите података о личности.¹³⁰ Јединствени информациони систем просвете представља основу за модернизацију управљања, доношење одлука на основу

¹²⁸ Удружене приватних предшколских установа Београд ([Удружење УПВ Београд \(upvbg.org.rs\)](http://udruzbenje-upv-beograd.org.rs)) датум приступа: 5. јун 2024. године

¹²⁹ Члан 31 Закона о основама система васпитања и образовања

¹³⁰ Члан 175 Закона о основама система васпитања и образовања



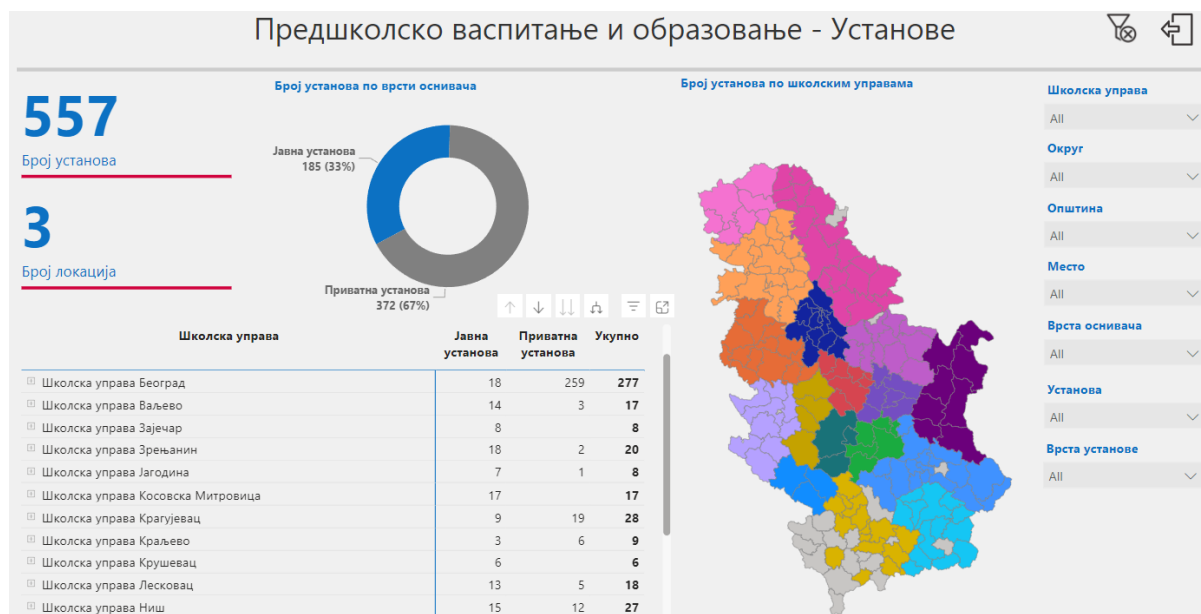
информација у циљу обезбеђивања квалитетног и ефикасног система образовања и васпитања уз рационализацију финансирања и смањење административног оптерећења свих запослених у систему образовања и васпитања.¹³¹

Министарство обезбеђује и техничке услове у установама за безбедан, сигуран, заштићен, аутентификован и ауторизован приступ ЈИСП-у.

Министарство, у оквиру ЈИСП-а води следеће регистре:¹³²

- 1) деце, ученика, одраслих, полазника, кандидата и студената;
- 2) предшколских установа, основних и средњих школа и установа ученичког и студентског стандарда;
- 3) акредитованих високошколских установа;
- 4) запослених у установама и установама ученичког и студентског стандарда;
- 5) запослених у високошколским установама;
- 6) планова и програма наставе и учења;
- 7) акредитованих студијских програма.

Слика број 3: Портал отворених података – Предшколско васпитање и образовање



Извор: <https://opendata.mpn.gov.rs/otvoreni-podaci/predskolsko-obrazovanje.html>, датум приступа: 7. јун 2024. године

У регистре се уносе подаци из евиденција које води установа, високошколска установа, установа ученичког и студентског стандарда, односно јавно признати организатор активности. Установе су у обавези да у одређеном року у складу са Законима и подзаконским актима унесу податке.¹³³

Ближи услов и начин успостављања ЈИСП-а, регистара, вођења, обраде, уноса, ажурирања, доступности података који се уносе у регистре, као и врсти статистичких извештаја на основу података из регистара, прописани су Правилником о Јединственом информационом систему просвете.¹³⁴

Регистар установа садржи опште податке о установи у систему образовања и васпитања, и то о:¹³⁵

¹³¹ Портал отворених података: О порталу (mpn.gov.rs), датум приступа: 7. јун 2024. године

¹³² Члан 175 Закона о основама система васпитања и образовања

¹³³ Портал отворених података: О порталу (mpn.gov.rs), датум приступа: 7. јун 2024. године

¹³⁴ „Службени гласник РС“, број 81/19

¹³⁵ Члан 5 Правилника о јединственом информационом систему просвете



- 1) правном статусу: назив и седиште установе, општина, град и округ; оснивач, број и датум оснивачког акта, број и датум решења о верификацији, датум почетка рада установе; матични број, регистарски број и ПИБ; контакт телефон, електронска пошта и веб-адреса; банкарски рачуни (за сваки рачун: тип/намена, банка, број рачуна);
- 2) статусу установе у систему: предшколске установе, основне школе, школе за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом и тд;
- 3) програмима: предшколског васпитања и образовања и припремном предшколском програму и тд;
- 4) моделу образовања – дуалном образовању;
- 5) језику на коме се остварује програм;
- 6) броју деце по узрасту, по врсти програма образовања и васпитања;
- 7) објектима – на основу грађевинског пројекта или пројекта изведеног стања са номенклатуром и описом простора зграда у седишту и у издвојеним објектима предшколске установе, њиховој структури и квадратури;
- 8) актима установе: оснивачком акту, општим актима – статуу и свим правилницима са тачним називом, органом и датумом доношења и ступања на снагу, планским актима – предшколском програму, односно програму васпитног рада, развојном плану, годишњем плану рада, финансијском плану, плану стручног усавршавања, са датумима доношења и важења;
- 9) органима установе – органу управљања, односно привременом органу управљања са датумом именовања и трајања мандата, именима чланова и председника, директору, односно вршиоцу дужности директора – броју и датуму решења о именовању, датуму ступања на дужност и трајању мандата; називима саветодавног и свих стручних органа и тимова;
- 10) резултатима спољашњег вредновања установе;
- 11) финансијским средствима која су опредељена у буџету Републике Србије, односно аутономне покрајине и ЈЛС и о подацима о приходима од проширене делатности и из других извора финансирања у складу са законом, као и њиховом трошењу;
- 12) другим подацима од значаја за развој система образовања и васпитања.

Подаци из регистра установа су отворени подаци, јавно доступни на званичној интернет страници Министарства просвете, у машински обрадивом облику, осим података о финансијским средствима која се стичу из буџета Републике Србије, односно аутономне покрајине и ЈЛС и података о приходима од проширене делатности и њиховом трошењу.

Јавно доступне податке на Порталу отворених података из ЈИСП-а чине групе података о: локацијама, објектима и просторијама, подаци о васпитним групама, подаци о броју запослених и контакт подаци о предшколским установама у Републици Србији. На следећем дијаграму приказани су подаци који су јавно доступни за преузимање у свакој групи података.



Дијаграм број 9: Отворени подаци – Предшколско васпитање и образовање



Извор: ДРИ на основу података са <https://opendata.mpn.gov.rs/otvoreni-podaci/predskolsko-obrazovanje.html> датум приступа: 15. април 2024.

Увидом у унос података у ЈИСП, утврдили смо да предшколске установе уносе податке о спроведеном спољашњем вредновању/самовредновању и они обухватају: број извештаја, врсту вредновања, коначну оцену квалитета, датум подношења документације, датум извештаја и период спровођења вредновања.

Подаци о Основама програма ПВО садрже: назив програма, годину на коју се односи и статус документа.

Међутим, наведени подаци нису јавно доступни на Порталу отворених података. Овај недостатак транспарентности ограничава родитељима и другим заинтересованим странама могућност да се информишу о квалитету рада појединих установа и да провере да ли су програми ПВО акредитовани од стране Министарства просвете. Неприступачност података о спољашњем вредновању и програмима, који су кључни за оцену квалитета образовних услуга, утиче на способност родитеља да донесу информисане одлуке о упису детета у предшколску установу.



Препоручујемо одговорним лицима Министарства просвете да обезбеде јавност података о резултатима спољашњег вредновања и самовредновања предшколских установа, као и о програмима предшколског васпитања и образовања у оквиру Јединственог информационог система просвете.



Налаз 2.5: Град Ниш није утврдио економску цену програма васпитања и образовања у ЈПУ „Пчелица“ Ниш за 2023. и 2024. годину



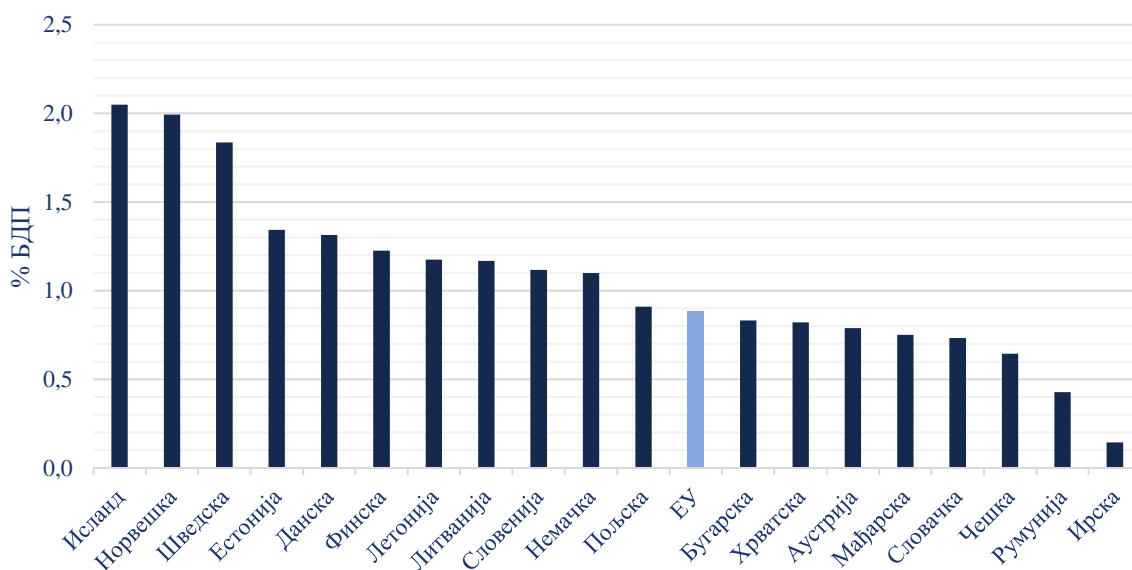
Надлежни орган јединице локалне самоуправе утврђује економску цену програма васпитања и образовања, на основу свих планираних расхода који чине структуру економске цене и на основу броја уписане деце који је утврђен годишњим планом рада установе, коригованог са просечном присутношћу деце. Такође, утврђује се и појединачно учешће родитеља у месечној економској цени.

Надлежни орган града Ниша није утврдио појединачно учешће родитеља у месечној економској цени на основу планираних расхода за 2023. и 2024. годину и на основу броја уписане деце, јер није утврдио економску цену програма васпитања и образовања у ЈПУ „Пчелица“ Ниш за наведене године.

Ово може резултирати недовољним или неравномерним прикупљањем средстава за покривање стварних трошкова програма васпитања и образовања, што може угрозити квалитет и одрживост услуга које установа пружа.

Средства за финансирање делатности предшколских установа чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују се из буџета јединице локалне самоуправе, као и из буџета Републике Србије у складу са Законом о основама система образовања и васпитања.

Дијаграм број 10: Издавање јавних средстава на ПВО у 2020. години по појединим земљама у Европи



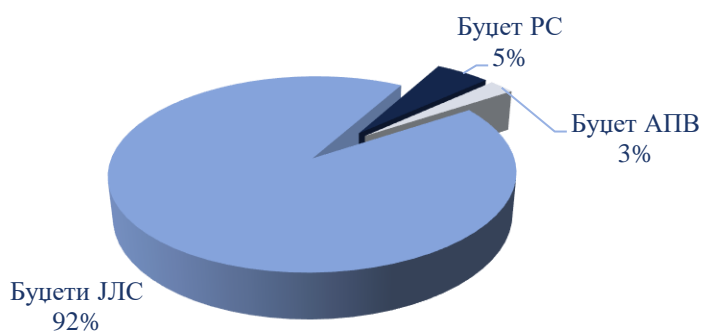
Извор: *OECD Data Explorer*, датум приступа 9. август 2024. године

Према подацима Министарства просвете, проценат БДП-а који се издваја за предшколско образовање и васпитање је 0,9%, што је на нивоу просека Европске Уније. Будући да Србија има значајно нижи укупни БДП у поређењу са другим европским земљама, то значи да Србија у апсолутном смислу троши знатно мање јавних средстава на предшколско васпитање и образовање.



У периоду од 2021. до 2023. године, за финансирање предшколског васпитања и образовања у Републици Србији је издвојено око 1,4 милијарде евра, од чега из буџета Републике Србије око 73,6 милиона евра, из буџета АП Војводине око 35 милиона евра и из буџета ЈЛС око 1,3 милијарде евра (од тога 157,7 милиона евра за приватне ППУ).

Дијаграм број 11: Средства за финансирање ПВО



Извор: Анализа ДРИ

У буџету Републике Србије обезбеђују се средства, између осталог, за:

- остваривање ППП у години пред полазак у школу у трајању од четири сата дневно, у седишту и ван седишта предшколске установе;
- остваривање предшколског програма за рад са децом са сметњама у развоју и инвалидитетом у развојној групи у предшколској установи;
- остваривање предшколског програма за рад са децом на болничком лечењу у одговарајућој здравственој установи, у болничкој групи.¹³⁶

Правилником о мерилима за утврђивање средстава за остваривање програма предшколског васпитања и образовања у предшколској установи¹³⁷ се прописују мерила на основу којих се у буџету Републике Србије утврђују средства за остваривање програма ПВО који се финансирају из буџета РС. Овим правилником ближе су уређени и услови и начин вршења наменског трансфера ЈЛС у циљу исплате средстава за остваривање програма.

Решењем министра просвете утврђују се износи на месечном нивоу за појединачне категорије програма васпитно-образовног рада са децом и то:

- 1) цена по васпитној групи ППП у полудневном трајању од четири сата дневно;
- 2) цена по васпитној групи са децом са сметњама у развоју и инвалидитетом, у целодневном трајању;
- 3) цена по васпитној групи са децом на болничком лечењу, у полудневном трајању.

Министарство средства за остваривање програма трансферише на основу месечних извештаја установа о остваривању програма, а у складу са планом реализације ППП у текућој радној години.

У буџету аутономне покрајине обезбеђују се средства за рад установе, за део економске цене, у складу са законом којим се уређује финансирање установа на територији аутономне покрајине.

У периоду од 2021. до 2023. године, Покрајински секретаријат за образовање је суфинансирао доградњу објекта и изградњу помоћног објекта ПУ „Полетарац“ у Оџацима у износу од 52 милиона динара. Капацитет установе је овом инвестицијом повећан за 100 места.

¹³⁶ Члан 187 Закона о основама система образовања и васпитања

¹³⁷ „Службени гласник РС“, број 49/23



У буџету ЈЛС, између осталог, обезбеђују се средства и за:

- остваривање делатности ПВО у висини до 80% од економске цене по детету, изузетно у висини од 100% од економске цене по детету уколико ЈЛС има обезбеђена средства за те намене;
- остваривање додатне подршке детету;
- превоз деце и њихових пратилаца ради похађања ППП на удаљености већој од два километра и превоз, смештај и исхрану деце са сметњама у развоју и инвалидитетом и њихових пратилаца, без обзира на удаљеност места становања од школе;
- капиталне издатке;
- заштиту и безбедност деце;
- друге текуће расходе, осим оних за које се средства обезбеђују у буџету Републике Србије.¹³⁸

Како би се прописала мерила на основу којих надлежни орган локалне самоуправе утврђује економску цену програма васпитања и образовања по детету у предшколским установама, чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и ЈЛС, министар просвете донео је Правилник о мерилима за утврђивање економске цене програма васпитања и образовања у предшколским установама¹³⁹.

При утврђивању економске цене програма полази се од годишњег плана рада установе, односно законом утврђених програма рада које установа остварује, дужине њиховог трајања и структуре цене која обухвата све текуће расходе за обрачунски период, кориговане за просечну присутност деце. Структуру економске цене програма чине расходи за плате запослених и други расходи за запослене и трошкови пословања.

На основу спроведене анкете, утврдили смо да је просечна месечна економска цена програма, за целодневни боравак, у ЈЛС у 2023. години била око 23,5 хиљаде динара. Међутим, постоје значајне разлике у економској цени међу ЈЛС. Тако, достављен нам је податак да је економска цена у општини Гацин Хан у 2023. години била 14,3 хиљаде динара, док је у општини Нови Бечеј она износила 55,4 хиљаде динара. Осам ЈЛС се изјаснило да економску цену боравка деце у предшколским установама нису утврдили у складу са Правилником о мерилима за утврђивање економске цене предшколског васпитања и образовања у предшколским установама.

Према истраживању UNICEF-а из 2012. године, цена целодневног боравка у Србији износи око 1.500 евра годишње, што је скоро скоро 38% *per capita* БДП-а, што је релативно високо у поређењу са другим земљама. Као узрок наводи се неефикасност система ПВО, као и то да би повећање ефикасности од 10%, донело годишње уштеде од више од 10 милиона евра.¹⁴⁰

Упркос томе што просечна економска цена програма васпитања и образовања по детету у јавним предшколским установама, за целодневни боравак, бележи раст у 2021, 2022. и 2023. години, учешће исте у БДП *per capita*, у истом периоду, опада.

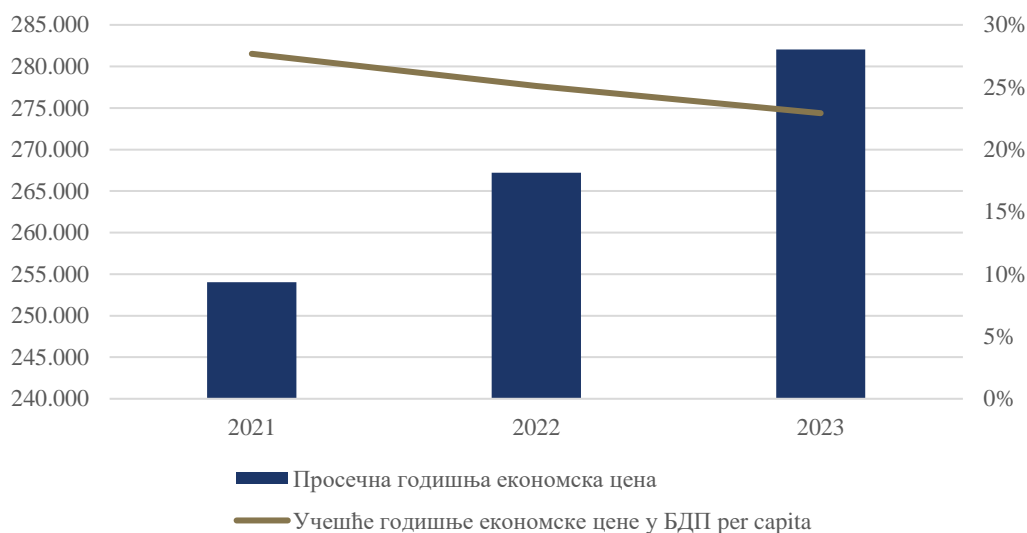
¹³⁸ Закон о основама система образовања и васпитања, члан 187 – 189

¹³⁹ „Службени гласник РС“, број 87/21

¹⁴⁰ Улагање у образовање у раном детињству у Србији, UNICEF, 2012. година, стр. 18 и 19



Дијаграм број 12: Кретање просечне економске цене програма васпитања и образовања, за целодневни боравак, по детету у односу на БДП per capita



Извор: Анализа ДРИ

Надлежни орган локалне самоуправе такође утврђује појединачно учешће родитеља у месечној економској цени програма по детету. За дане одсуства детета корисник плаћа износ од 100% од утврђеног износа. Појединачно учешће корисника у месечној економској цени програма износи 50% од утврђеног износа у случају оправданог одсуства детета. Од обавезе учешћа у месечној економској цени из става 1. овог члана изузимају се родитељи, односно други законски заступници деце без родитељског старања, деце са сметњама у развоју и инвалидитетом и деце из материјално угрожених породица у складу са прописима којима се уређује финансијска подршка породици са децом.

Јединице локалне самоуправе су се најчешће одлучивале да проценат учешћа родитеља износи 20%, док су оне саме финансирале 80% трошкова. Јединица локалне самоуправе може утврдити и повољније услове за кориснике у погледу обрачунавања њиховог учешћа у месечној економској цени по детету¹⁴¹. Изменама и допунама Закона од 4. новембра 2023. године, предвиђено је да учешће ЈЛС може бити у висини од 100% од економске цене по детету, уколико ЈЛС има обезбеђена средства за те намене. Полазећи од наведених прописа, поједине ЈЛС су донеле одлуке којима се утврђују повољнији услови за кориснике, у смислу умањења њиховог учешћа у месечној економској цени по детету, као и потпуног ослобађања од обавезе плаћања вртића.

Табела број 9: Преглед месечних економских цена за целодневни боравак по годинама код субјеката ревизије (у динарима)

Субјект ревизије	2021. година		2022. година		2023. година	
	Економска цена	Учешће родитеља	Економска цена	Учешће родитеља	Економска цена	Учешће родитеља
1	2	3	4	5	6	7
Град Београд	28.015	5.603	28.085	5.617	28.140 ¹⁴²	5.628
Град Ниш	20.140	4.028	20.140	4.028	20.140	4.028
Град Крагујевац	17.150	3.430	17.392	3.478	19.150	3.830

¹⁴¹ Члан 12 Правилника о мерилима за утврђивање економске цене програма васпитања и образовања у предшколским установама

¹⁴² Изменама акта, Град Београд је утврдио економску цену програма васпитања и образовања од 1. децембра 2023. године у износу од 33.000 динара



Град Београд је донео решења о утврђивању економске цене програма васпитања и образовања у предшколским установама чији је оснивач Град Београд за 2021. годину¹⁴³, 2022. годину¹⁴⁴ и 2023. годину¹⁴⁵.

Одлуком о правима детета у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда¹⁴⁶ је утврђено право на накнаду укупних трошкова боравка у предшколској установи за треће и свако наредно дете у породици са троје и више деце, дете без родитељског старања у старатељској породици, дете са сметњама у развоју и дете са инвалидитетом и дете које борави у сигурној кући. Право на регресирање трошкова боравка у предшколској установи остварује дете из материјално угрожене породице, тако што се месечни износ учешћа корисника услуга у економској цени по детету умањује за 50%.

Скупштина града Београда је 20. јуна 2023. године донела Одлуку о правима детета у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда¹⁴⁷, којом је одређено да право на накнаду укупних трошкова боравка у предшколској установи остварује дете држављанин Републике Србије, који има пребивалиште на територији града Београда, дете избеглог лица и лица расељеног са Косова и Метохије, који имају боравиште на територији града Београда и дете страног држављанина који има статус стално настањеног странца на територији града Београда.

Град Ниш је донео решења о утврђивању економске цене програма васпитања и образовања ЈПУ „Пчелица“ Ниш за 2021. годину¹⁴⁸ и 2022. годину¹⁴⁹, коју је примењивао и у 2023. и 2024. години.

Одлуком о финансијској подршци породици са децом на територији града Ниша¹⁵⁰ је утврђено право на потпуно регресирање трошкова боравка деце у ЈПУ „Пчелица“ Ниш за треће и четврто дете у породици, дупле близанце, тројке и четворке, децу ратних војних инвалида, децу из породица које остварују приходе до износа минималног нивоа социјалне сигурности и децу чији је један или оба родитеља имају први или други степен телесног оштећења.

Право на делимично регресирање трошкова је уређено Правилником о регресирању трошкова боравка деце у Предшколској установи „Пчелица“ Ниш¹⁵¹. Право на делимично регресирање трошкова остварује се на основу поднетог захтева корисника који се подноси ЈПУ „Пчелица“ Ниш и на основу потребне документације за остваривање права. Износ регресирања трошкова одређује се утврђивањем процента учешћа корисника у економској цени услуге боравка деце у предшколској установи.

¹⁴³ „Службени лист града Београда“, број 155/20

¹⁴⁴ „Службени лист града Београда“, бр. 125/21 и 4/22

¹⁴⁵ „Службени лист града Београда“, бр. 126/22 и 90/23

¹⁴⁶ „Службени лист града Београда“, број 82/18

¹⁴⁷ „Службени лист града Београда“, број 41/23

¹⁴⁸ „Службени лист града Ниша“, број 85/21

¹⁴⁹ „Службени лист града Ниша“, број 85/22

¹⁵⁰ „Службани лист града Ниша“, бр. 47/19 – пречишћен текст, 17/20 и 35/21

¹⁵¹ „Службени лист града Ниша“, бр. 73/10, 10/13, 52/14 и 29/16



Град Крагујевац је донео решења о утврђивању економске цене програма васпитања и образовања у предшколским установама чији је оснивач Град Крагујевац за 2021. годину¹⁵², 2022. годину¹⁵³ и 2023. годину¹⁵⁴.

Одлуком о проширеним и додатним правима финансијске подршке породици са децом и мером за остваривање демографске и популационе политике на територији града Крагујевца¹⁵⁵ утврђено је право на накнаду трошкова боравка трећег детета и право на накнаду трошкова полудневног боравка детета узраста од три године до пет и по година у предшколским установама чији је оснивач град Крагујевац.



Препоручујемо одговорним лицима Града Ниша да утврде економску цену програма васпитања и образовања у ЈПУ „Пчелица“ Ниш, у складу са прописима.

¹⁵² „Службени лист града Крагујевца“, број 40/20

¹⁵³ „Службени лист града Крагујевца“, број 41/21

¹⁵⁴ „Службени лист града Крагујевца“, број 40/22

¹⁵⁵ „Службени лист града Крагујевца“, бр. 20/19 и 28/22



ЗАКЉУЧАК 3: Ради ефикаснијег функционисања система инспекцијског надзора над предшколским установама потребна су одређена побољшања, укључујући ажурирање листе верификованих установа од стране надлежног сектора Министарства просвете, контрола над нерегистрованим субјектима и унапређење приступа информацијама у Јединственом информационом систему просвете.

Један од циљева ревизије је био да испитамо у којој мери је успостављен ефикасан систем надзора над обављањем делатности предшколског васпитања и образовања.

На основу анализе законских и подзаконских аката, документације субјеката ревизије и одржаних интервјуа, донели смо закључак који темељимо на следећим налазима:

Налаз 3.1: Поједине верификоване предшколске установе не испуњавају прописане услове о простору, који се односе на двориште, приступ јавним зеленим површинама или спратност просторија за децу



Правилником о ближим условима за оснивање, почетак рада и обављање делатности предшколске установе прописани су услови у погледу простора, опреме, дидактичких средстава и запослених, које свака предшколска установа мора да испуни како би добила решење о верификацији и почела са радом. Контрола испуњености ових услова неопходних за верификацију је у надлежности просветне инспекције.

Утврдили смо да бројне предшколске установе не испуњавају прописане услове у потпуности: неке немају двориште или оно није прописане величине и изгледа; поједине установе, које немају двориште, немају ни непосредни приступ јавним зеленим површинама; у појединим установама просторије за децу налазе се у поткровљима и сутеренима.

Поменуте установе су прошле контролу надлежних просветних инспектора и добиле решење о верификацији Министарства просвете, односно Покрајинског секретаријата за образовање.

Услед неадекватног спровођења надзора, доводи се у питање сигурност, здравље и подстицајно окружење за децу.

Делатност ПВО обавља се у предшколској установи, а изузетно може да се обавља и у школи.¹⁵⁶ Предшколску установу може да оснује Република Србија, аутономна покрајина, ЈЛС и друго правно или физичко лице, у складу са Законом.¹⁵⁷ Установа може да почне са радом и обављањем делатности када се утврди да испуњава услове за оснивање, почетак рада и обављање делатности, добије решење о верификацији и изврши упис у регистар надлежног органа.¹⁵⁸

Захтев за верификацију подноси се и када се у установи врши статусна промена, мења седиште, односно објекат, организује рад у издвојеном одељењу, уводи нови образовни профил, односно када основна школа остварује ППП и др.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Члан 2 Закона о предшколском васпитању и образовању

¹⁵⁷ Члан 8 Закона о предшколском васпитању и образовању

¹⁵⁸ Члан 90 Закона о основама система образовања и васпитања

¹⁵⁹ Члан 94 Закона о основама система образовања и васпитања



Поступак верификације почиње тек када је захтев са потребном документацијом и потребним бројем примерака уредан. Након пријема захтева, у Сектору за предшколско и основно образовање и васпитање утврђује се да ли је захтев уредан и да ли су приложени потребни докази. Уколико се утврди да је документација непотпуна, подносиоцу захтева се доставља допис којим се обавештава да је за поступање неопходно да изврши допуну. Уколико је документација потпуна, врши се правно и стручно разматрање приложене документације и након позитивног мишљења на програм васпитно-образовног рада (предшколски програм) и записника просветног инспектора о испуњености услова прописаних чланом 92 Закона о основама система образовања и васпитања, у Сектору се врши израда решења о верификацији. Министар доноси решење о верификацији. Установа се уписује у регистар надлежног привредног суда и стиче својство правног лица.¹⁶⁰



Ближи услови у погледу простора, опреме, дидактичких средстава и запослених које треба да испуњава предшколска установа за почетак рада и обављање делатности утврђени су Правилником о ближим условима за оснивање, почетак рада и обављање делатности предшколске установе. Прописани услови садрже минимум захтева које оснивач предшколске установе треба да обезбеди за почетак рада и обављање делатности предшколске установе.¹⁶¹

У делу Правилника који уређује норматив простора утврђено је да простор предшколске установе подразумева простор објекта установе и отворен простор на припадајућем земљишту – локацији (атријум и двориште).

Двориште је отворен слободан и заједнички простор за децу, запослене и родитеље, служи за игру и учење деце, а користи се и за комуникације и приступ пешака. Величина дворишта износи најмање 8 m² по детету. Двориште мора бити ограђено, и то у висини од најмање 1,50 m. У случају да је ограда транспарентна, димензије слободног простора у пољима износе највише 12 cm, правац постављања преграда вертикалан (без хоризонтала). Отварање капије треба да буде изван домаћаја деце, заштићено додатном сигурносном бравом. Дозвољено је постављање живе ограде у комбинацији са жичаном оградом.¹⁶²

Двориште је лоцирано уз објекат предшколске установе и непосредно повезано са улазом у објекат. У оквиру зелених површина дворишта направити засад листопадног дрвећа које ће омогућити хлад за део дворишта у летњем периоду, а зими неће заклањати сунце. Травнате површине треба да заузимају 40% површине дворишта. Приликом избора биљака потребно је избегавати инвазивне и алергене врсте.¹⁶³

¹⁶⁰ <https://prosveta.gov.rs/verifikacija-vrtica/>, датум приступа: 10. април 2024. године

¹⁶¹ Правилник о ближим условима за оснивање, почетак рада и обављање делатности предшколске установе, Норматив простора, опреме и дидактичких средстава и услови у погледу запослених, уводне напомене („Службени гласник РС – Просветни гласник“, бр. 1/19, 16/22 и 6/23)

¹⁶² Правилник о ближим условима за оснивање, почетак рада и обављање делатности предшколске установе, Норматив простора, опреме и дидактичких средстава и услови у погледу запослених, уводне напомене

¹⁶³ Правилник о ближим условима за оснивање, почетак рада и обављање делатности предшколске установе, Норматив простора, опреме и дидактичких средстава и услови у погледу запослених, уводне напомене



У случају да се због изграђености подручја не може обезбедити довољан број локација минималне величине за изградњу објеката, васпитно-образовни рад се може остваривати у склопу депанданса, само за један део предшколске популације.

Депанданс предшколске установе је део објекта (стамбеног или објекта друге компатибилне намене) који је накнадно прилагођен (пренамењен) или планиран за обављање делатности предшколске установе у складу са урбанистичким планом или другим планским документом и планираном мрежом предшколских установа.

Непходно је да депанданс има у непосредном окружењу јавну озелењену површину, коју не одваја саобраћајница од објекта депанданса, минималне површине од 8,0 m² по детету, у оквиру стамбених блокова, атријума и других одговарајућих зелених површина (градски парк, шума, јавно дечије игралиште и сл.).¹⁶⁴

Максимална спратност објекта за предшколску установу је приземље и један спрат укључујући приземље и поткровље. У централним градским зонама и изграђеним подручјима у градским насељима већих густина и у оквирима наслеђених структура могућа је спратност: приземље и два спрата или приземље, спрат и поткровље. Притом је потребно водити рачуна да се просторије за децу предвиђају у приземљу и на првом спрату, а на другом спрату и у поткровљу треба предвидети просторије за администрацију, стручне службе и сл.¹⁶⁵

Нови Правилник ступио је на снагу 19. фебруара 2019. године. Пре ступања на снагу Правилника о ближим условима за оснивање, почетак рада и обављање делатности предшколске установе, важио је Правилник о ближим условима за почетак рада и обављање делатности установа за децу¹⁶⁶ као и Правилник о нормативу средстава за реализацију васпитно-образовног програма у предшколској установи¹⁶⁷. Све предшколске установе, које су верификоване пре ступања на снагу новог Правилника, верификоване су у складу са овим актима. Претходни акти, који су били на снази до 2019. године, постављали су мање захтевне услове.

Законом није прописан период важења верификације предшколске установе, односно, једном добијено решење о верификацији се не преиспитује у погледу испуњености услова за рад предшколске установе, због чега је уочена неједнакост услова за рад установа које су почеле са радом и добиле решење о верификацији пре доношења новог Правилника 2019. године и оних које су почеле са радом након 2019. године, нарочито у погледу недостатка дворишта. Како је нови Правилник прецизније дефинисао различите елементе у раду предшколске установе у погледу простора, опреме, дидактичких средстава и запослених који су много конкретнији од оних који су важили према Правилнику из 1996. године, то доводи до тога да је установама које почињу са радом након 2019. године захтевније да испуне све прописане услове.

У поступку верификације установе, новог образовног профила, остваривања нових програма наставе и учења, проширене делатности установе, статусне промене и промене седишта установе, просветна инспекција испитује испуњеност услова и поступа у оквиру својих овлашћења. Када утврђује испуњеност услова у поступку верификације установе, за основну и проширену делатност, просветни инспектор записником констатује да ли

¹⁶⁴ Правилник о ближим условима за оснивање, почетак рада и обављање делатности предшколске установе, Депанданс предшколске установе

¹⁶⁵ Правилник о ближим условима за оснивање, почетак рада и обављање делатности предшколске установе, Норматив простора, опреме и дидактичких средстава и услови у погледу запослених, уводне напомене

¹⁶⁶ „Службени гласник РС“, бр. 50/94 и 6/96

¹⁶⁷ „Службени гласник РС“, број 46/94



установа испуњава услове, у складу са законом којим се уређују основе система образовања и васпитања и прописа донетих на основу тог закона и о томе обавештава орган надлежан за доношење решења у поступку верификације установе.

Послове просветне инспекције – послови инспекцијског надзора над радом установа предшколског васпитања и образовања и основног и средњег образовања и васпитања, као поверене, обавља општинска, односно градска управа.¹⁶⁸

Надзор над радом просветне инспекције у обављању поверених послова врши Министарство просвете, односно Покрајински секретаријат за образовање. Републичка просветна инспекција и после поверавања послова задржава одговорност и може, у складу са законом, вршити непосредан инспекцијски надзор на целој територији Републике Србије.¹⁶⁹

У поступку ревизије, дошли смо до сазнања да бројне предшколске установе, које су на листи верификованих установа од стране Министарства просвете и Покрајинског секретаријата за образовање, немају двориште, односно непосредни приступ јавним зеленим површинама (више речи у Прилогу 1 – Методологија у поступку рада). Један број установа поседује двориште, али нема довољно травнатих површина (двориште са тврдом подлогом у целости). Постоје и предшколске установе које делатност обављају у објектима за колективно становање, на првом, односно другом спрату. У неким установама боравак деце је предвиђен на поткровљу или у сутерену објекта. Поменути објекти се налазе на територијама више ЈЛС из читаве Републике Србије.



Препоручујемо одговорним лицима Министарства просвете и Покрајинског секретаријата за образовање да унапреде систем надзора над предшколским установама у поступку верификације, како би се осигурало да се стандарди утврђени Правилником о ближим условима за оснивање, почетак рада и обављање делатности предшколске установе доследно примењују у пракси.

Налаз 3.2: Плановима инспекцијског надзора предвиђен је надзор над појединим предшколским установама које су престале са радом



Министарство просвете годишњим планом инспекцијског надзора планира редован надзор над верификованим предшколским установама. Локална просветна инспекција спроводи надзор у складу са утврђеним планом и о истом извештава Републичку просветну инспекцију.

Иако је просветна инспекција приликом вршења надзора у периоду 2020-2023, идентификовала приватне предшколске установе које нису активне, планирала је редовни инспекцијски надзор за школску 2023/24. између осталог и седам које су престале са радом, зато што Министарство просвете није ускладило листу верификованих предшколских установа са актуелним стањем.

Планирање надзора над неактивним предшколским установама доводи до неефикасног коришћења инспекцијских капацитета, додатних трошкова и смањења квалитета надзора над активним установама.

¹⁶⁸ Члан 18 Закона о просветној инспекцији

¹⁶⁹ Члан 17 Закона о просветној инспекцији



Табела број 10: Број верификованих ППУ

ЈЛС	Верификоване ППУ
Град Београд	288
Град Нови Сад	46
Град Крагујевац	20
Град Ниш	14
Град Сомбор	8
Град Чачак	7
Град Лесковац	6
Град Пожаревац	5
Град Краљево	4
Град Шабац	3
Град Јагодина	2
Град Зрењанин	1
Град Лозница	1
Град Нови Пазар	1
Град Панчево	1
Град Пирот	1
Град Ужице	1
Општина Аранђеловац	1
Општина Богатић	1
Општина Сјеница	1
Општина Тутин	1
Укупно:	413

Извор: Јавно објављени спискови верификованих установа – Министарство просвете и Покрајински секретаријат за образовање

нису приказане у Адресару. Осим тога, Адресар не садржи податке о години оснивања установе или датум решења о верификацији.

Број верификованих ППУ које се налазе на списковима Министарства просвете и Покрајинског секретаријата за образовање (413), не одговара подацима који се налазе на Порталу отворених података (372). Из наведеног произилази да верификоване установе не уносе податке у ЈИСП или се на списковима налазе верификоване установе које више нису активне.

На састанку са представницима Града Београда¹⁷², руководилац Сектора за инспекцијски надзор изјавила је да постоје предшколске установе које више нису активне, а још увек се налазе на званичном списку верификованих предшколских установа из 2024. године. Навели су да неажурност листе верификованих отежава рад просветним инспекторима у смислу планирања надзора.

Министарство просвете, на свом сајту, објављује списак верификованих приватних предшколских установа. Последњи објављен списак обухвата предшколске установе које су верификоване до 20. фебруара 2024. године.¹⁷⁰

Покрајински секретаријат за образовање објављује на свом сајту Адресар приватних предшколских установа са списком верификованих приватних предшколских установа на територији АП Војводине. Последњи објављени Адресар је за период од 2021. до 2022. године.¹⁷¹

Министарство је до 20. фебруара 2024. године верификовало укупно 357 приватних предшколских установа. Покрајински секретаријат за образовање је до 2022. године верификовао укупно 56 приватних предшколских установа. Укупно на територији републике Србије постоји 413 верификованих приватних предшколских установа, од који је највећи број у градовима: Београд, Нови Сад, Крагујевац и Ниш.

Међутим, објављени Адресар приватних предшколских установа у АП Војводини не садржи податке о свим верификованим приватним предшколским установама. Четири ППУ, од којих је једна основана 2021. године и три 2023. године,

¹⁷⁰ Верификоване приватне предшколске установе у Србији (<https://prosveta.gov.rs/prosveta/predskolsko-i-osnovno-obrazovanje-2/predskolsko-vaspitanje-i-obrazovanje>) датум приступа: 11. септембар 2024. године.

¹⁷¹ Адресар приватних предшколских установа у АП Војводини (https://www.puma.vojvodina.gov.rs/etext.php?ID_mat=1261). датум приступа: 11. септембар 2024. године

¹⁷² Састанак одржан 5. септембра 2024. године



У граду Крагујевцу, уочено је да постоји приватна предшколска установа која је променила седиште, а на листи верификованих предшколских установа нема приказане нове адресе.

У својим Извештајима о спроведеном редовном надзору над приватним предшколским установама, у периоду од 2020. до 2023. године, просветна инспекција Града Београда приказала је и податке о ППУ које више нису активне, о чему је, како наводе из Града, сваке године обавештавано и Министарство просвете. И поред тога, Републичка просветна инспекција је Планом редовног инспекцијског надзора за школску 2023/24. годину предвидела редован надзор над седам од поменутих приватних предшколских установа које су престале са радом.

На основу извештаја о спроведеном редовном надзору просветне инспекције Града Београда од 2020. до 2024. године, упоређивањем података, учили смо да се на званичном списку верификованих приватних предшколских установа (до 20. фебруара 2024. године) коју је објавило Министарство просвете¹⁷³, налази 14 приватних предшколских установа које су престале са радом.

Покрајински секретаријат за образовање је током спровођења ревизије, 18. септембра 2024. године, објавио нови Адресар јавних и приватних предшколских установа у АП Војводини¹⁷⁴, у којем се налазе све верификоване јавне и приватне предшколске установе на територији АПВ до 2023. године. Осим тога, у Адресару се могу видети подаци о години оснивања установе.



Препоручујемо одговорним лицима Министарства просвете да успоставе механизам за редовно ажурирање листе верификованих предшколских установа пре планирања годишњег инспекцијског надзора, у сарадњи са локалним просветним инспекцијама, ради благовременог прикупљања и размене информација о статусу предшколских установа.

Налаз 3.3: Није вршен надзор над нерегистрованим субјектима у Граду Нишу и Граду Крагујевцу



Општинска, односно градска управа, као поверене послове обавља послове инспекцијског надзора и над нерегистрованим субјектом, којим се према Закону о просветној инспекцији сматра сваки субјект који обавља делатност образовања и васпитања, а који није уписан у регистар у складу са законом и који нема прописану сагласност за обављање делатности.

Утврдили смо да постоје приватне предшколске установе које се оглашавају да обављају делатност предшколског васпитања и образовања, а притом нису верификоване од стране Министарства просвете за обављање ове делатности.

На нивоу свих ЈЛС током четири школске године (2020/21, 2021/22, 2022/23, 2023/24), укупно је спроведено пет надзора над нерегистрованим субјектима, за које је постојала сумња да обављају делатност предшколског васпитања и

¹⁷³ Верификоване приватне предшколске установе у Републици Србији

<https://prosveta.gov.rs/prosveta/predskolsko-i-osnovno-obrazovanje-2/predskolsko-vaspitanje-i-obrazovanje/>

датум приступа: 12. септембар 2024. године

¹⁷⁴ Адресар јавних и приватних ПУ у АПВ https://www.puma.vojvodina.gov.rs/etext.php?ID_mat=1262 датум приступа: 18. септембар 2024. године



образовања. Од тога, свих пет надзора је обављено у граду Београду, док у градовима Ниш и Крагујевац, у истом периоду није спроведен ниједан надзор. Услед неспровођења надзора у овој области, постоји ризик да поједине установе не испуњавају неопходне услове за обављање делатности предшколског образовања.

Субјект који обавља делатност или врши активност, а није уписан у одговарајући регистар који води АПР или други орган или организација надлежна за упис оснивања правног лица и другог субјекта, када је упис у овај регистар прописан као услов за обављање делатности или вршење активности, сматра се нерегистрованим субјектом.¹⁷⁵ Нерегистровани субјекат је надзирани субјекат и над њим се врши инспекцијски надзор.¹⁷⁶

Просветна инспекција врши инспекцијски надзор и над нерегистрованим субјектом којим се у смислу овог закона сматра сваки субјект који обавља делатност образовања и васпитања, а који није уписан у регистар у складу са законом и који нема прописану сагласност за обављање делатности.¹⁷⁷

У инспекцијском надзору над субјектом уписаним у основни регистар, који обавља одређену делатност или врши одређену активност, а није уписан у одговарајући посебни регистар или евиденцију коју води други надлежни орган или организација или то чини без сагласности надлежног органа или организације (дозвола, одобрење, решење, мишљење, уверење, лиценца, сертификат, акредитација, потврда, овлашћење, акт о сагласности, акт о условима и др) или без пријаве надлежном органу или организацији, када је овај упис, сагласност или пријава прописана као услов за обављање те делатности или вршење те активности, инспекција према том субјекту има и врши сва овлашћења и дужности које има и врши према нерегистрованом субјекту и на њега се примењују одредбе Закона о инспекцијском надзору које се односе на нерегистрованог субјекта.¹⁷⁸

Инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектом врши се према плану инспекцијског надзора, али и кад није предвиђен планом инспекцијског надзора, без обавештења о предстојећем инспекцијском надзору, без издавања налога за инспекцијски надзор и у границама предмета које инспектор утврђује током трајања инспекцијског надзора.¹⁷⁹

Решење о мерама за отклањање незаконитости, забране обављања делатности или вршења активности и заплене робе, документације и других предмета који су нерегистрованом субјекту послужили за незаконито обављање делатности или вршење активности или су тиме настали, доноси се одмах пошто инспектор открије нерегистрованог субјекта.¹⁸⁰ Решење се одмах доставља нерегистрованом субјекту и њиме му се:¹⁸¹

1) налаже да без одлагања покрене поступак за упис у основни регистар, односно у одговарајући посебни регистар или евиденцију коју води надлежни орган или организација или прибављања сагласности надлежног органа или организације или пријаве надлежном органу или организацији;

2) забрањује да обавља делатност или врши активност до испуњења за то прописаних услова;

¹⁷⁵ Члан 3 Закона о инспекцијском надзору

¹⁷⁶ Члан 33 Закона о инспекцијском надзору

¹⁷⁷ Члан 14 Закона о просветној инспекцији

¹⁷⁸ Члан 33 Закона о инспекцијском надзору

¹⁷⁹ Исто

¹⁸⁰ Исто

¹⁸¹ Исто



- 3) заплењује роба, документација и други предмети који су му послужили за незаконито обављање делатности или вршење активности или су тиме настали;
4) налаже да отклони друге откривене незаконитости.

Закон о инспекцијском надзору прописује обавезу да све инспекције, свака у свом делокругу, спроводе инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима. Према томе, све инспекције имају овлашћење и дужност да, свака у оквирима своје надлежности, врше инспекцијски надзор како над регистрованим (надзираним субјектима), тако и над нерегистрованим субјектима, као и субјектима који сnose исте правне последице (субјекти из члана 33 став 2 Закона о инспекцијском надзору).¹⁸²



Послове инспекцијског надзора над радом установама ПВО и основног и средњег образовања и васпитања, над радом установа за образовање одраслих и јавно признатих организатора активности, центара за стручно усавршавање и послове инспекцијског надзора над нерегистрованим субјектом, као поверене, обавља општинска, односно градска управа.

Министарство надлежно за послове образовања и васпитања врши непосредан инспекцијски надзор ако га општинска, односно градска управа не врши, односно, ако у ЈЛС није организован инспекцијски надзор, а на терет средстава ЈЛС.¹⁸³

Редован инспекцијски надзор врши се према плану инспекцијског надзора. Ванредан инспекцијски надзор врши се, између осталог, ради спречавања обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката.¹⁸⁴

Провера да ли је установа уписана у регистар привредног суда саставни је део контролне листе за предшколске установе коју објављује Министарство просвете – просветна инспекција, а по основу које се спроводи надзор на локалу.¹⁸⁵

Табела број 11: Инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима који обављају делатност предшколског васпитања и образовања

ЈЛС	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24
Град Београд	1	0	3	1
Град Ниш	0	0	0	0
Град Крагујевац	0	0	0	0

Извор: Анкета ДРИ

Према подацима из упитника који је упућен ЈЛС, у граду Београду, у периоду од 2021. до 2023. године, спроведено је пет надзора над нерегистрованим субјектима, док у градовима Ниш и Крагујевац, у истом периоду, није спроведен ниједан надзор над нерегистрованим субјектима.

На нивоу свих ЈЛС током четири школске године (2020/21, 2021/22, 2022/23, 2023/24), укупно је спроведено пет надзора над нерегистрованим субјектима.

¹⁸² НАЈУ, Нерегистровани стр. 10

¹⁸³ Члан 18 Закона о просветној инспекцији

¹⁸⁴ Члан 6 Закона о инспекцијском надзору

¹⁸⁵ Контролна листа Министарства просвете за предшколске установе <https://prosveta.gov.rs/prosvetna-inspekcija/kontrolne-liste/> датум приступа: 29. мај 2024. године



Просветне инспекције Града Ниша и Града Крагујевца, током 2021, 2022. и 2023. године нису вршиле надзор над нерегистрованим субјектима који обављају делатност предшколског васпитања и образовања, а који нису уписани у регистар у складу са законом.

Републичка просветна инспекција врши инспекцијски надзор над радом нерегистрованих субјеката на основу представке, када у општини не постоји општински просветни инспектор који може да изврши надзор над таквим субјектом. У периоду од 2021. до 2023. године републички просветни инспектори извршили су један надзор над радом нерегистрованог субјекта. Нерегистрованом субјекту је изречена забрана обављања делатности ПВО до испуњења за то прописаних услова.

Покрајинска просветна инспекција током 2021, 2022. и 2023. године није спроводила надзор над нерегистрованим субјектима који обављају делатност ПВО. У току наведеног периода, у ЈЛС у којима покрајинска инспекција поступа као првостепена, није било притужби грађана на овакво обављање делатности, али као другостепени орган, обавештени су да је такав надзор спроведен у граду Панчеву и општини Бачка Паланка, о чему су доставили доказе.

У поступку ревизије, дошли смо до сазнања да се поједини субјекти, који нису на списку верификованих предшколских установа, јавно оглашавају да обављају делатност ПВО (више речи у Прилогу 1 – Методологија у поступку рада).



Препоручујемо одговорним лицима Града Ниша и Града Крагујевца да спроводе инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима.

Налаз 3.4: Покрајински и локални просветни инспектори нису вршили суштинску проверу уноса података у Јединствени информациони систем просвете



Министарство просвете је са Републичким заводом за статистику потписало Споразум према којем се од школске 2023/24. године као извор података о образовном систему користи Јединствени информациони систем просвете. Ближе услове и начин успостављања ЈИСП-а, регистара, вођења, обраде, уноса, ажурирања, доступности података који се уносе у регистре, прописује министар. Провера уноса података један је од елемената контролне листе за предшколске установе коју користи просветна инспекција, а коју утврђује Министарство.

Републичка просветна инспекција врши проверу уноса података у ЈИСП током редовног надзора. Међутим, покрајински и локални просветни инспектори нису вршили суштинску проверу уноса података у ЈИСП.

Покрајински просветни инспектори, иако имају приступ ЈИСП-у од 2022. године, проверавају унос података углавном само на основу изјаве директора установа, а не суштински. Локални просветни инспектори, пак, немају приступ ЈИСП-у, што им онемогућава адекватну проверу података.

Недостатак адекватне провере тачности и ажурности унетих података у ЈИСП може довести до непоузданости података о предшколском васпитању и образовању, што угрожава квалитет спровођења образовних политика и процеса планирања на основу тих података.



Предшколска установа, односно основна школа која остварује ППП води евиденцију о деци, родитељима и о запосленима, у складу са Законом о основама система образовања и васпитања и Законом о предшколском васпитању и образовању.¹⁸⁶

Установа води:

- 1) матичну књигу уписане деце;
- 2) евиденцију и педагошку документацију о васпитно-образовном раду;
- 3) евиденцију о издатим јавним исправама.

Установа може сваку од евиденција да води електронски, у оквиру Јединственог информационог система просвете. Установа је руковалац података и одговорна је за њихово прикупљање, употребу, ажурирање и чување.

Директор установе је одговоран за благовремен и тачан унос и одржавање ажурности базе података о установи у оквиру Јединственог информационог система просвете.¹⁸⁷

Уколико установа не уноси и месечно ажурира податке у регистрима прописане су новчане казне за установу и одговорно лице установе.¹⁸⁸

Министар разрешава директора установе, ако је утврђено да није обезбедио благовремен и тачан унос и одржавање базе података установе у оквиру Јединственог информационог система просвете као и контролу унетих података.¹⁸⁹

Више речи о Јединственом информационом систему просвете је било у оквиру Налаза 2.4.

Министарство просвете

Увидом у записнике о редовном инспекцијском надзору републичких просветних инспектора, утврдили смо да да је провера уноса података у ЈИСП део редовног надзора и један је од елемената контролне листе коју користе просветни инспектори. Према изјавама одговорних лица, врши се упоређивање података из евиденција на лицу места у установама и података који су унети у ЈИСП. Међутим, како је наведено, градски/општински инспектори немају приступ ЈИСП-у, већ само јавно доступним подацима у оквиру Портала отворених података. Услед тога онемогућен им је адекватан надзор у овој области, за разлику од републичких просветних инспектора, који имају приступ свим подацима.

На састанку са представницима Министарства просвете¹⁹⁰, представница Сектора за дигитализацију потврдила је да локална просветна инспекција нема приступ бази ЈИСП-а, већ само отвореним подацима. Целокупној бази имају приступ искључиво републички и покрајински инспектори. Навела је да је у плану да се утврде шифре којима ће бити омогућен приступ подацима о школама, у наредних годину дана, а да на исти начин могу да успоставе систем и за предшколске установе.

Министарство просвете је током спровођења ревизије обезбедило приступ Јединственом информационом систему просвете за локалне просветне инспекторе.

Покрајински секретаријат за образовање

Анализом записника о редовном инспекцијском надзору, које је спровео Покрајински секретаријат за образовање у току 2023. године, утврдили смо да се унос

¹⁸⁶ Члан 6 Закона о предшколском васпитању и образовању

¹⁸⁷ Члан 126 Закона о основама система образовања и васпитања

¹⁸⁸ Члан 193 Закона о основама система образовања и васпитања

¹⁸⁹ Члан 128 Закона о основама система образовања и васпитања

¹⁹⁰ Састанак одржан 5. септембра 2024. године



података у ЈИСП проверава у оквиру треће групе питања. Међутим, како се наводи у неколико записника – овлашћено лице је изјавило да је установа унела тражене податке и одржава ажурност базе података у оквиру ЈИСП-а. Дакле, провера уноса података се врши путем изјаве директора, односно није вршено поређење података из евиденција предшколских установа и података унетих у ЈИСП.

Према Записнику о инспекцијском надзору ПУ „Јелица Станивуковић Шиља“ Шид, спроведеном током 2023. године, на питање у вези са уносом података у ЈИСП, наведено је да је директорка изјавила да је предшколска установа унела тражене податке и одржава ажурност базе података у оквиру ЈИСП-а. Међутим, увидом у Портал отворених података, утврдили смо да ова установа није унела податак о објекту за припрему хране који поседује, што се може видети из Извештаја о раду ове установе.

Слика број 4: Подаци о објекту за припрему хране ПУ Јелица Станивуковић Шиља, Шид

2.3. ОБЈЕКТИ ЗА ПРИПРЕМУ ХРАНЕ			
Бр.	Објекат	Површина	Капацитет
1.	„Чаролија“ – Исток	88 m ²	530-620 оброка
	УКУПНО	88 m²	530-620 оброка

У објекту су се припремали кувани оброци за објекат „Звончица“, објекат „Руски двор“, објекат „Сунце“ и издвојено одељење у Кукујевцима и Ердевику

Извор: *Годишњи извештај о раду ПУ „Јелица Станивуков Шиља“ за радну 2022/23. годину*

У записнику о редовном инспекцијском надзору ПУ „Влада Обрадовић Камени“ Пећинци, који је спровела покрајинска просветна инспекција наводи се следеће:

„Директорка је изјавила да је Предшколска установа унела тражене податке и одржава ажурност базе података у ЈИСП-у“

У осталим записницима, у које смо имали увид, указује се да директор обавља послове који се односи на уношење података у ЈИСП. Међутим, непознато је да ли је вршена суштинска провера или је, попут претходно поменутих записника, узимана изјава директора установе.

На састанку у Покрајинском секретаријату за образовање¹⁹¹, присутна лица истакла су да покрајински просветни инспектори имају приступ ЈИСП-у од 11. априла 2022. године. Међутим, локална просветна инспекција нема омогућен приступ целокупној бази података. И поред тога, најчешћи вид провере уноса податка у ЈИСП јесте изјава директора предшколске установе.

Јединице локалне самоуправе – субјекти ревизије

У поступку ревизије, одговорна лица субјеката ревизије – Града Београда, Града Ниша и Града Крагујевца су навела да се унос података не проверава суштински, већ се узима изјава директора установа, којом они потврђују да се подаци редовно уносе у ЈИСП. Дакле, није вршено поређење података из евиденција предшколских установа и података унетих у ЈИСП. Такође, наводе да локални просветни инспектори немају приступ подацима из ЈИСП-а, већ једино јавно доступним подацима у оквиру Портала отворених података.

¹⁹¹ Састанак одржан 29. августа 2024. године



Сарадња са Републичким заводом за статистику

Министарство просвете и РЗС су 22. новембра 2022. године потписали Споразум о сарадњи. Предмет споразума је преузимање података из регистра ЈИСП-а. За потребе интеграције са Заводом, Министарство ће Заводу обезбедити приступ ЈИСП-у почев од школске 2022/23. године, како би се подаци из ЈИСП-а користили за обезбеђивање статистике образовања, као и за потребе контроле обухвата пописа становништва, домаћинства и станова 2022. Поред тога, подаци из регистра ЈИСП-а користе се за израчунавање квалитетних и правовремених статистичких индикатора у области демографије, образовања и тржишта рада, неопходних за доношење јавних политика, као и за одржавање Статистичког регистра становништва, који је основа за спровођење анкетних истраживања и који ће убудуће бити основа за спровођење Пописа становништва, домаћинства и станова на бази административних извора, што је у складу са препорукама Европске уније и међународном позитивном праксом.



Сектор за дигитализацију Министарства просвете указао је да су се у првој години од потписивања Споразума спроводила техничка усклађивања, на којима су радиле и правне службе страна потписница, а да се од школске 2023/24. године званично почело са преузимањем података из ЈИСП-а од стране РЗС-а. Тачније, Министарство путем веб сервиса омогућава приступ РЗС-у скуповима података из ЈИСП-а који су дефинисани споразумом.

Предвиђено је да РЗС и Сектор за дигитализацију израђују статистичке извештаје и компаративне анализе за све нивое образовања на основу заједничких података.



Препоручујемо одговорним лицима Покрајинског секретаријата за образовање да се, приликом вршења инспекцијског надзора, врши суштинска провера уноса података у Јединствени информациони систем просвете.



V Прилози

Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Ради упознавања са темом, у фази планирања ревизије, обавили смо анализу садржаја законских и подзаконских аката, као и стручне литературе. Такође, сагледали смо улоге, надлежности и одговорности институција у јавном сектору на различитим нивоима, идентификовали смо потенцијалне проблеме у систему ПВО и извршена је припрема за спровођење ревизије. У ту сврху, израдили смо дрво проблема, мапу заинтересованих страна, као и матрицу расподеле одговорности. На основу тога су изабрани и субјекти ревизије.

Ради прикупљања довољних и одговарајућих доказа да подрже закључке о предмету ревизије, спровели смо интервјуе са представницима субјеката ревизије и предшколских установа, послали смо упитник свим јединицама локалне самоуправе, обавили смо посматрање и документовање појединих објеката у којима се спроводи делатност предшколског васпитања и образовања. Такође, користили смо јавно објављене податке Републичког завода за статистику и Министарства просвете (ЈИСП).

Анализу и вредновање података и информација вршили смо: анализом садржаја, испитивањем документације, квалитативном анализом интервјуа, података и информација из упитника, компаративном анализом и аналитичким поступцима. Прикупљање и анализа података и спровођење аналитичких поступака над евиденцијама и актима надлежних органа, као и анализа података прикупљених интервјуима и упитницима, дали су основу за извођење закључака и препорука за унапређење стања.

Ревизијом је обухваћено пословање надлежних органа у 2021, 2022. и 2023. години. Сагледана су и акта која су донета, односно активности које су предузете пре или након наведеног периода, а који су значајни за предмет ревизије.

Упоређивањем података из Одлуке о мрежи предшколских установа на територији града Београда и са Портала отворених података¹⁹², као и друге јавно доступне информације, утврдили смо да наведена Одлука није у складу са актуелним бројем и распоредом предшколских установа, јер не садржи податке о 30 издвојених одељења – објеката јавних предшколских установа, отворених након 2017. године.

Претрагом јавно доступних података, утврдили смо да постоји одређени број ППУ које не примењују нове Основе програма „Године узлета“. Наиме, више ППУ, са територије градова Београд, Ниш, Крагујевац и АП Војводине је огласило да примењују другачије основе програма (Монтесори, НТС, Модел А и Модел Б).

У оквиру рада на терену, обавили смо посматрање и документовање појединих објеката у којима се спроводи делатност предшколског васпитања и образовања. Такође, извршили смо преглед јавно доступних информација РГЗ-а, као и информација које су предшколске установе јавно објавиле. На основу тога, дошли смо до сазнања да бројне предшколске установе, које су на листи верификованих установа од стране Министарства просвете и Покрајинског секретаријата за образовање, немају двориште, односно непосредни приступ јавним зеленим површинама. Један број установа поседује

¹⁹² <https://opendata.mpn.gov.rs/o-portal.html>



двориште, али нема довољно травнатих површина (двориште са тврдом подлогом у целости). Постоје и предшколске установе које делатност обављају у објектима за колективно становање, на првом, односно другом спрату. У неким установама боравак деце је предвиђен на поткровљу или у сутерену објекта. Поменути објекти се налазе на територијама више ЈЛС из читаве Републике Србије.

У оквиру рада на терену, обавили смо посматрање и документовање и прикупили смо јавно доступне информације о појединим субјектима који се оглашавају да обављају делатност ПВО. Наведени субјекти нису на списку верификованих предшколских установа, које јавно објављује Министарство просвете. Увидом у АПР, утврдили смо да поменути субјекти послују под шифром 9329 – Остале забавне и рекреативне делатности и 8559 – Остало образовање.

У поступку ревизије, помоћу алата ДРИ, упутили смо упитник 145 ЈЛС. До затварања анкете, одговоре су доставиле 138 ЈЛС. Резултате анкете смо користили као примере стања ПВО у Републици Србији. Поменути ЈЛС (осим Града Београда, Града Ниша и Града Крагујевца) нису били субјекти ове ревизије.



Прилог 2 – Упитник упућен јединицама локалне самоуправе

Државна ревизорска институција спроводи ревизију сврсисходности пословања на тему „Доступност и квалитет предшколског васпитања и образовања“. Чланом 37 Закона о Државној ревизорској институцији („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 - др. закон) прописано је да Државна ревизорска институција може и пре почетка ревизије да захтева од корисника јавних средстава сва обавештења, која се сматрају неопходним, податке и другу документацију, као и да обави друга испитивања, која су потребна за планирање или спровођење ревизије. Пред Вама је упитник у вези са предшколским васпитањем и образовањем у Вашој јединици локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС). За попуњавање упитника биће потребни подаци и документација органа ЈЛС, као и јавних предшколских установа основаних од стране ЈЛС. Имајући то у виду, за попуњавање упитника је неопходно прикупљање података и координација свих органа са надлежностима у предшколском васпитању и образовању. Међутим, за потпуност, тачност и поузданост података унетих у упитник одговорно је одговорно лице ЈЛС.

Питања:

- 1) Колико је јавних предшколских установа, основаних од стране ЈЛС, обављало делатност предшколског васпитања и образовања у Вашој ЈЛС на дан 31. децембар 2023. године?
- 2) Да ли је ЈЛС донела акт о мрежи јавних предшколских установа?
- 3) Да ли ЈЛС има елаборат који садржи развојни план мреже израђен на основу тренда природног прираштаја деце и ученика, као и миграционих кретања у ЈЛС?
- 4) Колико деце је похађало јавне предшколске установе у Вашој ЈЛС у школској 2021/22, 2022/23. и 2023/24. години, по старосним групама?
 - 6 месеци до 3 године
 - 3 године до поласка у припремни предшколски програм
 - Припремни предшколски програм
- 5) Колико је ромске деце похађало јавне предшколске установе у Вашој ЈЛС у школској 2021/22, 2022/23. и 2023/24. години, по старосним групама?
 - 6 месеци до 3 године
 - 3 године до поласка у припремни предшколски програм
 - Припремни предшколски програм
- 6) Колико је деце било пријављено за упис у јавне предшколске установе, а неуписано (испод црте) у 2021/22, 2022/23. и 2023/24. години?
- 7) Колико приватних предшколских установа је обављало делатност предшколског васпитања и образовања на територији Ваше ЈЛС у школској 2021/22, 2022/23 и 2023/24. години?
- 8) Са колико приватних предшколских установа је ЈЛС закључила уговоре о суфинансирању трошкова боравка деце за школску 2021/22, 2022/23. и 2023/24. годину?



9) Колики је број деце чији је боравак у приватним предшколским установама суфинансиран од стране ЈЛС у школској 2021/22, 2022/23. и 2023/24. години?

10) Колика је економска цена боравка деце у предшколским установама у Вашој ЈЛС у 2021, 2022. и 2023. години?

11) Да ли је економска цена боравка деце у предшколским установама утврђена у складу са Правилником о мерилима за утврђивање економске цене предшколског васпитања и образовања у предшколским установама?

12) Који проценат средстава за остваривање делатности предшколског васпитања и образовања је био обезбеђен у буџету ЈЛС у 2021, 2022. и 2023. години (члан 189, став 1, тачка 1) Закона о основама система образовања и васпитања)?

13) Колико је извршење буџета ЈЛС у 2021, 2022. и 2023. години? Колико је средстава издвојено из буџета ЈЛС (извршено из свих извора финансирања) за финансирање јавних предшколских установа (без средстава која се односе на суфинансирање трошкова боравка деце у приватним предшколским установама)? Колико је средстава извршено на име суфинансирања трошкова боравка деце у приватним предшколским установама?

- Укупно извршени расходи и издаци буџета
- Износ издвојених средстава за предшколско васпитање и образовање (без средстава која се односе на суфинансирање трошкова боравка деце у приватним предшколским установама)
- Износ средстава извршен на име суфинансирања трошкова боравка деце у приватним предшколским установама

14) Колико су остварени приходи у Вашој ЈЛС по основу наплате трошкова родитељима за боравак деце у јавним предшколским установама у 2021, 2022. и 2023. години?

- Укупно остварени приходи и примања буџета
- Остварени приходи по основу боравка деце у јавним предшколским установама

15) Да ли је Ваша ЈЛС током 2021, 2022. и 2023. године завршила изградњу неких нових објеката вртића у оквиру јавних предшколских установа? Колика је набавна вредност тих објеката? Колики је капацитет тих објеката?

- Број изграђених објеката вртића у периоду од 2021. до 2023. године
- Укупна набавна вредност свих нових објеката
- Укупан капацитет свих нових објеката
- Набавна вредност једног новог објекта
- Капацитет једног новог објекта
- Набавна вредност другог новог објекта
- Капацитет другог новог објекта
- Набавна вредност трећег новог објекта
- Капацитет трећег новог објекта

16) Да ли је Ваша ЈЛС успоставила евиденцију и за школску 2021/22, 2022/23. и 2023/24. годину обавештавала предшколску установу, односно школу, која остварује припремни предшколски програм и родитеља, односно другог законског заступника, о деци која су стасала за похађање припремног предшколског програма, најкасније до 1. априла текуће године за наредну годину (члан 17, став 7 Закона о основама система



образовања и васпитања и члан 23, став 1 Закона о предшколском васпитању и образовању)?

- ЈЛС води евиденцију
- ЈЛС обавештава предшколске установе/школе и родитеље/законске заступнике

17) На који начин је утврђено радно време јавних предшколских установа на територији Ваше ЈЛС?

- Да ли је прибављено мишљење савета родитеља?
- Да ли постоји сагласност оснивача?

18) Да ли су све јавне предшколске установе у Вашој ЈЛС спроводиле самовредновање у школској 2021/22, 2022/23. и 2023/24. години?

19) Да ли имате сазнања да ли су приватне предшколске установе са територије Ваше ЈЛС спроводиле самовредновање у школској 2021/22, 2022/23. и 2023/24. години?

20) Опремљеност објеката јавних предшколских установа:

- У колико објеката јавне предшколске установе спроводе делатност?
- Колико објеката има прилазну рампу за особе са телесним инвалидитетом?
- Колико објеката имају прилагођене санитарне чворове за особе са телесним инвалидитетом?
- Колико објеката има прилагођене просторије (ходници, кантине, трпезарије и сл.) за особе са телесним инвалидитетом?

21) Попуните одговоре избором опција од 1 до 5 (1 = Не слажем се; 2 = Углавном се не слажем; 3 = Нисам сигуран; 4 = Углавном се слажем; 5 = Слажем се):

- У јавним предшколским установама у нашој локалној самоуправи постоје довољни кадровски капацитети за рад са децом са сметњама у развоју.
- Успостављена је посебна брига о деци са потребама у погледу пружања помоћи око коришћења медицинске терапије и неопходне здравствене неге (нпр. помоћ деци са дијабетесом око мерења нивоа шећера у крви и давања инсулина).
- Свакодневно се припрема храна у складу са посебним режимима исхране за децу са потребом за посебним јеловником (нпр. дијабетес, алергије и сл.).

22) Колико Ваша ЈЛС има просветних инспектора?

23) Колико је инспекцијских надзора спровела локална просветна инспекција у школској 2020/21, 2021/22, 2022/23. и 2023/24. години?

- Укупно редован инспекцијски надзор
- Укупно ванредни инспекцијски надзор
- Редовни инспекцијски надзор над јавним предшколским установама
- Ванредни инспекцијски надзор над јавним предшколским установама
- Редовни инспекцијски надзор над приватним предшколским установама
- Ванредни инспекцијски надзор над приватним предшколским установама
- Инспекцијски надзор над нерегистрованим субјектима који обављају делатност образовања и васпитања

24) Евиденција приватних предшколских установа:

- Да ли приватне предшколске установе достављају извештаје о присутности деце за претходни месец?



- Да ли је ЈЛС успоставила контролу фактурисаних трошкова боравка деце у приватним предшколским установама, које су у систему субвенција ЈЛС?

25) Наведите најзначајније проблеме, изазове, као и предлоге за унапређење предшколског васпитања и образовања.