



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

KAPITALNA ULAGANJA U OSNOVNE I SREDNJE ŠKOLE
NA PODRUČJU REPUBLIKE HRVATSKE

Sisak, svibanj 2018.

SADRŽAJ

stranica

PREDMET, SUBJEKTI I CILJEVI REVIZIJE	2
METODE REVIZIJE	2
KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	3
ZAKONODAVNI OKVIR	6
MREŽA OSNOVNIH I SREDNJIH ŠKOLA	8
PROSTOR I OPREMA ZA OBAVLJANJE DJELATNOSTI ODGOJA I OBRAZOVANJA U OSNOVNIM I SREDNJIM ŠKOLAMA	12
SUSTAV FINANCIRANJA KAPITALNIH ULAGANJA U OSNOVNE I SREDNJE ŠKOLE	16
PROVEDBA KAPITALNIH ULAGANJA U OSNOVNE I SREDNJE ŠKOLE	21
OCJENA UČINKOVITOSTI KAPITALNIH ULAGANJA U OSNOVNE I SREDNJE ŠKOLE NA PODRUČJU REPUBLIKE HRVATSKE	33
OČITOVANJE SUBJEKATA REVIZIJE	37
Prilog 1: Podaci o decentraliziranim sredstvima za kapitalna ulaganja u osnovne škole po osnivačima i broju objekata, za školsku godinu 2015./2016.	
Prilog 2: Podaci o decentraliziranim sredstvima za kapitalna ulaganja u srednje škole po osnivačima i broju objekata, za školsku godinu 2015./2016.	



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA:041-01/17-10/23
URBROJ:613-05-18-77
Sisak, 15. svibnja 2018.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
KAPITALNIH ULAGANJA U OSNOVNE I SREDNJE ŠKOLE
NA PODRUČJU REPUBLIKE HRVATSKE

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole na području Republike Hrvatske od 2014. do 2016.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije provedeni su od 3. srpnja 2017. do 15. svibnja 2018.

PREDMET, SUBJEKTI I CILJEVI REVIZIJE

Predmet revizije bila su kapitalna ulaganja u osnovne i srednje škole na području Republike Hrvatske.

Subjekti revizije bili su:

- Ministarstvo znanosti i obrazovanja
- Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije.

Revizijom je obuhvaćena provedba aktivnosti iz nadležnosti Ministarstva znanosti i obrazovanja i Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije u vezi s uspostavom optimalne mreže osnovnih i srednjih škola, ispunjavanjem propisanih uvjeta prostora i opreme za obavljanje djelatnosti odgoja i obrazovanja u osnovnim i srednjim školama te financiranjem i provedbom kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole, od 2014. do 2016.

U svrhu ocjene učinkovitosti kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole na području Republike Hrvatske, utvrđeni su sljedeći ciljevi:

- provjeriti je li postojeća mreža osnovnih i srednjih škola optimalna
- provjeriti ispunjavaju li prostor i oprema u osnovnim i srednjim školama propisane uvjete za obavljanje djelatnosti odgoja i obrazovanja
- provjeriti sustav financiranja kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole
- provjeriti provedbu kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole.

METODE REVIZIJE

U skladu s prihvaćenim međunarodnim revizijskim standardima vrhovnih revizijskih institucija, revizija je planirana i obavljena na način koji osigurava potrebne dokaze i pruža razumnu osnovu za revizijske nalaze i zaključke te ostvarenje revizijskih ciljeva.

U fazi planiranja i pripreme za obavljanje revizije, proučena je i analizirana zakonska regulativa i unutarnji akti Ministarstva znanosti i obrazovanja te Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, objave u medijima te drugi dostupni podaci.

U postupku revizije:

- ispitana je dosljednost primjene zakona i drugih propisa te unutarnjih akata subjekata revizije
- analizirani su podaci, provjerena dokumentacija i pribavljena obrazloženja o aktivnostima u vezi s uspostavom optimalne mreže osnovnih i srednjih škola, ispunjavanjem propisanih uvjeta prostora i opreme za obavljanje djelatnosti odgoja i obrazovanja u osnovnim i srednjim školama, sustavom financiranja i provedbom kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole
- obavljani su razgovori s odgovornim osobama subjekata revizije.

KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

Za ocjenu učinkovitosti kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole, utvrđeni su kriteriji koji proizlaze iz zakona i drugih propisa te aktivnosti subjekata revizije u vezi s kapitalnim ulaganjima.

Okosnicu revizije činilo je glavno pitanje:

- jesu li kapitalna ulaganja u osnovne i srednje škole od 2014. do 2016. učinkovita?

Ovo pitanje je razrađeno u četiri osnovna pitanja, a svako od njih u niz detaljnijih potpitanja. Osnovna pitanja su:

- je li postojeća mreža osnovnih i srednjih škola optimalna?
- ispunjavaju li prostor i oprema u osnovnim i srednjim školama propisane uvjete za obavljanje djelatnosti odgoja i obrazovanja?
- je li uspostavljen učinkovit sustav financiranja kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole?
- provode li se kapitalna ulaganja u osnovne i srednje škole na učinkovit način?

Kapitalna ulaganja u osnovne i srednje škole ocjenjuju se **učinkovitim**, ako je mreža osnovnih i srednjih škola optimalna, ispunjeni su propisani uvjeti prostora i opreme za obavljanje djelatnosti odgoja i obrazovanja, uspostavljen je učinkovit sustav financiranja kapitalnih ulaganja te ako je provedba kapitalnih ulaganja učinkovita.

Kapitalna ulaganja u osnovne i srednje škole ocjenjuju se **učinkovitim, pri čemu su potrebna određena poboljšanja**, ako su utvrđeni propusti koji ne utječu bitno na kapitalna ulaganja u osnovne i srednje škole.

Kapitalna ulaganja u osnovne i srednje škole ocjenjuju se **djelomično učinkovitim**, ako su utvrđene nepravilnosti i propusti koji utječu na kapitalna ulaganja te su potrebna određena poboljšanja u sustavu mreže osnovnih i srednjih škola, ispunjavanju propisanih uvjeta prostora i opreme za obavljanje djelatnosti odgoja i obrazovanja, sustavu financiranja i provedbi kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole.

Kapitalna ulaganja u osnovne i srednje škole ocjenjuju se **neučinkovitim**, ako su utvrđene nepravilnosti i propusti koji bitno utječu na kapitalna ulaganja te su potrebna značajna poboljšanja u sustavu mreže osnovnih i srednjih škola, ispunjavanju propisanih uvjeta prostora i opreme za obavljanje djelatnosti odgoja i obrazovanja, sustavu financiranja i provedbi kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole.

U tablici broj 1 daju se kriteriji za ocjenu učinkovitosti kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole, prema područjima revizije.

Tablica broj 1

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole

Redni broj	Područja revizije	Kriteriji
	1	2
1.	Mreža osnovnih i srednjih škola	<ul style="list-style-type: none"> ○ donesena je mreža osnovnih i srednjih škola ○ donesena je mreža regionalnih centra kompetentnosti ○ propisana je nadležnost za donošenje i izmjenu mreže osnovnih i srednjih škola ○ prate se, prikupljaju i analiziraju propisani elementi za izradu mreže osnovnih i srednjih škola te se kontinuirano provodi analiza postojeće mreže osnovnih i srednjih škola (demografske projekcije, geografski položaj, udaljenost školskih ustanova i potrebe tržišta rada) ○ uspostavljen je sustav prikupljanja podataka od nadležnih institucija o demografskim, gospodarskim i urbanističkim kretanjima ○ uspostavljena je suradnja s osnivačima za izmjenu mreže osnovnih i srednjih škola ○ donesen je pravilnik o uvjetima za rad školske ustanove ○ imenovano je tijelo koje utvrđuje uvjete za početak rada, odnosno nastavak rada školske ustanove ○ izdavana su prethodna pozitivna mišljenja osnivačima o opravdanosti osnivanja školske ustanove ○ izdavana su rješenja o odobrenju za početak rada školskih ustanova ○ izdavana su rješenja o privremenom prestanku rada školskih ustanova ○ Ministarstvo znanosti i obrazovanja davalo je prijedloge osnivačima da donesu odluku o statusnoj promjeni ili o prestanku rada školske ustanove
2.	Prostor i oprema za obavljanje djelatnosti odgoja i obrazovanja u osnovnim i srednjim školama	<ul style="list-style-type: none"> ○ doneseni su državni pedagoški standardi ○ doneseni su normativi za izgradnju i opremanje prostora škola ○ normativi za izgradnju i opremanje prostora škola usklađeni su s državnim pedagoškim standardima ○ Vlada Republike Hrvatske donosi godišnje akcijske planove mjera kojima utvrđuje dinamiku provedbe pedagoških standarda za osnovne i srednje škole ○ Ministarstvo znanosti i obrazovanja obavljalo je nadzor nad provedbom mjera državnih pedagoških standarda ○ Ministarstvo znanosti i obrazovanja podnosilo je godišnja izvješća o provedbi državnih pedagoških standarda ○ Vlada Republike Hrvatske podnijela je godišnja izvješća o provedbi državnih pedagoških standarda Hrvatskom saboru ○ vodi se evidencija o izdanim suglasnostima na idejne projekte gradnje i rekonstrukcije osnovnih i srednjih škola ○ za osnovne i srednje škole analiziraju se troškovi korištenja, održavanja i zaposlenih ○ prati se optimalna iskoristivost postojećih školskih prostornih i materijalnih kapaciteta i dostupnost škola osnovnoškolskim i srednjoškolskim učenicima ○ prate se i analiziraju uvjeti rada u školskim ustanovama i njihova usklađenost s državnim pedagoškim standardima ○ poduzimaju se mjere za ujednačavanje uvjeta rada i smanjenje postojećih razlika u školskim ustanovama
3.	Sustav financiranja kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole	<ul style="list-style-type: none"> ○ utvrđeni su kriteriji za raspodjelu sredstava državnog proračuna za decentraliziranu funkciju školstva ○ sredstva državnog proračuna za decentraliziranu funkciju školstva dovoljna su za usklađivanje uvjeta prostora i opreme u školama s državnim pedagoškim standardima ○ Ministarstvo znanosti i obrazovanja prikuplja od osnivača škola Izvještaje o prihodima i rashodima decentraliziranih funkcija školstva

		<ul style="list-style-type: none"> ○ kapitalna ulaganja u osnovne i srednje škole, osim iz državnog proračuna putem decentraliziranih funkcija školstva, financirana su i iz drugih izvora ○ nositelje financiranja, odnosno osnivače informira se o mogućim izvorima financiranja kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole
4.	Provedba kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole	<ul style="list-style-type: none"> ○ vodi se evidencija o kapitalnim ulaganjima u osnovne i srednje škole ○ vode se i analiziraju podaci o troškovima izgradnje školskih objekata te se rezultati analiza uzimaju u obzir pri donošenju odluka ○ u Ministarstvu znanosti i obrazovanja zaposlen je dovoljan broj osoba na poslovima u vezi s kapitalnim ulaganjima u osnovne i srednje škole ○ uređeni su međusobni odnosi u vezi s financiranjem i sufinanciranjem kapitalnih ulaganja između Ministarstva znanosti i obrazovanja, Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, osnivača, škola i drugih sudionika ○ uspostavljen je sustav praćenja provedbe (realizacije) ulaganja (provedba ugovora, kontrola trošenja danih sredstava, nadzor nad izvođenjem radova) ○ prati se ostvarenje ciljeva iz projekata ulaganja u osnovne i srednje škole i nakon njihovog završetka ○ uređeno je evidentiranje obavljenih kapitalnih ulaganja ○ vode se i analiziraju podaci o rokovima trajanja investicije te se rezultati analiza uzimaju u obzir pri donošenju odluka ○ Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije sudjelovalo je u projektima kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole ○ drugi subjekti sudjelovali su u projektima kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole

ZAKONODAVNI OKVIR

Obrazovanje je prema odredbama članka 66. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine 56/90, 135/97, 8/98 - pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 - pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 - pročišćeni tekst, 55/01 - ispravak, 76/10, 85/10 - pročišćeni tekst i 05/14 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske), svakomu dostupno, pod jednakim uvjetima, u skladu s njegovim sposobnostima, a obvezno obrazovanje je besplatno u skladu sa zakonom.

Sustav obrazovanja započinje predškolskim odgojem i obrazovanjem, odnosno programom odgoja i obrazovanja, zdravstvene zaštite, prehrane, socijalne skrbi te predškole, od navršenih šest mjeseci života do polaska u školu u predškolskim ustanovama. Nastavlja se osnovnim obrazovanjem koje u pravilu traje od šeste do petnaeste godine života, obvezno je za svu djecu i traje osam godina. Djelatnost osnovnog odgoja i obrazovanja obavljaju osnovne škole i druge javne ustanove. Osnovnim obrazovanjem učenik stječe znanje i sposobnosti za nastavak obrazovanja u srednjoškolskim ustanovama. Djelatnost srednjeg odgoja i obrazovanja obavljaju srednje škole (gimnazije, strukovne te umjetničke škole), učenički domovi i druge javne ustanove. Učenički domovi su odgojno-obrazovne ustanove u djelatnosti srednjeg obrazovanja koje učenicima osiguravaju primjeren smještaj i prehranu tijekom srednjoškolskog obrazovanja. Nakon srednjoškolskog, obrazovanje se nastavlja na visokim učilištima, fakultetima, umjetničkim akademijama, veleučilištima i visokim školama.

Zakonom o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (Narodne novine 87/08, 86/09, 92/10, 105/10 - ispravak, 90/11, 5/12, 16/12, 86/12, 126/12 - pročišćeni tekst, 94/13, 152/14 i 7/17), uređena je djelatnost osnovnog i srednjeg odgoja i obrazovanja u javnim ustanovama. Osnivači osnovne škole mogu biti Republika Hrvatska, jedinica lokalne samouprave, jedinica područne (regionalne) samouprave i druga pravna ili fizička osoba. Osnivači srednje škole i učeničkog doma mogu biti Republika Hrvatska, jedinica područne (regionalne) samouprave i druga pravna ili fizička osoba. Zakonom o strukovnom obrazovanju (Narodne novine 30/09, 24/10, 22/13 i 25/18), uređeno je srednje strukovno obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje kao djelatnost kojom se omogućava razvoj i stjecanje kompetencija potrebnih za dobivanje strukovnih kvalifikacija, a Zakonom o umjetničkom obrazovanju (Narodne novine 130/11) uređena je djelatnost umjetničkog obrazovanja u javnim ustanovama (glazbene, plesne, likovne i druge škole koje izvode umjetničke programe).

U listopadu 2014., donesena je Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije (Narodne novine 124/14), a u travnju 2016. sastavljeno je Izvješće o provedbi strategije za razdoblje 24. listopada 2014. - 31. ožujak 2016. U Strategiji je navedeno da Republika Hrvatska prepoznaje obrazovanje i znanost kao svoje razvojne prioritete koji mogu donijeti dugoročnu društvenu stabilnost, ekonomski napredak i osiguranje kulturnog identiteta. Također, navedeno je da demografsku sliku Republike Hrvatske obilježavaju depopulacija i starenje stanovništva, što dovodi do potrebe preispitivanja mreže svih odgojno-obrazovnih ustanova. Strategija se temelji na načelu donošenja odluka nakon analize podataka, učinkovitosti sustava i poboljšanom financiranju, postupnosti i logičnom slijedu uvođenja promjena i načelu sustavnog praćenja i vrednovanja rezultata provedenih mjera.

Obrazovanje se provodi u školskim ustanovama, koje su smještene u jednom ili više građevinskih objekata. U školskoj godini 2015./2016., u školskim ustanovama čiji su osnivači jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, osnovnoškolsko obrazovanje provodilo se u 2 666 građevinskih objekata, a srednjoškolsko u 764 objekta, uključujući učeničke domove (prema odlukama o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba školstva u 2016.).

Prema uputama sadržanim u tablicama Ministarstva znanosti i obrazovanja, školska građevina je samostojna funkcionalna cjelina kao građevina škole, građevina školske sportske dvorane, građevina radionice, praktikuma i drugo. Broj školskih građevina osnovnih škola u načelu je jednak zbroju matičnih i područnih škola. U načelu, jedna srednja škola ima jednu ili više građevina, ako više škola radi u jednoj građevini svakoj školi pripada jedna građevina, a ako je građevina učeničkog doma unutar građevine škole, svakoj se školi priznaje jedna građevina. Prema pisanim obrazloženjima Ministarstva znanosti i obrazovanja upućenim nekim osnivačima škola, škola i dvorana se uvijek iskazuju kao dvije građevine kada su zasebne građevine (sportska dvorana uz školu) i kada je sportska dvorana u školi.

Školske ustanove moraju ispuniti minimalne infrastrukturne, financijske i kadrovske uvjete za ostvarivanje i razvoj djelatnosti i podjednake uvjete za ujednačeni razvoj školstva. Navedeni uvjeti za osnovne škole propisani su Državnim pedagoškim standardom osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja (Narodne novine 63/08 i 90/10), a za srednje škole Državnim pedagoškim standardom srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja (Narodne novine 63/08 i 90/10). Osim toga, uvjeti su propisani i Odlukom o utvrđivanju normativa prostora i opreme građevina škola, građevina školskih sportskih dvorana i školskih vanjskih igrališta koju je Ministarstvo znanosti i obrazovanja donijelo 2013.

Kako bi škole ispunile propisane uvjete (standarde) za obavljanje djelatnosti odgoja i obrazovanja, provode se kapitalna ulaganja. U ovoj reviziji pod pojmom kapitalnih ulaganja podrazumijevaju se rashodi za gradnju, rekonstrukciju, opremanje i dodatna ulaganja kojima se produžuje vijek upotrebe, povećava kapacitet, mijenja namjena ili znatno poboljšavaju funkcionalna svojstva imovine.

Prema odredbama Zakona o gradnji (Narodne novine 153/13 i 20/17), gradnja je projektiranje i građenje građevina te stručni nadzor građenja, a građenje je izvedba građevinskih i drugih radova (pripremni, zemljani, konstruktorski, instalaterski, završni te ugradnja građevnih proizvoda, opreme ili postrojenja) kojima se gradi nova građevina, rekonstruira, održava ili uklanja postojeća građevina. Rekonstrukcija građevine je izvedba građevinskih i drugih radova na postojećoj građevini, kojima se utječe na ispunjavanje temeljnih zahtjeva za tu građevinu ili kojima se mijenja usklađenost te građevine s lokacijskim uvjetima u skladu s kojima je izgrađena (dograđivanje, nadograđivanje, uklanjanje vanjskog dijela građevine, izvođenje radova radi promjene namjene građevine ili tehnološkog procesa), odnosno izvedba građevinskih i drugih radova na ruševini postojeće građevine.

MREŽA OSNOVNIH I SREDNJIH ŠKOLA

Odluka o donošenju Mreže osnovnih i srednjih škola, učeničkih domova i programa obrazovanja (Narodne novine 70/11 i 62/17) (dalje u tekstu: Mreža školskih ustanova), obuhvaća sve ustanove koje obavljaju djelatnost odgoja i obrazovanja na području za koje se mreža utvrđuje, sa svim objektima u kojima se provodi odgoj i obrazovanje.

Prema odredbama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, Mrežu školskih ustanova za svoje područje predlažu osnivači. Ministarstvo znanosti i obrazovanja na temelju prijedloga osnivača, uz mišljenje Nacionalnog vijeća za razvoj ljudskih potencijala, izrađuje konačan prijedlog, a Mrežu školskih ustanova za područje Republike Hrvatske, na prijedlog spomenutog Ministarstva, donosi Vlada Republike Hrvatske. Mreža školskih ustanova obvezno sadrži: popis škola, odnosno ustanova u kojima se izvode školski programi odgoja i obrazovanja (redoviti, posebni za učenike s teškoćama, redoviti i posebni za djecu s teškoćama u posebnim razrednim odjelima, na jeziku i pismu nacionalnih manjina, umjetnički, sportski, međunarodni i alternativni, produženi boravak ili cjelodnevna nastava te srednjoškolski programi po sektorskim područjima za programe koje škole izvode), popis ustanova prostorno prilagođenih osobama s invaliditetom, popis školskih ustanova imenovanih vježbaonicama i centrima izvrsnosti te popis učeničkih domova. Odredbama navedenog Zakona nisu propisane ovlasti Ministarstva znanosti i obrazovanja pri izradi konačnog prijedloga Mreže školskih ustanova, odnosno može li spomenuto Ministarstvo mijenjati prijedloge osnivača.

Prema odredbama spomenutog Zakona, Mreža školskih ustanova se ustrojava na način da zadovoljava iskazane potrebe tržišta rada utvrđene sustavnim praćenjem i predviđanjem demografskih, gospodarskih i urbanističkih kretanja na području za koje se utvrđuje, udovoljava zahtjevima dostupnosti i racionalnog ustroja upisnih područja, odnosno školskih ustanova i programa odgoja i obrazovanja te ispunjava uvjete i mjerila propisane Državnim pedagoškim standardom osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja i Državnim pedagoškim standardom srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja. Mreža školskih ustanova se može izmijeniti na temelju izmijenjenih okolnosti koje predstavljaju elemente za izradu mreže, kao što su naseljenost područja na kojemu djeluju školske ustanove, broj djece i demografska projekcija, geografski položaj, udaljenost školskih ustanova i potrebe tržišta rada. Osim toga, Mrežom školskih ustanova se za osnovne škole, utvrđuje i upisno područje te područja na kojima se mogu osnovati nove školske ustanove ili uvesti novi obrazovni programi. Dostupnost za osnovne škole podrazumijeva mogućnost redovitog odgoja i obrazovanja svakom osnovnoškolskom obvezniku u osnovnoj školi, drugoj ovlaštenoj ustanovi ili školskom objektu, uz primjerenu udaljenost od mjesta stanovanja i prometnu povezanost koja ne ugrožava sigurnost učenika. Za učenike razredne nastave, kad god je to moguće, školovanje se osigurava u objektu čija udaljenost od mjesta stanovanja ne zahtijeva prijevoz. Dostupnost za srednje škole podrazumijeva mogućnost srednjeg odgoja i obrazovanja učeniku korištenjem svakodnevnog prijevoza ili smještajem u učeničkom domu. Prema Državnom pedagoškom standardu osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja, upisno područje osnovne škole je područje s kojega učenici koji na njemu imaju prijavljeno prebivalište, odnosno boravište imaju pravo pohađati određenu školu, odnosno ustanovu koja obavlja osnovnoškolsku djelatnost. Racionalni ustroj upisnih područja podrazumijeva optimalnu iskoristivost postojećih školskih prostornih, materijalnih i kadrovskih kapaciteta te ustroj koji omogućuje optimalno zadovoljavanje potreba učenika.

Upisno se područje utvrđuje za svaku osnovnoškolsku ustanovu i uključuje sve podružnice i objekte te ustanove. Veličinu upisnog područja određuju smještajne mogućnosti škole utvrđene na temelju mogućnosti rada u jednoj, a najviše dvije smjene, demografski pokazatelji i prometna povezanost. Pravo roditelja, odnosno skrbnika, da učenika upiše u školu kojoj po upisnom području ne pripada, ograničeno je mogućnostima pojedine škole. Upisom djece iz drugih upisnih područja ne smije se narušiti optimalni ustroj rada škole i ne smije se onemogućiti upis učenika koji pripadaju upisnome području škole. Odredbama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi nije propisano na koji način i tko (Ministarstvo znanosti i obrazovanja ili osnivači) treba pratiti demografska, gospodarska i urbanistička kretanja, demografske projekcije, podatke o naseljenosti područja na kojemu djeluju školske ustanove, broju djece, geografskom položaju, udaljenosti školskih ustanova i potrebama tržišta rada. Ministarstvo znanosti i obrazovanja nema uspostavljen sustav praćenja i prikupljanja podatka u obliku potrebnom za donošenje odluka u vezi s izmjenama Mreže školskih ustanova. Osim toga, propisima i unutarnjim aktima Ministarstva znanosti i obrazovanja nije detaljnije uređeno, što se podrazumijeva i na koji način se utvrđuje primjerena udaljenost od mjesta stanovanja te odnos između dostupnosti, opremljenosti škola i broja učenika.

Ministarstvo znanosti i obrazovanja je u siječnju 2014. osnovalo povjerenstvo koje je do 31. ožujka 2014. trebalo izraditi analizu postojeće Mreže školskih ustanova, a do 30. lipnja 2014. smjernice za izradu nove (izmjenu postojeće) racionalne i učinkovite Mreže školskih ustanova. Povjerenstvo nije u rokovima utvrđenim odlukom, a ni do vremena obavljanja revizije (prosinac 2017.) provelo analizu i sastavilo smjernice za izradu nove Mreže školskih ustanova, nego je dopisom iz travnja 2017. zatražilo osnivače školskih ustanova da izrade prijedlog nove Mreže školskih ustanova. Od osnivača je zatraženo da sastave usporedbu novog prijedloga s postojećom Mrežom školskih ustanova, da u analizi moraju biti vidljivi pokazatelji izmijenjenih okolnosti koji predstavljaju elemente propisane Zakonom o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi za izradu Mreže školskih ustanova kao što su naseljenost područja na kojemu djeluje školska ustanova, broj djece i demografska projekcija, geografski položaj, udaljenost školskih ustanova, odnosno rasprostranjenost i dostupnost obrazovnih programa, potrebe tržišta rada utvrđene sustavnim praćenjem i predviđanjem demografskih, gospodarskih i urbanističkih kretanja, dokazi o ispunjenim materijalnim i kadrovskim uvjetima te mjerilima propisanim državnim pedagoškim standardima, dokazi o ispunjenim zakonskim pretpostavkama te potrebna financijska sredstva i način njihova osiguranja. Dopisom nisu utvrđeni rokovi za obavljanje navedenih aktivnosti, nego je navedeno da osnivači započnu pripreme radnje za izradu prijedloga Mreže školskih ustanova. U vrijeme obavljanja revizije (prosinac 2017.), Ministarstvo znanosti i obrazovanja analizira podatke o školskim ustanovama iz e-Matrice te podatke koje je pribavljalo za druge potrebe od škola i ureda državne uprave u županijama i Gradu Zagrebu.

Prema odredbama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, osnivači donose odluke o osnivanju i ukidanju školskih ustanova. Prema podacima Ministarstva znanosti i obrazovanja, u rujnu 2017. jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave bile su osnivači 94,6 % osnovnih, a jedinice područne (regionalne) samouprave 86,5 % srednjih škola. Drugi osnivači su Republika Hrvatska, vjerske zajednice te fizičke i pravne osobe. Prema odredbama navedenog Zakona, u slučaju da je Mrežom školskih ustanova utvrđeno područje ili izvođenje novog programa, školska ustanova, odnosno program moći će se osnovati, odnosno izvoditi, ako su ispunjene sve zakonske pretpostavke te uzimajući u obzir potrebna financijska sredstva.

Škole, odnosno nastavni programi čija se djelatnost, ni u kojem dijelu ne financira iz državnog proračuna, mogu se osnovati, odnosno izvoditi i ako nisu predviđeni Mrežom školskih ustanova, ako su ispunjeni svi zakonski preduvjeti. Osnivač je dužan prije osnivanja školske ustanove, kao i prije donošenja odluke o statusnoj promjeni, pribaviti prethodno pozitivno mišljenje Ministarstva znanosti i obrazovanja o opravdanosti osnivanja školske ustanove, a uzimajući u obzir programsku opravdanost, zahtjeve dostupnosti, racionalnosti i drugih relevantnih pokazatelja opravdanosti osnivanja školske ustanove. Školska ustanova može započeti s radom nakon što je pribavila rješenje o početku rada. Ministarstvo znanosti i obrazovanja donosi rješenje, ako školska ustanova ispunjava uvjete za izvođenje nastavnog plana i programa koji se odnose na potreban broj stručnih osoba, odgovarajući prostor i opremu te tehničke, zdravstvene i ekološke uvjete.

Mrežom školskih ustanova, između ostalog, predviđeno je osnivanje novih školskih ustanova. U Gradu Zagrebu i 13 županija predviđeno je osnivanje 40 osnovnoškolskih ustanova s općeobrazovnim programom (Zagrebačka, Sisačko-moslavačka, Varaždinska, Koprivničko-križevačka, Primorsko-goranska, Virovitičko-podravska, Brodsko-posavska, Zadarska, Osječko-baranjska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Istarska i Dubrovačko-neretvanska županija), četiri škole po posebnim programima za djecu s teškoćama u razvoju te jedna škola s umjetničkim programima. Također, predviđeno je osnivanje pet srednjih škola u četiri županije (Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Požeško-slavonska i Međimurska županija) za 16 obrazovnih programa. Mrežom školskih ustanova nisu predviđeni rokovi za osnivanje navedenih škola. U rujnu 2017., prema podacima Ministarstva znanosti i obrazovanja, u odnosu na Mrežu školskih ustanova, broj osnovnih škola povećan je za 33, od čega su 24 novoosnovane škole, a druge su nastale statusnim promjenama. Osnovane su dvije srednjoškolske ustanove za strukovno obrazovanje koje izvode 13 programa obrazovanja. Prema navedenom, dio škola predviđen Mrežom školskih ustanova, nije osnovan, za što Ministarstvo znanosti i obrazovanja nije prikupilo i analiziralo podatke o razlozima neosnivanja.

Mrežom školskih ustanova nije utvrđen postupak brisanja školske ustanove iz Mreže školskih ustanova u slučaju prestanka rada. Prema odredbama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, rok i način prestanka rada školske ustanove utvrđuje se aktom o prestanku. Na prestanak rada školske ustanove primjenjuju se i odredbe Zakona o ustanovama (Narodne novine 76/93, 29/97, 47/99 i 35/08). Ako utvrdi da ne postoji potreba za školskom ustanovom, Ministarstvo znanosti i obrazovanja će predložiti osnivaču da donese odluku o statusnoj promjeni pripajanjem školske ustanove drugoj školskoj ustanovi uz suglasnost osnivača druge školske ustanove, ili odluku o prestanku školske ustanove.

Također, ako Ministarstvo znanosti i obrazovanja utvrdi da školska ustanova ne ispunjava neki uvjet za obavljanje djelatnosti (potreban broj stručnih osoba, odgovarajući prostor i opremu, tehničke, zdravstvene i ekološke uvjete), odredit će rok u kojem je dužna otkloniti utvrđene nedostatke. Ako školska ustanova ne otkloni utvrđene nedostatke, Ministarstvo znanosti i obrazovanja će predložiti osnivaču da donese akt o prestanku školske ustanove, odnosno o prestanku izvođenja obrazovnog programa. Ako osnivač ne donese akt o prestanku školske ustanove, odnosno o prestanku izvođenja obrazovnog programa u roku 60 dana od dana primitka prijedloga, akt će donijeti Ministarstvo znanosti i obrazovanja. Od 2014. do 2016. s radom su prestale dvije privatne osnovne škole s redovitim programom, tri privatne srednje škole, pet umjetničkih i glazbenih srednjih škola i jedan centar za rehabilitaciju, i to odlukom osnivača o prestanku rada i likvidaciji škole ili zbog statusnih promjena.

U navedenom razdoblju s radom nije prestala ni jedna škola čiji je osnivač Republika Hrvatska, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Prema podacima Ministarstva znanosti i obrazovanja, u odnosu na Mrežu školskih ustanova, do listopada 2017. privremeno je s radom prestalo 70 područnih osnovnih škola s redovnim programima, jer nema učenika (prema podacima Ministarstva znanosti i obrazovanja iz e-Malice). Grad Zagreb te Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Koprivničko-križevačka, Osječko-baranjska i Međimurska županija na svome području nemaju škola koje su privremeno prestale s radom. Najveći broj područnih škola koje su privremeno prestale s radom je u Splitsko-dalmatinskoj (13), Primorsko-goranskoj (devet), Karlovačkoj (osam) te Ličko-senjskoj županiji (sedam).

Od 2014. do 2016., Ministarstvo znanosti i obrazovanja nije dostavilo ni jedan prijedlog osnivaču da donese odluku o statusnoj promjeni ili o prestanku rada školske ustanove. Ministarstvo znanosti i obrazovanja nema podatke za sustavnu provjeru škola na temelju kojih bi moglo dati navedene prijedloge osnivaču ili utvrditi ispunjava li škola propisane uvjete za obavljanje djelatnosti. Jedan od ciljeva utvrđen Strategijom obrazovanja, znanosti i tehnologije je osigurati optimalne uvjete rada odgojno-obrazovnih ustanova, koji se odnosi i na uspostavu optimalne Mreže školskih ustanova te ujednačavanje uvjeta rada u odgojno-obrazovnim ustanovama. Mjere za ostvarenje optimalne Mreže školskih ustanova su, između ostalog, analiza stanja, izrada projekta optimalne mreže, uspostava optimalne mreže, analiza stanja sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja te donošenje Mreže regionalnih centara kompetentnosti, a mjere za ujednačavanje uvjeta rada su, između ostalog, analiza stanja i opremljenosti škola i prijedlog mjera za smanjenje razlika. Ministarstvo znanosti i obrazovanja je uz druge subjekte nadležno za provedbu mjera za ostvarenje navedenog cilja. Cilj Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije koji se odnosi na osiguranje optimalnih uvjeta rada odgojno-obrazovnih ustanova, uspostavom optimalne Mreže školskih ustanova i ujednačavanjem uvjeta rada u odgojno-obrazovnim ustanovama, do vremena obavljanja revizije (prosinac 2017.), nije ispunjen. Prema podacima Ministarstva znanosti i obrazovanja, analiza stanja sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja prethodila je izradi Programa razvoja sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja 2016.-2020., koji je donijela Vlada Republike Hrvatske u rujnu 2016. U vrijeme obavljanja revizije (prosinac 2017.), u izradi je nova analiza stanja u sustavu strukovnog obrazovanja koja će biti osnova za donošenje Mreže regionalnih centara kompetentnosti.

Državni ured za reviziju nalaže Ministarstvu znanosti i obrazovanja ubrzati radnje na uspostavi optimalne mreže odgojno-obrazovnih ustanova i ujednačavanju uvjeta rada u odgojno-obrazovnim ustanovama u skladu s ciljevima iz Strategije obrazovanja znanosti i tehnologije. Za ostvarenje ciljeva iz navedene Strategije, predlaže se sastaviti smjernice za izradu Mreže školskih ustanova u skladu s donesenom odlukom Ministarstva znanosti i obrazovanja, utvrditi rokove u kojima osnivači trebaju dostaviti podatke za izradu prijedloga Mreže školskih ustanova, utvrditi kriterije za uvrštavanje škola u Mrežu školskih ustanova, koji trebaju obuhvatiti međuodnos dostupnosti, broja učenika i opremljenosti te kriterije za ukidanje škola koje privremeno ne rade, kod kojih treba uzeti u obzir razdoblje privremenog prestanka, uvjete prostora i opreme te troškove održavanja objekta.

Predlaže se prikupiti i analizirati podatke o razlozima zbog kojih dio škola utvrđen Mrežom školskih ustanova nije osnovan, te donositi odluke na temelju rezultata analize.

Osim toga, predlaže se prikupljati podatke i analizirati postojeće iz e-Malice i drugih izvještajnih sustava kako bi Ministarstvo znanosti i obrazovanja, u skladu s odredbama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, imalo osnovu za davanje prijedloga osnivačima o statusnim promjenama ili prestanku rada škola.

Nadalje, predlaže se analizirati upisna područja te u suradnji s uredima državne uprave, osnivačima i školama poduzeti aktivnosti na uspostavi upisnih područja kojima bi se postigla optimalna iskoristivost postojećih školskih kapaciteta te osigurala veća fleksibilnost pri utvrđivanju i izmjeni upisnog područja.

Predlaže se Ministarstvu znanosti i obrazovanja poduzeti aktivnosti za izmjenu Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi u dijelu koji se odnosi na nadležnost za izradu i izmjenu Mreže školskih ustanova te nadležnost i način praćenja demografskih, gospodarskih i urbanističkih kretanja, demografskih projekcija, podataka o naseljenosti područja na kojemu djeluju školske ustanove, broju djece, geografskom položaju, udaljenosti školskih ustanova i potrebama tržišta rada te izvore i institucije od kojih se podaci mogu preuzimati kako bi se potrebe u sustavu školstva jednostavnije i brže usklađivale sa stvarnim stanjem.

PROSTOR I OPREMA ZA OBAVLJANJE DJELATNOSTI ODGOJA I OBRAZOVANJA U OSNOVNIM I SREDNJIM ŠKOLAMA

Osnovnoškolske ustanove moraju udovoljavati infrastrukturnim, financijskim i kadrovskim uvjetima za ostvarivanje i razvoj djelatnosti i imati podjednake uvjete za ujednačeni razvoj osnovnog školstva na čitavom području Republike Hrvatske, osim škola koje rade po alternativnome programu. Državnim pedagoškim standardom osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja su utvrđena mjerila za materijalne, financijske, kadrovske i druge uvjete. Optimalna je osnovna škola koja radi u jednoj smjeni, sa 16 do 20 razrednih odjela s podjednakim brojem razrednih odjela svakog razreda. Optimalan broj učenika u razrednom odjelu je 20, a najviši 28 učenika.

Srednjoškolske ustanove moraju ispunjavati jedinstvene uvjete za kvalitetan odgojno-obrazovni rad i uspješno ostvarivanje ciljeva i zadataka u srednjoškolskim ustanovama. Državnim pedagoškim standardom srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja su utvrđena mjerila za materijalne, financijske, kadrovske i druge uvjete. Srednja škola optimalne veličine ima 16 do 20 razrednih odjela, odnosno 400 do 500 učenika. Optimalan broj učenika u razrednom odjelu je 24. Razredni odjel se može ustrojiti najmanje s 20, a najviše 28 učenika.

Odlukom o utvrđivanju normativa prostora i opreme građevina škola, građevina školskih sportskih dvorana i školskih vanjskih igrališta koja se primjenjuje na projekte izgradnje novih građevina i rekonstrukcije postojećih utvrđeni su normativi kojima se omogućuje ostvarivanje odgojno-obrazovnog rada u jednoj ili dvije smjene, a kod izrade projekta treba zadovoljiti uvjete za potpuno uključivanje učenika s tjelesnom invalidnošću.

Usporedbom odredbi Državnog pedagoškog standarda osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja i Državnog pedagoškog standarda srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja i odredbi Odluke o utvrđivanju normativa prostora i opreme građevina škola, građevina školskih sportskih dvorana i školskih vanjskih igrališta, utvrđene su određene neusklađenosti.

Tako je odredbama državnih pedagoških standarda propisano da osnovna škola od osam razrednih odjela ima jednodijelnu, od 12 razrednih odjela dvodijelnu, a od 16 razrednih odjela ili do 800 učenika trodijelnu sportsku dvoranu, te da srednja škola koja ima do 16 razrednih odjela treba imati osigurano korištenje dvodijelne, a srednja škola s više od 16 razrednih odjela trodijelne sportske dvorane, dok je odredbama navedene Odluke propisana pripadnost jednodijelne sportske dvorane školama sa šest do 12 razrednih odjela koje imaju do 360 učenika, dvodijelne školama s 13 do 22 razredna odjela koje imaju 390 do 660 učenika te trodijelne školama s 23 do 40 razrednih odjela koje imaju preko 660 učenika.

Državnim pedagoškim standardom osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja i Državnim pedagoškim standardom srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja su propisani koeficijenti izvodljivosti i rokovi u kojima se uvjeti propisani standardima trebaju postići. Prostorni i tehnički uvjeti primjenjuju se na školske ustanove koje će se graditi i opremiti ubuduće. Akcijskim planom mjera za tekuću godinu, Vlada Republike Hrvatske jednom godišnje treba utvrditi dinamiku provedbe standarda prema raspoloživim sredstvima, u skladu s koeficijentom izvodljivosti. Nadzor nad provedbom mjera i izradu ukupnog godišnjeg izvješća provodi Ministarstvo znanosti i obrazovanja, a navedeno izvješće o provedbi podnosi Vladi Republike Hrvatske, koja ga podnosi Hrvatskom saboru.

Vlada Republike Hrvatske nije donijela akcijski plan mjera za 2014., 2015. i 2016., kojim je trebalo utvrditi dinamiku provedbe Državnog pedagoškog standarda osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja i Državnog pedagoškog standarda srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja prema raspoloživim sredstvima u skladu s koeficijentima izvodljivosti koji su sastavni dio navedenih standarda. Ministarstvo znanosti i obrazovanja nije obavljalo nadzor nad provedbom mjera iz Državnog pedagoškog standarda osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja i Državnog pedagoškog standarda srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja i izradilo godišnje izvješće o provedbi navedenih standarda. Prema pisanom očitovanju Ministarstva znanosti i obrazovanja, navedeni poslovi se ne obavljaju, jer nadležne ustrojstvene jedinice Ministarstva znanosti i obrazovanja nemaju dovoljan broj zaposlenih i programsku (računalnu) podršku potrebnu za izradu izvješća. Ministarstvo znanosti i obrazovanja nema podatke o popunjenosti radnih mjesta prema sistematizaciji. Nadležnost za praćenje provedbe Državnog pedagoškog standarda osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja i Državnog pedagoškog standarda srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja u više navrata se mijenjala. Prema očitovanju Ministarstva znanosti i obrazovanja, do 2013. bila je u nadležnosti Sektora za odgojno-obrazovni sustav, od 2013. do 2017. u nadležnosti Službe za kurikulum, udžbenike i standard, a 2017. nadležnost se razdvaja i prelazi u Sektor za rani, predškolski i osnovnoškolski odgoj i obrazovanje i Sektor za srednjoškolski odgoj i obrazovanje i obrazovanje odraslih.

Prema odredbama Državnog pedagoškog standarda osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja i Državnog pedagoškog standarda srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja Ministarstvo znanosti i obrazovanja izdaje suglasnosti na idejne projekte novih kao i dogradnju i rekonstrukciju postojećih škola, o čemu je ustrojilo evidenciju.

Za ulaganja u školske objekte, ne procjenjuju se troškovi korištenja, održavanja i zaposlenih i s osnivačima se ne utvrđuju izvori financiranja troškova. Državnim pedagoškim standardom osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja je propisano da za sportske trodijelne dvorane financijska sredstva osigurava Ministarstvo znanosti i obrazovanje i zainteresirana lokalna samouprava s obzirom na to da navedene dvorane zadovoljavaju i sportske potrebe lokalne zajednice.

Prema dostavljenoj dokumentaciji, Ministarstvo znanosti i obrazovanja dio podataka potrebnih za analizu Mreže školskih ustanova i ostvarenje uvjeta propisanih državnim pedagoškim standardima ima u Evidenciji građevina, e-Matici i Nacionalnom informacijskom sustavu prijava i upisa u srednje škole. Evidencija građevina ustrojena je u školskoj godini 2003./2004. na temelju snimanja stanja građevina, u svrhu izvještavanja i donošenja odluka. Evidencija sadrži podatke o nazivu škole, mjestu, broju građevina, vlasništvu, godini izgradnje i rekonstrukcije, ukupnoj površini, broju učionica, površini radnog prostora, tekućoj vodi, sanitarijama, električnoj energiji, centralnom grijanju, plinu, kanalizaciji, telefonima te je li objekt u funkciji. Podaci u navedenoj evidenciji, nakon njenog sastavljanja, nisu mijenjani, odnosno ažurirani. Pristup Evidenciji građevina i korištenje podataka iz navedene evidencije nije uređeno. E-Matica je zajednički elektronički upisnik ustanova osnovnog i srednjeg školstva koji vodi Ministarstvo znanosti i obrazovanja. Sadržaj navedenog upisnika propisan je Pravilnikom o zajedničkome upisniku školskih ustanova u elektroničkome obliku - e-Matici (Narodne novine 86/15). Prema navedenom Pravilniku, e-Matica sadrži upisnik ustanova, evidenciju odgojno-obrazovnoga rada u ustanovama za svaku školsku godinu, upisnik učenika u ustanovama i upisnik radnika ustanova. Ministarstvo znanosti i obrazovanja upisuje školsku ustanovu u Upisnik ustanova, s danom izdavanja rješenja o ispunjenju uvjeta za početak rada ustanove. Prema sadržaju izbornika, e-Matica obuhvaća, između ostalog, osnovne podatke o školskoj ustanovi, temeljnu dokumentaciju, nastavne programe, fakultativne predmete, djelatnike, infrastrukturu, statistike škole, dokumentaciju prosvjetne inspekcije i svjedodžbe. Osnovni podaci o školi se, između ostalog, odnose na naziv škole, OIB, županiju, grad, ravnatelja, tajnika, je li škola aktivna i datum ažuriranja podataka. Podaci o školskoj ustanovi, između ostalog, su vrsta ustanove, područje posebne državne skrbi, organizacija rada u smjenama, produženi boravak, modeli i oblici školovanja te dvojezična nastava. Temeljna dokumentacija odnosi se na akt o osnivanju. Infrastruktura se odnosi na broj i površinu prostora po vrstama. Drugi podaci obuhvaćaju: nalazi li se škola na otoku ili u brdsko-planinskom području, vrstu grijanja, broj telefonskih priključaka, Internet, koristi li prostor i druga škola, ima li škola centar za provođenje ispita, broj klima uređaja, broj klimatiziranih učionica i drugih prostora, pitku vodu, broj zaštitara i broj alarmnih uređaja. E-Matica pruža podatke za izradu pojedinih vrsta izvještaja, na temelju kojih se mogu provoditi analize. Između ostalog, to se odnosi na prikaze škola (osnovne, srednje, umjetničke, učenički domovi) prema osnivačima, broju matičnih i područnih škola na području Republike Hrvatske, prikaze prema obrazovnim programima, prema posebnim statusima (brdsko-planinsko područje, otočko područje, područje posebne državne skrbi), optimalne škole (prema broju učenika i razrednih odjela). E-Matica ne omogućuje pregled povijesnih podataka. Prema navedenom Pravilniku, u e-Maticu upis dijela podataka obavlja Ministarstvo znanosti i obrazovanja, a dijela škole. Pravilnikom su za podatke u evidenciji odgojno-obrazovnog rada, upisniku učenika i upisniku djelatnika propisani rokovi unosa. Za druge podatke, prije svega o objektima, nisu propisani rokovi, osobe odgovorne za unos i točnost podataka i eventualne ovlasti Ministarstva znanosti i obrazovanja za slučajeve da se podaci ne ažuriraju.

Uvid u e-Maticu ima 15 zaposlenika Ministarstva znanosti i obrazovanja, od čega osam ima ovlaštenje za unos podataka. E-Matica i Evidencija građevina nisu povezane te ne sadrže dio podataka o školskim ustanovama propisane državnim pedagoškim standardima i Odlukom o utvrđivanju normativa prostora i opreme građevina škola, građevina školskih sportskih dvorana i školskih vanjskih igrališta. Osnivači također vode evidencije o školskim ustanovama čiji sadržaj je različit, odnosno ne vode se isti podaci i u pravilu navedene evidencije ne obuhvaćaju dio podataka o školama propisanih državnim pedagoškim standardima. Osnivači nemaju mogućnost pristupa i korištenja podatka iz e-Matice. Državni ured za reviziju zatražio je da se imenuje, odnosno odredi zaposlenik Ministarstva znanosti i obrazovanja s kojim bi se obavio uvid u e-Maticu u dijelu koji se odnosi na podatke o građevinama i sustave izvještavanja. Zaposlenik nije imenovan i uvid nije obavljen. Za Evidenciju građevina, Ministarstvo znanosti i obrazovanja nema podatke o formatu u kojem je sastavljena, stupanju zaštite i pouzdanosti podataka te mogućnosti i načinu korištenja podatka (vrsta pristupa). Tijekom revizije obavljen je uvid u e-Maticu u školskoj ustanovi u dijelu ovlasti koji ustanova ima u korištenju i pristupu e-Matici.

Ministarstvo znanosti i obrazovanja nema evidenciju o školama, koja bi sadržavala podatke o tome u kojoj mjeri su škole prilagođene državnim pedagoškim standardima te stoga ni podatke o financijskim sredstvima koja bi bila potrebna za prilagodbu škola uvjetima iz standarda. Uvjeti u vezi s prostorom i opremom, tehnički, zdravstveni i ekološki uvjeti provjeravaju se kod početka rada školske ustanove ili izvođenja novog programa obrazovanja. U drugim slučajevima, Ministarstvo znanosti i obrazovanja nije od ustanova zatražilo podatke o ispunjavanju uvjeta za obavljanja odgojno-obrazovne djelatnosti. Osim toga, Ministarstvo znanosti i obrazovanja nema podatke o školama koje ne ispunjavaju propisane uvjete prostora i opreme, prije svega o školama kod kojih su korišteni zdravstveno i ekološki neprihvatljivi materijali. Otklanjanje nedostataka u školama koje počinju s radom u nadležnosti je osnivača.

Dio poslova provjere postojanja odgovarajućih uvjeta za rad u nadležnosti je prosvjetne inspekcije i ureda državne uprave. U provedbi inspekcijskog nadzora, u skladu sa Zakonom o prosvjetnoj inspekciji (Narodne novine 61/11 i 16/12), provodi se izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih osoba te poduzimaju li zakonom i drugim propisima predviđene mjere da se ustanovljeno stanje i poslovanje uskladi sa zakonom i drugim propisima. U provedbi nadzora utvrđuje se primjenjuje li se državni pedagoški standard, odnosno drugi standardi i normativi kojima se uređuje odgojno-obrazovna djelatnost te je li broj odjela, odgojnih i odgojno-obrazovnih skupina, broj učenika u odjelu, odgojnoj i odgojno-obrazovnoj skupini u skladu sa zakonom, drugim propisom i normativom. Prema Zakonu o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi Uredi državne uprave u županijama i Gradu Zagrebu prate ispunjavanje uvjeta prostora i opreme te tehničke, zdravstvene i ekološke uvjete za rad škola. Ako ustanova ne ispunjava navedene uvjete, zatražit će od osnivača školske ustanove da udovolji propisanim uvjetima u roku 90 dana, a ako osnivač ne udovolji zahtjevu i ne ispuni propisane uvjete, ured državne uprave u županijama i Gradu Zagrebu izvijestit će Ministarstvo znanosti i obrazovanja, koje može zabraniti rad školskoj ustanovi. Ministarstva znanosti i obrazovanja nema podatke o provedenim inspekcijskim nadzorima i nadzorima ureda državne uprave u županijama i Gradu Zagrebu.

Državni ured za reviziju nalaže Ministarstvu znanosti i obrazovanja uskladiti odredbe Odluke o utvrđivanju normativa prostora i opreme građevina škola, građevina školskih sportskih dvorana i školskih vanjskih igrališta s odredbama Državnog pedagoškog standarda osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja i Državnog pedagoškog standarda srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja u dijelu koji se odnosi na određivanje pripadnosti školskih sportskih dvorana u odnosu na broj razrednih odjela i učenika.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu znanosti i obrazovanja za ulaganja u škole procijeniti troškove korištenja, održavanja i zaposlenih te s osnivačima utvrditi izvore financiranja troškova.

Predlaže se izmijeniti odredbe Pravilnika o zajedničkome upisniku školskih ustanova u elektroničkome obliku - e-Matici na način da se osnivačima škola omogući pristup i korištenje podataka u e-Matici, a izvještajni sustav ustrojiti da omogući pregled povijesnih podataka, kako bi se podaci mogli analizirati i uspoređivati te biti osnova za donošenje odluka. Nadalje, predlaže se u suradnji s osnivačima ustrojiti jedinstvenu evidenciju o školama sa svim elementima propisanim Državnim pedagoškim standardom osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja, Državnim pedagoškim standardom srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja i Odlukom o utvrđivanju normativa prostora i opreme građevina škola, građevina školskih sportskih dvorana i školskih vanjskih igrališta te osnivačima i zaposlenicima Ministarstva znanosti i obrazovanja osigurati pristup i korištenje podataka radi praćenja stanja, analize i donošenja odluka. Nalaže se provoditi nadzor nad provedbom Državnog pedagoškog standarda osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja i Državnog pedagoškog standarda srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja te sastaviti ukupno godišnje izvješće i podnijeti ga Vladi Republike Hrvatske, koja godišnje izvješće treba podnijeti Hrvatskom Saboru u skladu s odredbama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi.

Državni ured za reviziju nalaže provoditi postupke utvrđivanja ispunjavanja uvjeta za obavljanje djelatnosti tijekom poslovanja škola u skladu s odredbama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi.

Predlaže se prikupljati i analizirati podatke o školama koje ne ispunjavaju propisane uvjete prostora i opreme, prije svega o školama kod kojih su korišteni zdravstveno i ekološki neprihvatljivi materijali, kako bi se u suradnji s osnivačima poduzele aktivnosti za ispunjavanje propisanih uvjeta.

SUSTAV FINANCIRANJA KAPITALNIH ULAGANJA U OSNOVNE I SREDNJE ŠKOLE

Financiranje materijalnih i financijskih rashoda, rashoda za tekuće i investicijsko održavanje i kapitalnih ulaganja u području osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja (decentralizirane funkcije) od 2001. do 2016. preneseno je s države na sve županije i 35 gradova. Sredstva za decentralizirane funkcije osiguravaju se iz udjela u prihodima od poreza na dohodak. Ako županije i gradovi (dalje u tekstu: Osnivači) iz dodatnog udjela poreza na dohodak ne ostvare sredstva potrebna za financiranje decentraliziranih funkcija osnovnog školstva, odnosno ako ne ostvare sredstva potrebna za financiranje decentralizirane funkcije srednjeg školstva, razliku do minimalnog financijskog standarda ostvaruju s pozicije izravnanja za decentralizirane funkcije iz državnog proračuna Republike Hrvatske za tekuću godinu.

Osim navedenog, sredstva se osiguravaju u državnom proračunu za završavanje kapitalnih projekata izgradnje, dogradnje, rekonstrukcije i opremanje školskih objekata, čiju je obvezu završavanja preuzela Republika Hrvatska na dan 1. srpnja 2001. do njihovog puštanja u funkciju, za izgradnju, dogradnju i rekonstrukciju školskog prostora školskih ustanova za djecu s teškoćama i školskih ustanova na jeziku i pismu nacionalnih manjina te za sufinanciranje opremanja škola kabinetskom, didaktičkom i informatičkom opremom koja uključuje i posebne računalne programe i sadržaje i opremanja školskih knjižnica obveznom lektinom. Također, Planom razvoja sustava odgoja i obrazovanja 2005.-2010., predviđena je provedba Projekta razvoj sustava odgoja i obrazovanja, koji je financiran udruženim sredstvima Svjetske banke i državnog proračuna, po kojemu je u razdoblju obuhvaćenom revizijom realiziran dio kapitalnih ulaganja u škole. Sredstva za navedeni Projekt planirana su državnim proračunom, pojedinačno za svaku investiciju.

Izvori sredstava za kapitalna ulaganja u škole su i proračunska sredstva Osnivača i jedinica lokalne samouprave na čijem se području škole nalaze. Također, za kapitalna ulaganja u škole na raspolaganju su sredstva koja se realiziraju putem više ministarstava i agencija, prije svega Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja, Ministarstva poljoprivrede te Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju. Ministarstvo znanosti i obrazovanja nema podatke o kapitalnim ulaganjima u škole koja se obavljaju putem drugih subjekata.

Sredstva za decentralizirane funkcije školstva, u dijelu koji se odnosi na kapitalna ulaganja u 2016., planirana su u iznosu 122.688.331,00 kn za osnovne škole i 53.027.049,00 kn za srednje škole, a u 2014. i 2015. u približno istom iznosu. Osnivači koji su primijenili model javno-privatnog partnerstva, mogli su zatražiti uvećanje materijalnih i financijskih rashoda za iznos najma (iznos koji se plaća privatnom partneru za vrijeme trajanja najma) uz uvjet da se za isti iznos umanje rashodi za kapitalna ulaganja. Ministarstvo znanosti i obrazovanja prijedlog visine sredstava, odnosno prijedlog odluka o minimalnim financijskim standardima i prijedlog Uredbe o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi na temelju upute (smjernica) Ministarstva financija za izradu državnog proračuna. Ukupan iznos sredstava za osiguranje minimalnog financijskog standarda, utvrđuje se prema limitu koje utvrđuje Ministarstvo financija u uputi, a Ministarstvo znanosti i obrazovanja samostalno određuje strukturu rashoda unutar zadanih limita. Na temelju prijedloga Ministarstva znanosti i obrazovanja, Vlada Republike Hrvatske, za svaku godinu, donosi uredbu o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Navedenom uredbom se utvrđuje način izračuna iznosa pomoći izravnjanja za sve decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iz državnog proračuna Republike Hrvatske za tu godinu prema posebnim zakonima i odlukama o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnog financijskog standarda javnih potreba u decentraliziranim djelatnostima te ukupni iznos decentraliziranih sredstava osnovnog i srednjeg školstva po županijama i gradovima, odnosno po nositeljima financiranja. Ukupni iznos sredstava za decentraliziranu funkciju školstva raspoređuje se na nositelje financiranja odlukama Vlade Republike Hrvatske o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva i odlukama o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba srednjih škola i učeničkih domova.

Prema Odlukama o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva u 2014., 2015. i 2016. decentralizirana sredstva za kapitalna ulaganja planirana su i osigurana za 335 651 učenika u školskoj godini 2013./2014., za 332 463 učenika u 2014./2015. te za 332 910 učenika u 2015./2016.

U tablici broj 2 daju se podaci o broju učenika u osnovnim školama u školskoj godini 2013./2014., 2014./2015. i 2015./2016., po županijama i za Grad Zagreb

Tablica broj 2

Podaci o broju učenika u osnovnim školama u školskoj godini 2013./2014., 2014./2015. i 2015./2016., po županijama i za Grad Zagreb¹

Redni broj	Županija	Broj učenika				
		2013./2014.	2014./2015.	2015./2016.	Indeks 5(4/2)	Indeks 6(4/3)
	1	2	3	4		
1.	Zagrebačka županija	27 040	26 868	26 473	97,9	98,5
2.	Krapinsko-zagorska županija	10 625	10 467	10 338	97,3	98,8
3.	Sisačko-moslavačka županija	13 306	12 554	12 091	90,9	96,3
4.	Karlovačka županija	8 932	8 696	8 734	97,8	100,4
5.	Varaždinska županija	14 668	14 415	14 084	96,0	97,7
6.	Koprivničko-križevačka županija	9 354	9 824	9 806	104,8	99,8
7.	Bjelovarsko-bilogorska županija	9 358	9 655	9 430	100,8	97,7
8.	Primorsko-goranska županija	19 284	19 481	19 324	100,2	99,2
9.	Ličko-senjska županija	3 547	3 465	3 390	95,6	97,8
10.	Virovitičko-podravska županija	7 429	6 905	6 926	93,2	100,3
11.	Požeško-slavonska županija	6 440	6 160	5 889	91,4	95,6
12.	Brodsko-posavska županija	13 963	13 541	13 179	94,4	97,3
13.	Zadarska županija	13 757	14 144	14 138	102,8	99,9
14.	Osječko-baranjska županija	24 077	23 385	22 817	94,8	97,6
15.	Šibensko-kninska županija	7 619	7 259	7 270	95,4	100,2
16.	Vukovarsko-srijemska županija	15 865	15 379	14 694	92,6	95,6
17.	Splitsko-dalmatinska županija	37 801	38 126	37 637	99,6	98,7
18.	Istarska županija	14 937	15 799	15 507	103,8	98,2
19.	Dubrovačko-neretvanska županija	9 615	9 918	9 964	103,6	100,5
20.	Međimurska županija	10 222	10 153	10 041	98,2	98,9
21.	Grad Zagreb	57 812	56 269	61 178	105,8	108,7
	Ukupno	335 651	332 463	332 910 ²	99,2	100,1

Prema Odlukama o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba srednjih škola i učeničkih domova u 2014., 2015. i 2016. decentralizirana sredstva za kapitalna ulaganja planirana su i osigurana za 185 350 učenika u školskoj godini 2013./2014., za 175 544 učenika u 2014./2015. te za 174 947 učenika u 2015./2016.

U tablici broj 3 daju se podaci o broju učenika u srednjim školama u školskoj godini 2013./2014., 2014./2015. i 2015./2016., po županijama i za Grad Zagreb.

¹ Podaci o broju učenika obuhvaćaju osnovne škole s općeobrazovnim i umjetničkim programima

² U Odluci o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva u 2016. godini iskazan je podatak o ukupnom broju učenika u iznosu 332 728, što ne odgovara zbroju učenika po županijama i gradovima

Tablica broj 3

Podaci o broju učenika u srednjim školama u školskoj godini 2013./2014., 2014./2015. i 2015./2016., po županijama i za Grad Zagreb³

Redni broj	Županija	Broj učenika				
		2013./2014.	2014./2015.	2015./2016.	Indeks	Indeks
	1	2	3	4	5(4/2)	6(4/3)
1.	Zagrebačka županija	7 456	7 405	7 105	95,3	96,0
2.	Krapinsko-zagorska županija	5 462	5 395	5 187	95,0	96,1
3.	Sisačko-moslavačka županija	6 352	5 710	5 803	91,4	101,6
4.	Karlovačka županija	5 260	4 675	4 927	93,7	105,4
5.	Varaždinska županija	8 468	8 500	8 318	98,2	97,9
6.	Koprivničko-križevačka županija	5 117	4 649	4 479	87,5	96,3
7.	Bjelovarsko-bilogorska županija	5 884	5 365	5 116	87,0	95,4
8.	Primorsko-goranska županija	10 898	10 488	10 334	94,8	98,5
9.	Ličko-senjska županija	1 739	1 654	1 484	85,3	89,7
10.	Virovitičko-podravska županija	3 835	3 618	3 470	90,5	95,9
11.	Požeško-slavonska županija	4 265	4 076	4 053	95,0	99,4
12.	Brodsko-posavska županija	7 261	6 640	6 359	87,6	95,8
13.	Zadarska županija	8 126	7 403	7 240	89,1	97,8
14.	Osječko-baranjska županija	14 085	13 324	12 525	88,9	94,0
15.	Šibensko-kninska županija	4 901	4 443	4 230	86,3	95,2
16.	Vukovarsko-srijemska županija	8 321	8 035	7 540	90,6	93,8
17.	Splitsko-dalmatinska županija	21 647	21 319	20 451	94,5	95,9
18.	Istarska županija	7 403	6 715	7 080	95,6	105,4
19.	Dubrovačko-neretvanska županija	5 617	6 158	5 807	103,4	94,3
20.	Međimurska županija	4 466	4 313	4 126	92,4	95,7
21.	Grad Zagreb	38 787	35 659	39 313	101,4	110,3
	Ukupno	185 350	175 544	174 947	94,4	99,7

Navedenim odlukama su propisani kriteriji i mjerila za osiguranje minimalnog financijskog standarda školstva u određenoj godini. Rashode za kapitalna ulaganja Osnivači su, prema odlukama o minimalnim financijskim standardima za 2014., 2015. i 2016., trebali planirati godišnjim planom u kojem se planiraju kapitalni projekti osnovnih i srednjih škola i učeničkih domova koji će se realizirati tijekom tekuće godine. Plan je donosilo nadležno tijelo Osnivača uz prethodnu suglasnost Ministarstva znanosti i obrazovanja. Sredstva su Osnivačima doznačavana na temelju zahtjeva, dokumentacije o provedenom postupku nabave te ovjerenih računa, odnosno obračunskih situacija koji su dospjeli ili dospijevaju u mjesecu za koji se zahtjev podnosio. Od 2017. za Osnivače više nije propisana obveza donošenja plana kapitalnih ulaganja. Osnivačima je dana veća samostalnost u financiranju prema vlastitim odlukama o kriterijima, mjerilima i načinu financiranja, a sredstva se doznačuju u jednakim mjesečnim obrocima. Osnivači također Ministarstvu znanosti i obrazovanja na kontrolu dostavljaju propisane Izvještaje o prihodima i rashodima decentraliziranih funkcija škola.

Kod izrade prijedloga navedenih odluka, odnosno rasporeda ukupnih sredstava na Osnivače, Ministarstvo znanosti i obrazovanja koristi unaprijed određen kriterij, odnosno formulu. Ukupni iznos sredstava dijeli se s ukupnim brojem učenika, razrednih odjela i građevinskih objekata u Republici Hrvatskoj u omjerima 45,0 % učenici, 45,0 % razredni odjeli i 10,0 % građevinski objekti. Na navedeni način se izračunavaju prosječne kalkulativne cijene, odnosno iznos sredstava po učeniku, odjelu i građevinskom objektu. Iznos sredstava po Osnivaču je zbroj umnožaka prosječne kalkulativne cijene s brojem učenika, brojem razrednih odjela i brojem građevina.

³ Podaci o broju učenika obuhvaćaju gimnazije, strukovne i druge srednje škole

Prema navedenom, sredstva se osnivačima raspoređuju prema istim kriterijima, a u obzir se ne uzima stanje i starost objekta i njegova usklađenost s uvjetima propisanim državnim pedagoškim standardima. Za primjenu drugih kriterija raspodjele sredstava potrebno je uspostaviti ažurnu evidenciju o stanju i opremljenosti škola te sustavno pratiti i analizirati podatke kako bi se utvrdili prioriteti kapitalnih ulaganja.

U 2016. prosječne kalkulativne cijene za nabavu proizvedene dugotrajne imovine i dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini za osnovne škole iznosile su po učeniku 169,99 kn, po razrednom odjelu 2.935,27 kn i po školskoj zgradi 4.714,49 kn godišnje, a za srednje škole iznosile su po učeniku 141,54 kn, po razrednom odjelu 3.119,06 kn i po školskoj zgradi 7.202,50 kn godišnje. Podatke o broju građevina na temelju kojih se izračunava iznos decentraliziranih sredstava Ministarstvu znanosti i obrazovanja dostavljaju Osnivači u obliku tablica. Upute za popunjavanje uz navedene tablice, u vezi s brojem objekata razlikuju se od obrazloženja koje je Ministarstvo znanosti i obrazovanja pojedinačno dostavilo nekim Osnivačima (uglavnom na njihov upit). Stoga su Osnivači na različit način iskazivali broj objekata u kojima se obavlja djelatnost, što je utjecalo na iznos sredstava po osnivaču.

Prema Evidenciji građevina u školskoj godini 2004./2005. u Republici Hrvatskoj bilo je 2 863 građevina osnovnih i 715 srednjih škola. Ukupna površina osnovnoškolskih građevina bila je 2 626 260 m², a nastava se odvijala u 19 706 učionica i praktikuma. Ukupna površina srednjoškolskih građevina bila je 1 540 684 m², a nastava se odvijala u 8 585 učionica i praktikuma. Najviše građevina izgrađeno je od 1950. do 1990. (1 542 osnovnih škola i 349 srednjih škola). Od 1300. do 1950. izgrađeno je 956 objekata osnovnih i 265 srednjih škola, od 1991. do 2004. izgrađeno je 277 osnovnih i 60 srednjih škola. Za 61 osnovnu i 41 srednju školu nema podataka o godini izgradnje. Prosječna starost građevina osnovnih škola bila je 43, a srednjih 54 godine. Ministarstvo znanosti i obrazovanja nema sustavne podatke o broju škola izgrađenih od 2005. do 2017.

Ministarstvo znanosti i obrazovanja je za školsku godinu 2003./2004. utvrdilo da je planska cijena izgradnje građevine 7.000,00 kn/m², a opremanja 1.750,00 kn/m². Prema tadašnjim potrebama prostora za osnovnoškolskog učenika bilo je potrebno u prosjeku 6,46 m², a za srednjoškolskog 8,08 m², odnosno za osnovnoškolskog učenika u građevinu je potrebno uložiti 56.522,00 kn, a srednjoškolskog 70.664,00 kn. Izračunano je da u osnovne škole na godišnjoj razini treba uložiti 312.970.379,00 kn, a u srednje 126.461.305,00 kn. Nakon 2003./2004., Ministarstvo znanosti i obrazovanja nije utvrđivalo navedene elemente i iznos potrebnih sredstava za ulaganja u školske objekte.

Prema podacima Ministarstva znanosti i obrazovanja iznos decentraliziranih sredstava za kapitalna ulaganja u osnovne i srednje škole od 2006. do 2015. je rastao, a nakon toga je u padu. Najveći iznos sredstava za kapitalna ulaganja osiguran je 2010. te je za osnovne škole iznosio 202.751.600,00 kn, a za srednje 88.809.231,00 kn. U 2011. sredstva su značajno smanjena (za osnovne škole iznosila su 134.993.102,00 kn, a za srednje 59.100.750,00 kn). Od 2013. do 2017. iznos sredstava se nije mijenjao te za osnovne škole iznosi približno 122.688.000,00 kn, a za srednje 53.027.000,00 kn. Analizom decentraliziranih sredstava za kapitalna ulaganja u škole za školsku godinu 2015./2016., utvrđeno je da se sredstva po Osnivaču za osnovne škole kreću od 276.124,00 kn do 20.567.112,00 kn, a za srednje od 573.847,00 kn do 11.816.052,00 kn. Sredstva po objektu i po Osnivaču za osnovne škole kreću se od 24.930,00 kn do 119.593,00 kn ili prosječno 46.020,00 kn, a za srednje škole od 38.256,00 kn do 158.459,00 kn ili prosječno 69.407,00 kn.

Navedenim podacima nije obuhvaćena Varaždinska županija, jer su sredstva za kapitalna ulaganja umanjena za 3.000.000,00 kn koji se odnose na rashode financirane po modelu javno-privatnog partnerstva. Podaci o decentraliziranim sredstvima za kapitalna ulaganja, broju objekata i sredstvima po objektu za Osnivače osnovnih i srednjih škola za školsku godinu 2015./2016. daju se u tablicama u prilogu Izvješća.

Decentralizirana sredstva nisu dovoljna za obavljanje većih kapitalnih ulaganja (gradnja i rekonstrukcija objekata) i za prilagodbu škola materijalnim i tehničkim uvjetima propisanim državnim pedagoškim standardima, u propisanim rokovima. U slučaju da se Osnivač odluči za takvo ulaganje iz navedenog izvora trebao bi niz godina da se projekt ostvari, a za to vrijeme ulaganja u sve druge objekte ne bi bila moguća. Kod donošenja navedenih standarda, a prije svega se to odnosi na rokove prilagodbe objekata, nisu sagledane potrebe i mogući izvori financiranja. Stoga Ministarstvo znanosti i obrazovanja s Osnivačima treba ubrzati radnje na racionalizaciji Mreže školskih ustanova i analizi stanja i opremljenosti škola, sustavno pratiti i prikupljati podatke o izvorima financiranja, uspostaviti sustav informiranja Osnivača i škola o mogućim izvorima, a u suradnji s drugim subjektima poduzeti aktivnosti za ustrojavanje jedinstvene baze podataka (registra) o kapitalnim ulaganjima u osnovne i srednje škole.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu znanosti i obrazovanja donijeti jedinstvenu uputu za utvrđivanje broja objekata u svrhu izračuna iznosa decentraliziranih sredstava za kapitalna ulaganja.

Predlaže se razmotriti mogućnosti izmjene kriterija za raspodjelu decentraliziranih sredstava za kapitalna ulaganja, koji bi, između ostalog, trebali uzeti u obzir stanje i starost objekta i usklađenost s uvjetima propisanim Državnim pedagoškim standardom osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja i Državnim pedagoškim standardom srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja.

Osim toga, predlaže sustavno pratiti i prikupljati podatke i uspostaviti sustav informiranja o izvorima financiranja kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole. S obzirom na to da se financiranje kapitalnih ulaganja u škole provodi putem raznih subjekata i iz raznih izvora, predlaže se Ministarstvu znanosti i obrazovanja u suradnji s drugim subjektima poduzeti aktivnosti za ustrojavanje jedinstvene baze podataka (registra) o kapitalnim ulaganjima u osnovne i srednje škole te osigurati pristup i korištenje podataka svim zainteresiranim subjektima.

PROVEDBA KAPITALNIH ULAGANJA U OSNOVNE I SREDNJE ŠKOLE

- Ministarstvo znanosti i obrazovanja

Osim financiranja decentraliziranim sredstvima, od 2014. do 2016., putem Ministarstva znanosti i obrazovanja izvršena su kapitalna ulaganja u škole koja se najvećim dijelom odnose na dovršetak projekta po Planu razvoja sustava odgoja i obrazovanja 2005.-2010. (Svjetska banka) te kapitalne pomoći za sufinanciranje gradnje i opremanja škola.

Plan razvoja sustava odgoja i obrazovanja provodi se od 2006., a provedba projekta je trajala do 31. siječnja 2012. Između ostalog, projekt je uključivao potporu regionalnom razvoju i inovacijama kroz kapitalna ulaganja u 60 osnovnih i 13 srednjih škola, odabranih putem javnog prijavljivanja.

Cilj izgradnje bio je ukidanje trosmjenske nastave, odnosno smanjenje broja učenika koji pohađaju nastavu u tri smjene i povećanje broja učenika koji nastavu pohađaju u jednoj smjeni. Planirana ulaganja u sve škole, utvrđena listom projekata iznosila su 649.855.000,00 kn. Projektom je planirano financiranje rekonstrukcije, dogradnje i izgradnje navedenih objekata sredstvima zajma i državnog proračuna u jednakim omjerima. Sredstva zajma Svjetske banke u cijelosti su povučena (iskorištena). Od navedenog broja, koncem 2011. nije započela i nije financirana sredstvima zajma realizacija kapitalnih projekata 20 osnovnih i pet srednjih škola. Prema podacima iz izvješća Ministarstva znanosti i obrazovanja, sastavljenog u siječnju 2012., Projekt nije u potpunosti ostvario ciljeve, odnosno nije riješio problem trosmjenske nastave. U vrijeme trajanja projekta (do konca 2011.), praćeno je ostvarenje postavljenog cilja, ali nakon završetka projekta, iako se s izgradnjom škola nastavilo, ostvarenje cilja projekta se ne prati. Sredstva za provedbu navedenog projekta u državnom proračunu planirana su uglavnom pojedinačno za svaku investiciju. Ministarstvo znanosti i obrazovanja nema podatka o kriterijima na temelju kojih je od 2012. za škole s liste projekata osiguravalo sredstva u proračunu.

Sredstva za kapitalne pomoći za gradnju i opremanje u državnom proračunu planirana su u jednom iznosu. Za 2014. planirana su sredstva za kapitalne pomoći u iznosu 3.660.774,00 kn, a ostvarena su u iznosu 3.927.545,00 kn (najvećim dijelom odnose se na prijenose sredstava Zdravstvenoj školi Split, Osnovnoj školi Pujanke Split, Virovitičko-podravskoj županiji i Učeničkom domu Bjelovar). Za 2015. planirana su sredstva u iznosu 41.000.000,00 kn, a ostvarena su u iznosu 41.289.854,00 kn (najvećim dijelom odnose se na prijenose sredstava osnovnim školama Novo Čiče, Pribislavec, Pazdigrad Split, Podcrkavlje te Sportskoj dvorani Sinj). Za 2016. planirana su sredstva u iznosu 18.802.126,00 kn, a ostvarena su u iznosu 18.277.016,00 kn (najvećim dijelom odnose se na prijenose sredstava osnovnim školama Pazdigrad, Podcrkavlje, Popovača i Novska te Centru za odgoj i obrazovanje Karlovac).

Kapitalne pomoći dodjeljuju se Osnivačima, odnosno školama na temelju zamolbi. Ministarstvo znanosti i obrazovanja za kapitalne pomoći nije utvrdilo kriterije za raspored, određivanje visine i iznosa sufinanciranja. Prema pisanom obrazloženju Ministarstva znanosti i obrazovanja, svakoj zamolbi se pristupa individualno te se pregovara o omjeru i iznosu sufinanciranja u skladu s fiskalnim kapacitetom i mogućnostima Osnivača. Ministarstvo znanosti i obrazovanja za dodjelu kapitalnih pomoći nema izračun i prikaz fiskalnog kapaciteta Osnivača. Ministarstvo znanosti i obrazovanja također ne kontrolira namjensko trošenje sredstava, iako je odredbom članka 150. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi propisano da nadzor i kontrolu namjenskog trošenja sredstava, koja se osiguravaju iz državnog proračuna, obavlja Ministarstvo znanosti i obrazovanja. Prema pisanom obrazloženju navedenog Ministarstva, kontrole se ne provode, jer Ministarstvo pretpostavlja da se sredstva troše namjenski, odnosno da Osnivači posluju u skladu s propisima.

Revizijom je utvrđeno da je Ministarstvo znanosti i obrazovanja kod gradnje i rekonstrukcije objekata većinom financiralo radove i nadzor nad izvođenjem radova, a Osnivači druge troškove. Također, za pojedine objekte postupak nabave roba, radova i usluga (radovi i nadzor) provodilo je Ministarstvo znanosti i obrazovanja, a za pojedine Osnivači. Ugovori o sufinanciranju zaključivani su u slučajevima kada je postupke nabave provodio Osnivač.

Omjeri financiranja (udjel koji financira Ministarstvo znanosti i obrazovanja, odnosno Osnivač) u zaključenim sporazumima su različiti. U pojedinim slučajevima, kada je Ministarstvo znanosti i obrazovanja bilo ugovaratelj radova, nisu zaključeni sporazumi o financiranju kojima bi se uredili međusobni odnosi. Također, ne imenuju se koordinatori ulaganja, ali se za pojedine investicije održavaju sastanci na kojima sudjeluju projektanti, predstavnici izvoditelja radova, stručnog nadzora i Osnivača.

Ugovori o izvođenju radova, kada je Ministarstvo znanosti i obrazovanja bilo naručitelj, sadrže rokove izvođenja radova te jamstva (ugovornu kaznu za kašnjenje s izvođenjem radova, jamstvo banke za uredno ispunjenje ugovora, policu osiguranja gradilišta i građevine, jamstvo za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku te plaćanje manjeg iznosa radova od obračunanog za 5,0 % ili 10,0 % do primopredaje radova). Ministarstvo znanosti i obrazovanja vodi evidenciju primljenih instrumenata osiguranja. Produljenje rokova izvođenja najčešće je bilo uvjetovano problemima izvoditelja radova, između ostalog, organizacijski problemi u poslovanju izvoditelja i stečaj.

Prema očitovanju, Ministarstvo znanosti i obrazovanja u takvim slučajevima procjenjuje štete i koristi od raskida ugovora i naplate jamstva. Ministarstvo znanosti i obrazovanja ne analizira podatke o rokovima trajanja investicija i razlozima produljenja rokova, kako bi investicijama upravljalo na učinkovitiji način. Nakon završetka radova, neovisno je li Ministarstvo znanosti i obrazovanja ugovaratelj radova ili ih sufinancira, predstavnik Ministarstva znanosti i obrazovanja ne sudjeluje u primopredaji radova, a zapisnik o primopredaji najčešće potpisuju predstavnik izvoditelja radova, nadzorno tijelo i predstavnik škole.

Prema propisima iz područja proračunskog računovodstva, kapitalni projekti u kojima je Ministarstvo znanosti i obrazovanja bilo naručitelj radova, trebaju se evidentirati kao rashodi za nabavu dugotrajne imovine i istodobno u imovini u pripremi. Nakon završetka ulaganja, imovina se odlukom Ministra prenosi investitoru (Osnivaču ili školi). Odluka se donosi nakon primopredaje radova i stavljanja objekta u funkciju. U pojedinim slučajevima, rashodi su pogrešno evidentirani. Kapitalni projekti u kojima Ministarstvo znanosti i obrazovanja sufinancira gradnju, a naručitelj radova je Osnivač, evidentiraju se na računu kapitalne pomoći.

Ministarstvo znanosti i obrazovanja je za školsku godinu 2003./2004. utvrdilo plansku cijenu izgradnje, odnosno opremanja objekata. Nakon navedenog razdoblja, planske cijene nisu utvrđivane i nisu uspoređivane sa stvarnim troškovima izgradnje i opremanja objekata, jer Ministarstvo znanosti i obrazovanja ne vodi evidenciju o troškovima izgradnje i opremanja po m² bruto (neto) površine objekta.

Od 2014. do 2016. Ministarstvo znanosti i obrazovanja je provodilo projekt izgradnje interkulture škole u Vukovaru. U travnju 2014. Republika Hrvatska pristupila je u članstvo Europskog gospodarskog prostora potpisivanjem Sporazuma o sudjelovanju u Europskom gospodarskom prostoru čime je dobila mogućnost korištenja dva financijska mehanizma od 2009. do 2014. (Norveški financijski mehanizam i Financijski mehanizam Europskog gospodarskog prostora). U navedenom programskom razdoblju sufinanciran je, između ostalih, projekt osnivanja interkulture škole u Vukovaru. Tijelo odgovorno za iniciranje, pripremu i provedbu navedenog Projekta je Ministarstvo znanosti i obrazovanja koje nema podatke o provedbi projekta.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu znanosti i obrazovanja urediti postupak i utvrditi kriterije i mjerila za dodjelu sredstava kapitalnih pomoći Osnivačima i školama te nalaže obavljati nadzor i kontrolu namjenskog trošenja sredstava, odnosno uspostaviti mehanizme kontrole namjenskog trošenja sredstava, u skladu s odredbama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi.

Predlaže se urediti postupak određivanja nadležnosti za provedbu nabave kod zajedničkog financiranja, pri čemu treba uzeti u obzir kadrovske kapacitete Osnivača i škola kojima se sredstva odobravaju te za sva kapitalna ulaganja urediti odnose s Osnivačima i imenovati koordinate ulaganja.

Predlaže se utvrditi planske cijene izgradnje objekata, pratiti i analizirati troškove izgradnje u odnosu na bruto (neto) površinu objekta te pratiti i analizirati rokove izvođenja radova i razloge produljenja. Pri donošenju odluka o kapitalnim ulaganjima potrebno je uzeti u obzir rezultate (zaključke) navedenih analiza, kako bi se kapitalnim ulaganjima upravljalo na učinkovitiji način.

- **Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije**

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije provedbom raznih aktivnosti i programa utječe na održivost razvoja lokalne zajednice u smislu poboljšanja dostupnosti lokalne infrastrukture, prije svega izgradnjom, obnovom i rekonstrukcijom objekata socijalne, komunalne i gospodarske infrastrukture na lokalnoj razini. Značajnija kapitalna ulaganja u osnovne i srednje škole od 2014. do 2016. iz proračunskih sredstava navedenog Ministarstva provedena su kroz Program održivog razvoja lokalne zajednice (u 2016. sufinancirano je 12 projekata, u 2015. šest te 2014. tri projekta). Osim navedenog, kapitalna ulaganja u osnovne i srednje škole obavljana su kroz projekte sufinancirane sredstvima zajmova Europske investicijske banke i Razvojne banke Vijeća Europe. Prema ustrojenim evidencijama i izvještajima o provedbi projekata sufinanciranih sredstvima navedenih banaka, projektom Integralni razvoj lokalne zajednice bila su obuhvaćena 74, Razvoj infrastrukture na otocima i u priobalju devet, Izgradnja objekata komunalne i društvene infrastrukture na hrvatskim otocima 22 te Obnova i izgradnja školskih objekata u Republici Hrvatskoj 137 potprojekata iz područja školstva. Provedba navedenih projekata započela je prije razdoblja obuhvaćenog revizijom, ali su se pojedine aktivnosti dijela potprojekata provodile od 2014. do 2016.

Projektom Integralni razvoj lokalne zajednice financirano je 545 potprojekata, od čega se 74 odnose na školske objekte. Ukupni rashodi projekta planirani su u iznosu 411.700.000 EUR, od čega je dio planiran financirati iz zajma Europske investicijske banke. Ugovor o zajmu zaključen je u prosincu 2004. u iznosu 150.000.000 EUR, od čega su povučena sredstva u iznosu 106.800.000 EUR, a preostali iznos zajma je otkazan. Do konca 2016., ulaganja po potprojektima iz područja školstva iznose 630.230.458,00 kn, a završena su 72 školska objekta. Dva potprojekta (izgradnja Osnovne škole Klinča Sela i Sportske dvorane u Glini) završena su tijekom 2017.

Kroz projekt Razvoj infrastrukture na otocima i u priobalju financirano je 25 potprojekata, od čega devet iz područja školstva. Ukupni rashodi projekta planirani su u iznosu 50.000.000 EUR, od čega je iz zajma Europske investicijske banke planirano financirati 50,0 %. Ugovor o zajmu zaključen je u 2011. u iznosu 25.000.000 EUR, od čega su povučena sredstva u iznosu 7.000.000 EUR, a preostali iznos zajma je otkazan. Do konca 2016. ulaganja po potprojektima iz područja školstva iznose 114.792.603,00 kn, a završeno je šest školskih objekata. Jedan objekt (Školska sportska dvorana na Arapovcu) završen je tijekom 2017.

Za dva potprojekta (rekonstrukcija i dogradnja Osnovne škole u Orebiću s izgradnjom školske sportske dvorane te izgradnja školske sportske dvorane u Smokvici), s obzirom na to da općine nisu bile u mogućnosti u potpunosti financirati predviđeni udjel, zatraženo je da se sredstva osiguraju kroz projekt Izgradnja objekata komunalne i društvene infrastrukture na hrvatskim otocima.

Kroz projekt Izgradnja objekata komunalne i društvene infrastrukture na hrvatskim otocima financirano je 107 potprojekata, od čega 22 iz područja školstva. Ukupni rashodi projekta planirani su u iznosu 386.728.743,00 kn, od čega je iz zajma Razvojne banke Vijeća Europe planirano financirati 50,0 %. Ugovor o zajmu zaključen je koncem 2004. u iznosu 193.364.371,00 kn. Sredstva zajma povučena su u cijelosti. Do konca 2016. ulaganja po potprojektima iz područja školstva iznose 51.549.177,00 kn, a završeno je 20 školskih objekata. Dva potprojekta, rekonstrukcija i dogradnja Osnovne škole u Orebiću s izgradnjom školske sportske dvorane te izgradnja, uređenje okoliša i opremanje školske sportske dvorane u Smokvici čije, je sufinanciranje početno bilo obuhvaćeno projektom Razvoj infrastrukture na otocima i u priobalju, do konca 2016. nisu završena. Za školsku sportsku dvoranu u Smokvici uporabna dozvola dobivena je u siječnju 2017., a za Osnovnu školu u Orebiću u tijeku je tehnički pregled te je planirano stavljanje u funkciju u siječnju 2018.

Kroz projekt Obnova i izgradnja školskih objekata u Republici Hrvatskoj financirano je 137 potprojekata. Ukupni rashodi projekta planirani su u iznosu 804.912.000,00 kn, od čega je iz zajma Razvojne banke Vijeća Europe planirano financirati 50,0 %. Ugovor o zajmu zaključen je koncem 2004. u iznosu 402.456.000,00 kn, od čega su povučena sredstva u iznosu 399.786.370,00 kn, a preostali iznos zajma je otkazan. Svi potprojekti su završeni do sredine 2012., osim izgradnje jedne školske sportske dvorane koja je u funkciji od rujna 2014. Ukupna ulaganja iznose 854.215.852,00 kn.

Nositelji provedbe postupaka javne nabave za odabir najpovoljnije ponude za izvođenje radova i pružanje usluga stručnog nadzora za projekt Razvoj infrastrukture na otocima i u priobalju te Izgradnja objekata komunalne i društvene infrastrukture na hrvatskim otocima bile su najvećim dijelom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: lokalne jedinice), a kod projekta Integralni razvoj lokalne zajednice te Obnova i izgradnja školskih objekata u Republici Hrvatskoj najvećim dijelom ministarstva koja su bila mjerodavna u vrijeme provedbe (Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka i Ministarstvo regionalnoga razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva). Međusobna prava i obveze u sufinanciranju i realizaciji potprojekata s lokalnim jedinicama utvrđivana su ugovorima o zajedničkom financiranju (ugovorima o sufinanciranju). Prema pisanom očitovanju Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, utvrđivanje udjela sufinanciranja lokalnih jedinica obavljano je zasebno za svaki ugovor, ovisno o fazi izvedenosti potprojekta, stupnju razvijenosti i financijskim mogućnostima lokalnih jedinica. Prijenosi sredstava evidentirani su kao rashodi za kapitalne pomoći (ugovaratelji izvođenja radova su bile lokalne jedinice samostalno ili zajedno s mjerodavnim ministarstvom), osim kod projekta Obnova i izgradnja školskih objekata u Republici Hrvatskoj u kojem su evidentirani kao rashodi za nabavu dugotrajne imovine te imovina u pripremi (mjerodavno ministarstvo je bilo samostalno ugovaratelj izvođenja radova). U svrhu utvrđivanja vrijednosti ulaganja i evidentiranja vlasništva, na zahtjev lokalnih jedinica dostavljan je izvadak iz analitičke evidencije za tražene potprojekte s prikazom troškova. Prijenosi sredstava su obavljani na temelju zahtjeva za plaćanje u prilogu kojih su obračunske situacije (računi) o izvedenim radovima i obavljenim uslugama ovjerene od izvoditelja radova (pružatelja usluga), stručnog nadzora i lokalne jedinice, izravno na račune izvoditelja (podizvoditelja) radova, odnosno pružatelja usluga.

Iznimno, ako je lokalna jedinica već obavila plaćanje po ispostavljenim obračunskim situacijama (računima) te o obavljenom plaćanju dostavila dokaz, sredstva su prenesena lokalnim jedinicama. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije ustrojilo je evidenciju pribavljenih instrumenata osiguranja te je ugovaralo obvezu dostave instrumenta osiguranja za dobro izvršenje posla i otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku. Prema ustrojenim evidencijama i izvještajima o provedbi projekata, dio potprojekta bio je uključen u projekte na temelju dokumentacije u ranoj fazi pripremljenosti, odnosno bez prethodno riješenih imovinsko pravnih odnosa, ishoda akta na temelju kojeg se odobrava izvođenje radova, od dijela potprojekata se tijekom izvođenja projekata odustalo, a za dio su ukupni rashodi izvršeni znatno iznad planiranih. Nedostatak sredstava državnog proračuna za financiranje provedbe potprojekata u pojedinim proračunskim godinama, nepouzdanost sufinanciranja lokalnih jedinica (nedostatna sredstva u njihovim proračunima), problemi s projektnom dokumentacijom (izmjene propisa i normi), provedbom postupaka javne nabave (žalbeni postupci, ponavljanje postupaka javne nabave) uzrokovali su produljenje rokova za dovršetak potprojekata, a time i projekata u cjelini. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije ne vodi i ne analizira podatke o troškovima izgradnje školskih objekata u odnosu na bruto (neto) površinu objekata čiju izgradnju je sufinanciralo (financiralo). Raspoložuje podacima o početku i završetku investicija, ali podatke ne sistematizira i analizira.

Državni ured za reviziju predlaže voditi i analizirati podatke o troškovima izgradnje školskih objekata u odnosu na bruto (neto) površinu objekata čiju izgradnju sufinancira (financira) te analizirati podatke o rokovima trajanja investicija. Rezultate (zaključke) navedenih analiza potrebno je uzeti u obzir pri donošenju odluka kako bi se kapitalnim ulaganjima upravljalo na učinkovitiji način.

Kroz Program održivog razvoja lokalne zajednice, koji se provodi na temelju godišnjih programa, financirani su u 2014. projekti ukupne vrijednosti 59.568.222,00 kn, u 2015. u vrijednosti 47.921.281,00 kn te 49.086.929,00 kn u 2016. U 2014. od ukupno zaprimljenih 727 projektnih prijedloga ukupne vrijednosti 477.153.786,00 kn na kapitalna ulaganja u osnovne i srednje škole odnosilo se 15 u vrijednosti 19.031.117,00 kn, od čega su odobrena i realizirana tri u vrijednosti 1.043.000,00 kn. U 2015. od ukupno zaprimljenih 511 projektnih prijedloga u vrijednosti 309.143.152,00 kn na kapitalna ulaganja u osnovne i srednje škole odnosilo se 16 u vrijednosti 14.689.598,00 kn, od čega je odobreno i realizirano šest u vrijednosti 2.479.000,00 kn. U 2016. od ukupno zaprimljenih 567 projektnih prijedloga u vrijednosti 261.504.394,00 kn na kapitalna ulaganja u osnovne i srednje škole odnosilo se 13 u vrijednosti 7.211.690,00 kn, od čega je realizirano 12 u vrijednosti 4.257.482,00 kn.

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije na mrežnim stanicama objavljuje poziv za iskaz interesa za sufinanciranje projekata prema Programu održivog razvoja lokalne zajednice u tekućoj godini. U pozivu se, između ostalog, određuju prihvatljivi podnositelji zahtjeva, objekti, aktivnosti i iznosi sufinanciranja, postupak i rokovi podnošenja zahtjeva. Uz poziv se objavljuju smjernice za podnositelje zahtjeva i drugi obrasci i dokumenti potrebni za podnošenje zahtjeva.

Prihvatljivi podnositelji zahtjeva prema pozivu za iskaz interesa bile su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti ispod 100,0 % prosjeka razvijenosti Republike Hrvatske, u skladu s Odlukom o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (Narodne novine 158/13), osim jedinica lokalne samouprave s područja otoka koje su bile obuhvaćene zasebnim programom u 2015. i 2016.

Visina udjela Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije u sufinanciranju pojedinog projekta ovisi o skupini u koju je jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave razvrstana. Ukupna vrijednost sufinanciranja navedenog Ministarstva, po podnositelju u 2014. i 2015. iznosila je do 2.000.000,00 kn, a u 2016. do 1.000.000,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Za sufinanciranje nisu bili prihvatljivi projekti čija je ukupna vrijednost manja od 50.000,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Jedan podnositelj u 2014. mogao je prijaviti najviše tri, a u 2015. i 2016. najviše dva projektna prijedloga. Povjerenstvo za odabir projekata (dalje u tekstu: Povjerenstvo) imenuje ministar Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije. Predsjednik Povjerenstva određuje stručne osobe (ocjenjivače) za vrednovanje projektnih prijedloga.

Nakon administrativne obrade pristiglih zahtjeva koja obuhvaća provjeru je li zahtjev zaprimljen u roku, potpunost zahtjeva, prihvatljivost podnositelja, partnera, objekta, aktivnosti i sufinanciranja, ocjenjivači obavljaju prvu fazu vrednovanja projektnih prijedloga prema kriterijima utvrđenim u smjernicama za podnositelje zahtjeva (najveći broj bodova 100). Svaki projekt ocjenjuju dva ocjenjivača zasebno. Ukoliko je razlika u ocjeni dvaju ocjenjivača veća od deset bodova, ocjenjivanje provodi i treći ocjenjivač. Prosječna ocjena ocjenjivača predstavlja ocjenu projekta. Pojedini kriteriji ne sadrže mjerila za vrednovanje. Primjerice, za kriterij odnosa između predviđenih troškova i očekivanih rezultata navedeno je da se pet bodova može dodijeliti isključivo projektima koji imaju dobar omjer predviđenih troškova i očekivanih rezultata, ali nije utvrđeno mjerilo za određivanje dobrog omjera. Za kriterij utjecaja na lokalnu zajednicu navedeno je da se pet bodova može dodijeliti projektnim prijedlozima koji će nakon realizacije, u procesu eksploatacije, bitno pridonijeti kvaliteti života na prostoru njegove realizacije, ali nije utvrđeno mjerilo za utvrđivanje bitnog doprinosa kvaliteti života.

U drugoj fazi vrednovanja projektnih prijedloga Povjerenstvo dodjeljuje dodatne bodove (od 1 do 30). U smjernicama za podnositelje zahtjeva navedeno je da se dodatni bodovi dodjeljuju u skladu s ocjenom u kolikoj mjeri projektni prijedlog slijedi prioritete županijske razvojne strategije na određenom području te smatra li se važnim doprinosom razvoju i održivosti lokalne zajednice. Za provedbu navedenog vrednovanja nisu utvrđena mjerila.

Nakon provedenog postupka vrednovanja, Povjerenstvo sastavlja listu projektnih prijedloga po županijama prema ukupnom broju bodova ostvarenih u postupku vrednovanja. Listu prijedloga za odabir čine najviše bodovani projektni prijedlozi na temelju koje ministar Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije donosi odluku o odabiru projekata za sufinanciranje. S odabranim korisnicima zaključuju se ugovori o sufinanciranju. Sastavni dio ugovora, između ostalog, je zadužnica u iznosu odobrenog sufinanciranja. Ugovoreni iznos sufinanciranja Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije isplaćuje na račun korisnika prema dostavljenom zahtjevu za plaćanje (nadoknadu) sredstava za izvedene radove, odnosno izvršene usluge na projektu tijekom razdoblja prihvatljivosti troškova. Uz zahtjev za plaćanje, između ostalog, korisnik sredstava obavezan je dostaviti izjavu o nepostojanju dvostrukog financiranja. Navedenom izjavom ovlaštena osoba korisnika sredstava pod materijalnom i kaznenom odgovornošću izjavljuje da aktivnosti i troškovi uključeni u navedeni projekt ne podliježu dvostrukom financiranju iz drugih projekata, programa ili sustava financiranja iz javnih sredstava državnog proračuna i proračuna Europske unije.

Programima održivog razvoja lokalne zajednice za 2014., 2015. i 2016., utvrđeno je da je korisnik obavezan provesti postupak nabave u skladu sa važećim Zakonom o javnoj nabavi. Također, utvrđeno je da Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije može propisati način provedbe postupka javne nabave u slučajevima kada se s obzirom na procijenjenu vrijednost nabave ne treba primjenjivati Zakon o javnoj nabavi. Ukoliko Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije propiše način provedbe postupka, korisnik je obavezan pridržavati se propisanog. U razdoblju obuhvaćenom revizijom, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije nije propisalo način provedbe postupka javne nabave u slučajevima kada se s obzirom na procijenjenu vrijednost nabave ne treba primjenjivati Zakon o javnoj nabavi.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu regionalnoga razvoja i fondova Europske unije utvrditi mjerila za sve kriterije prema kojima se obavlja vrednovanje projektnih prijedloga kod Programa održivog razvoja lokalne zajednice kako bi način dodjele bodova bio jasan podnositeljima projektnih prijedloga te se osiguralo ujednačeno postupanje pri vrednovanju projektnih prijedloga. Predlaže se, u skladu s predviđenom mogućnosti iz godišnjih Programa održivog razvoja lokalne zajednice, propisati način provedbe postupaka javne nabave u slučajevima kada se s obzirom na procijenjenu vrijednost nabave ne treba primijeniti Zakon o javnoj nabavi s ciljem provedbe postupaka nabave u skladu s načelima transparentnosti i jednakog tretmana svih potencijalnih ugovaratelja.

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije je koordiniralo proces izrade Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. (dalje u tekstu: Operativni program) koji je Europska komisija odobrila u prosincu 2014. Operativnim programom je Republici Hrvatskoj stavljeno na raspolaganje 4,321 milijardi EUR iz Europskog fonda za regionalni razvoj i 2,559 milijardi EUR iz Kohezijskog fonda (ukupno 6,880 milijardi EUR). U okviru Operativnog programa za ulaganje u obrazovanje, vještine i cjeloživotno učenje (prioritetna os devet) osigurano je 270.914.791 EUR, od čega za razvoj digitalno zrelih škola koje su spremne za korištenje potencijala informacijsko komunikacijske tehnologije u obrazovanju i razvoju vještina 21. stoljeća potrebnih na tržištu rada 102.914.791 EUR, modernizaciju, unaprjeđenje, povećanje infrastrukture smještaja u visokom obrazovanju s ciljem poboljšanja pristupa visokom obrazovanju i završetak studija za studente u nepovoljnom položaju 105.000.000 EUR te povećanje relevantnosti strukovnog obrazovanja kroz poboljšanje uvjeta za stjecanje praktičnih vještina u ciljanim sektorima srednjeg strukovnog obrazovanja s ciljem postizanja veće zapošljivosti učenika srednjeg strukovnog obrazovanja 63.000.000 EUR. Prema sporazumu o utvrđivanju uvjeta za dodjelu javnih sredstava u okviru prioritetne osi devet - Obrazovanje, vještine i cjeloživotno učenje Operativnog programa, zaključenog između Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije i Ministarstva znanosti i obrazovanja iz kolovoza 2015., sredstva potrebna za financiranje projekata u okviru navedene prioritetne osi u svom proračunu osigurava Ministarstvo znanosti i obrazovanja.

U okviru razvoja digitalno zrelih škola koje su spremne za korištenje potencijala informacijsko komunikacijske tehnologije u obrazovanju i razvoju vještina 21. stoljeća potrebnih na tržištu rada u tijeku je provedba pilot projekta e-Škole (Uspostava sustava razvoja digitalno zrelih škola). Ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava za provedbu navedenog projekta zaključili su u srpnju 2016. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (Upravljačko tijelo), Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije (Posredničko tijelo razine 2) te Hrvatska akademska i istraživačka mreža - CARNet (korisnik bespovratnih sredstava). Ugovorena je provedba pilot projekta do ožujka 2018.

Dodijeljena bespovratna sredstva iznose 227.869.094,00 kn. Projekt provode Hrvatska akademska i istraživačka mreža - CARNet s Fakultetom organizacije i informatike iz Varaždina, Agencijom za odgoj i obrazovanje i Agencijom za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih. Projektom se nastoji riješiti niska razina iskorištenosti informacijsko komunikacijske tehnologije u obrazovnom sustavu te nedostatna i zastarjela opremljenost navedenom opremom. Projektom se planira utvrditi organizacijski, tehnološki i obrazovni koncepti uvođenja informacijsko komunikacijske tehnologije u odabranim školama, donijeti preporuke za implementaciju sustava digitalno zrelih škola i podići razina digitalne zrelosti za jednu razinu u 10,0 % škola. Pilot projekt trebao bi također osigurati da se u glavnom projektu, čija je provedba Operativnim programom planirana od 2019. do 2023., provedu najbolje prakse ostvarene u okviru pilot projekta. Prema podacima Ministarstva znanosti i obrazovanja, do studenoga 2017. ukupno su realizirana sredstva na projektu u iznosu 172.833.149,00 kn.

Nadalje, prema Programskom dodatku Operativnog programa za specifični cilj povećanje relevantnosti strukovnog obrazovanja kroz poboljšanje uvjeta za stjecanje praktičnih vještina u ciljanim sektorima srednjeg strukovnog obrazovanja, radi postizanja veće zapošljivosti učenika srednjeg strukovnog obrazovanja, predviđeno je uspostavljanje mreže regionalnih centara kompetentnosti u strukovnom obrazovanju u suradnji s gospodarskim i civilnim sektorom. Navedeni regionalni centri će omogućiti aktivnu praktičnu obuku za učenike, nastavnike i zaposlenike u skladu s potrebama tržišta rada te suradnju sa sličnim centrima u Europskoj uniji kroz ulaganja u infrastrukturu. U regionalnim centrima kompetentnosti će se provoditi programi redovitog strukovnog obrazovanja, stručnog usavršavanja i cjeloživotnog obrazovanja kao i drugi oblici formalnog i neformalnog obrazovanja (učenje temeljeno na radu, natjecanja i prezentacije znanja i vještina i drugo). U prvoj fazi biti će obuhvaćeni programi iz područja turizma, ugostiteljstva, strojarstva, elektrotehnike, informacijske i komunikacijske tehnologije, poljoprivrede i zdravstva. Prije odabira i uspostave regionalnih centara kompetentnosti i donošenja Mreže regionalnih centara kompetentnosti potrebno je provesti temeljitu analizu stanja u sustavu strukovnog obrazovanja i osposobljavanja te izmjene Zakona o strukovnom obrazovanju. Za korištenje bespovratnih sredstava za uspostavu infrastrukture regionalnih centara kompetentnosti u strukovnom obrazovanju objavit će se poziv na dostavu projektnih prijedloga. Vremenski plan provođenja navedenih aktivnosti nije utvrđen, osim što je Ministarstvo znanosti i obrazovanja Akcijskim planom provedbe Programa razvoja sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja 2016.-2020., u drugom kvartalu 2017. planiralo definirati i usvojiti kriterije za uspostavu regionalnih centara kompetentnosti te utvrditi prostorni raspored mreže centara kompetentnosti na regionalnoj razini i optimalni broj centara kompetentnosti, što nije ostvareno u planiranom roku. U vrijeme obavljanja revizije (prosinac 2017.), analiza stanja u sustavu strukovnog obrazovanja bila je u izradi, a prijedlog Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o strukovnom obrazovanju, kojim se propisuje način uspostavljanja regionalnih centara kompetentnosti, prošao je javnu raspravu te je bio upućen u proceduru donošenja. Za analizu stanja u sustavu redovitog strukovnog obrazovanja i izradu podloge za provedbu pred selekcijskog postupka u procesu osnivanja regionalnih centara kompetentnosti u strukovnom obrazovanju, Ministarstvo znanosti i obrazovanja zaključilo je ugovor s Institutom za razvoj i međunarodne odnose u kolovozu 2017. (ugovoreni rok izrade je konac 2017.). Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o strukovnom obrazovanju donesen je u ožujku 2018.

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije je Indikativnim godišnjim planom Poziva na dostavu projektnih prijedloga sufinanciranih iz Operativnog programa za 2017. planiralo objavu poziva ograničenog postupka dodjele sredstava Regionalnim centrima kompetentnosti u strukovnom obrazovanju za 2. listopada 2017. Poziv nije objavljen. Prema pisanom očitovanju Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, nova objava planira se za srpanj 2018. Prihvatljivi prijavitelji u okviru poziva odabrat će se na temelju nacionalnih dokumenata. U tijeku je i izrada kriterija odabira.

Ciljana ulaganja u infrastrukturu regionalnih centara kompetentnosti obuhvaćaju građevinske radove rekonstrukcije, obnove, dogradnje i adaptacije prostora regionalnih centara kompetentnosti u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju u odabranim strukovnim područjima za pružanje modernog i visoko kvalitetnog obrazovanja i obuke, nabavu specijalizirane opreme za navedene centre (oprema za radionice, laboratorije, nabava moderne tehnologije, specijalizirane informatičke opreme i programa, alata, strojeva, informacijsko komunikacijske tehnologije, specijalizirane didaktičke opreme i drugih pomagala), edukaciju uz specijaliziranu opremu potrebnu za provedbu praktične nastave i razvoj inovacija, pripremu projektne i tehničke dokumentacije, stručnih nadzora radova, pripremu i provedbu javne nabave, upravljanje projektom, financijske revizije projekta, promotivnih aktivnosti s ciljem podizanja vidljivosti projektnih aktivnosti i financiranja iz europskih fondova te aktivnosti koje promiču ravnopravnost žena i muškaraca i zabranu diskriminacije, pristupačnost za osobe s invaliditetom i održivi razvoj. Do studenoga 2017. nije započeto korištenje sredstava.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu regionalnoga razvoja i fondova Europske unije te Ministarstvu znanosti i obrazovanja u zajedničkoj suradnji izraditi vremenski plan provedbe aktivnosti iz Programskog dodatka Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. za povećanje relevantnosti strukovnog obrazovanja kroz poboljšanje uvjeta za stjecanje praktičnih vještina u ciljanim sektorima srednjeg strukovnog obrazovanja, kako bi se ubrzalo provođenje utvrđenih aktivnosti s ciljem pravodobnog iskorištavanja osiguranih sredstava.

Vlada Republike Hrvatske i Švicarsko savezno vijeće zaključili su u lipnju 2015. okvirni sporazum o provedbi Švicarsko-Hrvatskog programa suradnje na smanjenju ekonomskih i socijalnih nejednakosti unutar proširene Europske unije. Prema navedenom Sporazumu, Švicarska je suglasna darovati Republici Hrvatskoj, radi smanjenja ekonomskih i socijalnih nejednakosti unutar proširene Europske unije, sredstva u iznosu do 45.000.000 CHF u razdoblju raspoloživosti sredstava prosinac 2014.-svibanj 2017. s desetogodišnjim razdobljem isplate koje završava u prosincu 2024. Predaja konačnih prijedloga projekata za dodjelu sredstava prihvatljiva je do četiri mjeseca prije kraja razdoblja raspoloživosti sredstava. Program suradnje ima dva glavna cilja doprinijeti smanjenju ekonomskih i socijalnih nejednakosti između Republike Hrvatske i naprednijih zemalja u proširenoj Europskoj uniji te unutar Republike Hrvatske. Prema indikativnom popisu projekata i raspodjeli sredstava koji su sastavni dio navedenog sporazuma, između ostalih, predviđen je projekt modernizacije programa strukovnog obrazovanja i osposobljavanja u vrijednosti 2.350.000 CHF (85,0 % Švicarska i 15,0 % Republika Hrvatska). Cilj projekta je modernizirati sustav trogodišnjih programa strukovnog obrazovanja za obrtništvo, prilagoditi trogodišnje programe strukovnog obrazovanja za obrtništvo potrebama tržišta, ojačati kapacitete strukovnih škola za provedbu takvih kurikuluma i znatno unaprijediti osiguranje kvalitete u trogodišnjim programima strukovnog obrazovanja za obrtništvo te analizirati ograničenja jednakog pristupa strukovnom obrazovanju i osposobljavanju i razraditi poboljšanja.

Planirane aktivnosti su opsežne analize postojeće strukture trogodišnjih programa strukovnog obrazovanja za obrtništvo, identificiranje prioriternih kvalifikacija za koje će se izraditi kurikulumi strukovnog obrazovanja, stručno usavršavanje na radnom mjestu nastavnika i trenera strukovnog obrazovanja i osposobljavanja za provedbu novih kurikuluma, ulaganja u prostorije i nabava opreme za strukovne škole koje provode nove osuvremenjene kurikulume, razvoj specifičnog modela osiguranja kvalitete u trogodišnjim programima, s posebnim naglaskom na kvalitetu stručne prakse izvan strukovnih škola te unapređivanje općih vještina mentora za poučavanje. Ugovor o provedbi projekta modernizacije programa strukovnog obrazovanja i osposobljavanja zaključili su Švicarska agencija za razvoj i suradnju i Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije u svibnju 2017. Ugovoreno razdoblje provođenja projekta je svibanj 2017.-travanj 2020. Posredničko tijelo u provedbi je Ministarstvo znanosti i obrazovanja.

- **Kapitalna ulaganja obavljena putem drugih subjekata**

Prema podacima Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja, u 2015., 2016., i 2017. provedena su ulaganja u javne ustanove koje obavljaju djelatnost odgoja i obrazovanja (školske i druge odgojno obrazovne ustanove) putem projekata energetske obnove zgrada i korištenja obnovljivih izvora energije. U 2015. je Pilot projektom 4c1.1. Izrada projektne dokumentacije za energetska obnova zgrada i korištenje obnovljivih izvora energije u javnim ustanovama koje obavljaju djelatnost odgoja i obrazovanja i Pilot projektom 4c1.2. Energetska obnova zgrada i korištenje obnovljivih izvora energije u javnim ustanovama koje obavljaju djelatnost odgoja i obrazovanja bilo osigurano 59.000.000,00 kn iz Europskog fonda za regionalni razvoj i izvanproračunskih sredstava Fonda za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost. Zaprimita su 184 projektna prijedloga u vrijednosti 22.510.000,00 kn za izradu projektne dokumentacije, od čega je odabrano 72 projekta u vrijednosti 7.259.352,00 kn, a do 2017. je realiziran 71 projekt u vrijednosti 5.637.665,00 kn. Za energetska obnova zgrada zaprimljeno je 209 projektnih prijedloga u vrijednosti 600.000.000,00 kn od čega su odabrana 33 projekta u vrijednosti 50.000.000,00 kn, a do 2017. realizirano je 15 projekata u vrijednosti 16.754.015,00 kn.

U 2016. je objavljen poziv za Projekt 4c1.3. Energetska obnova zgrada i korištenje obnovljivih izvora energije u javnim ustanovama koje obavljaju djelatnost odgoja i obrazovanja, osigurana su sredstva u iznosu 360.000.000,00 kn iz Europskog fonda za regionalni razvoj, zaprimljena su 234 projektna prijedloga u vrijednosti 800.000.000,00 kn, od čega su odabrana 224 projekta u vrijednosti 338.166.825,00 kn. U studenome 2017. je objavljen poziv za Projekt 4c1.4. Energetska obnova i korištenje obnovljivih izvora energije u zgradama javnog sektora, osigurana su sredstva u iznosu 380.000.000,00 kn iz Europskog fonda za regionalni razvoj, a podnošenje projektnih prijedloga započelo je 2. siječnja 2018.

Ministarstvo poljoprivrede je u studenome 2017. objavilo javni poziv srednjim školama za dodjelu bespovratnih sredstava za promociju i jačanje kompetencija strukovnih zanimanja u poljoprivredi 2017. (projekti ulaganja u školska poljoprivredna gospodarstva i praktikume i projekti povećanja dodane vrijednosti poljoprivrednim proizvodima škole ili školske zadruge), a ukupno osigurana sredstva su bila 5.000.000,00 kn. Prema pisanom očitovanju Ministarstva poljoprivrede, osigurano je dodatnih 8.000.000,00 kn te je navedeno Ministarstvo u prosincu 2017. zaključilo ugovore i isplatilo 13.000.000,00 kn srednjim školama koje su zadovoljile kriterije javnog poziva (30 škola koje provode poljoprivredne programe). Škole imaju obvezu u razdoblju od osam mjeseci od potpisivanja ugovora realizirati projekte.

U veljači 2017. Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju je objavila natječaj u okviru Programa ruralni razvoj Republike Hrvatske za razdoblje 2014.-2020., Mjera 7, Temeljne usluge i obnova sela u ruralnim područjima, Podmjera 7.4.1. Ulaganja u pokretanje, poboljšanje ili proširenje lokalnih temeljnih usluga za ruralno stanovništvo uključujući slobodno vrijeme i kulturne aktivnosti te povezanu infrastrukturu. Prema podacima navedene Agencije u okviru Programa mjera ruralnog razvoja zaprimljeno je pet zahtjeva za potporu, od čega su tri zahtjeva podnijele srednje škole. Jedan zahtjev škole za potporu je odbijen. Ukupna vrijednost ulaganja za dva zahtjeva koja još nisu u administrativnoj obradi iznose 8.576.299,00 kn od čega se na sredstva potpore odnosi 4.406.181,00 kn. Zahtjevi za potporu odnose se na mehanizaciju, izgradnju i opremanje popratnih objekata škola koja su u funkciji obrazovanja učenika u smislu stjecanja stručne prakse. Prethodnih godina nije bilo financiranja školskih objekata putem navedene Agencije.

OCJENA UČINKOVITOSTI KAPITALNIH ULAGANJA U OSNOVNE I SREDNJE ŠKOLE NA PODRUČJU REPUBLIKE HRVATSKE

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole na području Republike Hrvatske. Revizijom je obuhvaćena provedba aktivnosti iz nadležnosti Ministarstva znanosti i obrazovanja i Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije u vezi s kapitalnim ulaganjima u osnovne i srednje škole. Ciljevi revizije bili su provjeriti je li postojeća mreža osnovnih i srednjih škola optimalna, ispunjavanje propisanih uvjeta prostora i opreme za obavljanje djelatnosti odgoja i obrazovanja u osnovnim i srednjim školama, sustav financiranja i provedbe kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole.

Na temelju obavljene revizije, primjenjujući utvrđene kriterije, Državni ured za reviziju ocjenjuje da su kapitalna ulaganja u osnovne i srednje škole u Ministarstvu znanosti i obrazovanja **djelomično učinkovita**, jer su utvrđene nepravilnosti i propusti koji utječu na kapitalna ulaganja te su potrebna određena poboljšanja u sustavu mreže osnovnih i srednjih škola, ispunjavanju propisanih uvjeta prostora i opreme za obavljanje djelatnosti odgoja i obrazovanja, sustavu financiranja i provedbi kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole, a u Ministarstvu regionalnoga razvoja i fondova Europske unije **učinkovita**, **pri čemu su potrebna određena poboljšanja**.

Ministarstvu znanosti i obrazovanja dani su sljedeći nalozi i preporuke:

- ubrzati radnje na uspostavi optimalne mreže odgojno-obrazovnih ustanova i ujednačavanju uvjeta rada u odgojno-obrazovnim ustanovama u skladu s ciljevima iz Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije; Za ostvarenje ciljeva iz navedene Strategije predlaže se sastaviti smjernice za izradu Mreže školskih ustanova u skladu s donesenom odlukom Ministarstva znanosti i obrazovanja, utvrditi rokove u kojima osnivači trebaju dostaviti podatke za izradu prijedloga Mreže školskih ustanova, utvrditi kriterije za uvrštavanje škola u Mrežu školskih ustanova, koji trebaju obuhvatiti međudnos dostupnosti, broja učenika i opremljenosti te kriterije za ukidanje škola koje privremeno ne rade i kod kojih treba uzeti u obzir razdoblje privremenog prestanka, uvjete prostora i opreme te troškove održavanja objekta
- prikupiti i analizirati podatke o razlozima zbog kojih dio škola utvrđen Mrežom školskih ustanova nije osnovan, te donositi odluke na temelju rezultata analize.
- prikupljati podatke i analizirati postojeće iz e-Matice i drugih izvještajnih sustava kako bi Ministarstvo znanosti i obrazovanja, u skladu s odredbama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, imalo osnovu za davanje prijedloga osnivačima o statusnim promjenama ili prestanku rada škola
- analizirati upisna područja te u suradnji s uredima državne uprave, osnivačima i školama poduzeti aktivnosti na uspostavi upisnih područja kojima bi se postigla optimalna iskoristivost postojećih školskih kapaciteta te osigurala veća fleksibilnost pri utvrđivanju i izmjeni upisnog područja

- poduzeti aktivnosti za izmjenu Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi u dijelu koji se odnosi na nadležnost za izradu i izmjenu Mreže školskih ustanova te nadležnost i način praćenja demografskih, gospodarskih i urbanističkih kretanja, demografskih projekcija, podataka o naseljenosti područja na kojemu djeluju školske ustanove, broju djece, geografskom položaju, udaljenosti školskih ustanova i potrebama tržišta rada te izvore i institucije od kojih se podaci mogu preuzimati kako bi se potrebe u sustavu školstva jednostavnije i brže usklađivale sa stvarnim stanjem
- uskladiti odredbe Odluke o utvrđivanju normativa prostora i opreme građevina škola, građevina školskih sportskih dvorana i školskih vanjskih igrališta s odredbama Državnog pedagoškog standarda osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja i Državnog pedagoškog standarda srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja u dijelu koji se odnosi na određivanje pripadnosti školskih sportskih dvorana u odnosu na broj razrednih odjela i učenika
- za ulaganja u škole procijeniti troškove korištenja, održavanja i zaposlenih te s osnivačima utvrditi izvore financiranja troškova
- izmijeniti odredbe Pravilnika o zajedničkom upisniku školskih ustanova u elektroničkom obliku - e-Matici na način da se osnivačima škola omogući pristup i korištenje podataka u e-Matici, a izvještajni sustav ustrojiti da omogući pregled povijesnih podataka, kako bi se podaci mogli analizirati i uspoređivati te biti osnova za donošenje odluka; U suradnji s osnivačima ustrojiti jedinstvenu evidenciju o školama sa svim elementima propisanim Državnim pedagoškim standardom osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja, Državnim pedagoškim standardom srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja i Odlukom o utvrđivanju normativa prostora i opreme građevina škola, građevina školskih sportskih dvorana i školskih vanjskih igrališta te osnivačima i zaposlenicima Ministarstva znanosti i obrazovanja osigurati pristup i korištenje podataka radi praćenja stanja, analize i donošenja odluka
- provoditi nadzor nad provedbom Državnog pedagoškog standarda osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja i Državnog pedagoškog standarda srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja te sastaviti ukupno godišnje izvješće i podnijeti ga Vladi Republike Hrvatske, koja godišnje izvješće treba podnijeti Hrvatskom Saboru u skladu s odredbama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi
- provoditi postupke utvrđivanja ispunjavanja uvjeta za obavljanje djelatnosti tijekom poslovanja škola, u skladu s odredbama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi
- prikupljati i analizirati podatke o školama koje ne ispunjavaju propisane uvjete prostora i opreme, prije svega o školama kod kojih su korišteni zdravstveno i ekološki neprihvatljivi materijali, kako bi se u suradnji s osnivačima poduzele aktivnosti za ispunjavanje propisanih uvjeta
- donijeti jedinstvenu uputu za utvrđivanje broja objekata u svrhu izračuna iznosa decentraliziranih sredstava za kapitalna ulaganja

- razmotriti mogućnosti izmjene kriterija za raspodjelu decentraliziranih sredstava za kapitalna ulaganja, koji bi, između ostalog, trebali uzeti u obzir stanje i starost objekta i usklađenost s uvjetima propisanim Državnim pedagoškim standardom osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja i Državnim pedagoškim standardom srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja
- sustavno pratiti i prikupljati podatke i uspostaviti sustav informiranja o izvorima financiranja kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole; U suradnji s drugim subjektima poduzeti aktivnosti za ustrojavanje jedinstvene baze podataka (registra) o kapitalnim ulaganjima u osnovne i srednje škole te osigurati pristup i korištenje podataka svim zainteresiranim subjektima s obzirom na to da se financiranje kapitalnih ulaganja u škole provodi putem raznih subjekata i iz raznih izvora
- urediti postupak i utvrditi kriterije i mjerila za dodjelu sredstava kapitalnih pomoći osnivačima i školama te obavljati nadzor i kontrolu namjenskog trošenja sredstava, odnosno uspostaviti mehanizme kontrole namjenskog trošenja sredstava, u skladu s odredbama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi
- urediti način provedbe nabave kod zajedničkog financiranja, pri čemu treba uzeti u obzir kadrovske kapacitete osnivača i škola kojima se sredstva odobravaju te za sva kapitalna ulaganja urediti odnose s osnivačima i imenovati koordinate ulaganja
- utvrditi planske cijene izgradnje objekata, pratiti i analizirati troškove izgradnje u odnosu na bruto (neto) površinu objekta te pratiti i analizirati rokove izvođenja radova i razloge produljenja; Pri donošenju odluka o kapitalnim ulaganjima potrebno je uzeti u obzir rezultate (zaključke) navedenih analiza, kako bi se kapitalnim ulaganjima upravljalo na učinkovitiji način
- u suradnji s Ministarstvom regionalnoga razvoja i fondova Europske unije izraditi vremenski plan provedbe aktivnosti iz Programskog dodatka Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. za povećanje relevantnosti strukovnog obrazovanja kroz poboljšanje uvjeta za stjecanje praktičnih vještina u ciljanim sektorima srednjeg strukovnog obrazovanja kako bi se ubrzalo provođenje utvrđenih aktivnosti s ciljem pravodobnog iskorištavanja osiguranih sredstava.

Ministarstvu regionalnoga razvoja i fondova Europske unije dane su sljedeće preporuke:

- voditi i analizirati podatke o troškovima izgradnje školskih objekata u odnosu na bruto (neto) površinu objekata čiju izgradnju sufinancira (financira) te analizirati podatke o rokovima trajanja investicija; Rezultate (zaključke) navedenih analiza potrebno je uzeti u obzir pri donošenju odluka kako bi se kapitalnim ulaganjima upravljalo na učinkovitiji način

- utvrditi mjerila za sve kriterije prema kojima se obavlja vrednovanje projektnih prijedloga kod Programa održivog razvoja lokalne zajednice kako bi način dodjele bodova bio jasan podnositeljima projektnih prijedloga te se osiguralo ujednačeno postupanje pri vrednovanju projektnih prijedloga
- u skladu s predviđenom mogućnosti iz godišnjih Programa održivog razvoja lokalne zajednice propisati način provedbe postupaka javne nabave u slučajevima kada se s obzirom na procijenjenu vrijednost nabave ne treba primijeniti Zakon o javnoj nabavi, s ciljem provedbe postupaka nabave u skladu s načelima transparentnosti i jednakog tretmana svih potencijalnih ugovaratelja
- u suradnji s Ministarstvom znanosti i obrazovanja izraditi vremenski plan provedbe aktivnosti iz Programskog dodatka Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. za povećanje relevantnosti strukovnog obrazovanja kroz poboljšanje uvjeta za stjecanje praktičnih vještina u ciljanim sektorima srednjeg strukovnog obrazovanja kako bi se ubrzalo provođenje utvrđenih aktivnosti s ciljem pravodobnog iskorištavanja osiguranih sredstava.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi provedba navedenih naloga i preporuka pridonijela otklanjanju utvrđenih nepravilnosti i nedostataka mreže osnovnih i srednjih škola, ispunjavanju propisanih uvjeta prostora i opreme u osnovnim i srednjim školama za obavljanje djelatnosti odgoja i obrazovanja te poboljšanju sustava financiranja i provedbe kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole, čime bi se povećala učinkovitost kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole na području Republike Hrvatske.

OČITOVANJE SUBJEKATA REVIZIJE

Ministarstvo znanosti i obrazovanja i Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije su se očitovali na Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole na području Republike Hrvatske.

Ministarstvo znanosti i obrazovanja prihvaća preporuke u vezi s uspostavom optimalne mreže odgojno-obrazovnih ustanova i ujednačavanjem uvjeta rada u odgojno-obrazovnim ustanovama u skladu s ciljevima iz Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije te ostvarivanjem ciljeva iz navedene Strategije. U očitovanju navodi da je izrada smjernica i određivanje rokova za izradu Mreže osnovnoškolskih ustanova planirana nakon donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju. Isto tako planirani su i izravni obilasci svih županija te savjetovanja s osnivačima školskih ustanova.

Također, prihvaća preporuke u vezi s prikupljanjem i analizom podatka o razlozima zbog kojih dio škola utvrđen Mrežom školskih ustanova nije osnovan te navodi da može prikupiti podatke o razlozima zbog kojih dio škola utvrđen Mrežom nije osnovan, ali navedeno nije bila obveza Ministarstva već samo mogućnost.

U vezi s prikupljanjem podataka i analizom postojećih iz e-Matice i drugih izvještajnih sustava Ministarstvo u svom očitovanju obrazlaže da podatke iz e-Matice (na razini statističkih podataka) prikuplja i analizira kroz Izvještajni sustav koji je u nadležnosti Glavnog tajništva Ministarstva. Kroz Izvještajni sustav moguće je analizirati podatke o učenicima, obrazovnim programima, pohađanju određenih predmeta, izrečenim pedagoškim mjerama i drugo. Jednako tako, kroz Izvještajni sustav podatke je moguće pratiti po županijama ili po određenim osnivačima. Također, u Glavnom tajništvu se prema podacima iz e-Matice priprema i niz izvještaja koji će biti dostupni javnosti, pa tako i osnivačima škola te će osim statističkih podataka prikazanih tablično podatke prikazati kroz razne grafove, karte i drugo.

U vezi s analizom upisnih područja te poduzimanjem aktivnosti na uspostavi upisnih područja navodi da bi zbog velikog broja matičnih i područnih škola te osnivača škola, analizu upisnih područja, uz prethodne naputke i preporuke Ministarstva, trebali pripremiti osnivači, škole i uredi državne uprave, jer Ministarstvo nema ljudskih resursa koji bi mogli izravno sudjelovati u izradi predložene analize.

U vezi s poduzimanjem aktivnosti za izmjenu Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi obrazlaže da su izmjene Zakona u tijeku i mišljenja je da bi propisivanje nadležnosti u vezi praćenja i projekcije podataka dodatno otežalo brze i fleksibilne promjene te da navedeno nije moguće i potrebno propisati jer se svakodnevno izrađuju nove baze podataka koje se mogu koristiti u analizama i procjenama.

U vezi s usklađivanjem odredbi Odluke o utvrđivanju normativa prostora i opreme građevina škola, građevina školskih sportskih dvorana i školskih vanjskih igrališta s odredbama Državnog pedagoškog standarda osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja i Državnog pedagoškog standarda srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja u dijelu koji se odnosi na određivanje pripadnosti školskih sportskih dvorana u odnosu na broj razrednih odjela i učenika, Ministarstvo obrazlaže da su navedenim držanim pedagoški standardima, koje je donio Hrvatski Sabor, pobliže definirana mjerila za prostor i opremu u osnovnoj i srednjoj školi i prostorni i tehnički uvjeti u srednjoj školi. Navedenim standardima, također je određeno da normative za izgradnju i opremanje prostora osnovnih škola i provedbene propise za srednje škole u skladu s navedenim standardima donosi ministarstvo nadležno za obrazovanje.

Ministarstvo navodi da su mjerila za prostor i opremu školskih sportskih dvorana osnovnih i srednjih škola propisana navedenim državnim pedagoškim standardima operativno neprovediva. Za osnovne škole utvrđena su samo tri tipa škola (od osam razrednih odjela, 12 razrednih odjela i 16 razrednih odjela), a u praksi postoje osnovne škole izvan zadanih uvjeta. Za srednje škole utvrđena su dva tipa škola (do 16 razrednih odjela i od 16 razrednih odjela), a u praksi postoje i manje srednje škole koje rade u dvije smjene i za koje je u skladu s predvidivim demografskim, gospodarskim i urbanističkim kretanjima na upisnom području škole dovoljna jednodijelna sportska dvorana. Navedena odredba je ekonomski neracionalna, jer podrazumijeva da svakoj srednjoj školi minimalno pripada dvodijelna sportska dvorana. Ministarstvo smatra da ne postoji kontradikcija između odredbi državnih pedagoških standarda i odluke o normativima prostora i opreme, jer se odredbe državnih pedagoških standarda odnose na politike obrazovanja, dok se odlukom o normativima prostora i opreme preciziraju tehničko-tehnološki uvjeti prostora i opreme škola. Osim toga izmjenama i dopunama državnih pedagoških standarda privremeno se odustalo od načela da srednje škole rade u jednoj smjeni (mogućnost rada u dvije smjene) te je trebalo prilagoditi normative prostora i opreme zahtjevu rada u jednoj ili dvije smjene. Radi navedenoga Ministarstvo smatra da za provedbu naloga treba doći do promjene gospodarskog okruženja.

U vezi procjene troškova korištenja, održavanja, zaposlenih i izvora financiranja troškova za ulaganja u škole, Ministarstvo obrazlaže da se preporuka može odnositi samo na nove projekte veće vrijednosti. Prihvaća da se buduće odluke o kapitalnim ulaganjima donose na temelju evaluacije ukupnih životnih troškova projekta koji uključuju troškove izgradnje, financiranja, održavanja, upravljanja i zaposlenih ali pod uvjetom da se isto odnosi na cjelokupni javni sektor, a ne samo na sektor obrazovanja. Ministarstvo ne raspolaže dovoljnim ljudskim resursima za implementaciju preporuke.

Prihvaća preporuke u vezi s izmjenama odredbe Pravilnika o zajedničkome upisniku školskih ustanova u elektroničkome obliku - e-Matici i ustrojavanjem jedinstvene evidencije o školama. U očitovanju navodi da sada nije moguće osnivačima omogućiti pristup e-Matici iz razloga što je baza podataka strukturirana na način da se ne može pristupiti samo podacima koji su u izvještajnom dijelu e-Matice, već se pristupom e-Matici automatski dolazi i do osobnih podataka učenika i djelatnika. Davanjem pristupa osnivačima na sve podatke iz e-Matice na način kako je sada baza postavljena nije u skladu s propisima koji uređuju područje zaštite osobnih podataka. Ministarstvo može za pojedinog osnivača pripremiti podatke koristeći ranije spomenuti Izvještajni sustav. Nadalje, Ministarstvo u suradnji s Ministarstvom uprave priprema projekt koji će biti prijavljen za financiranje iz Europskih strukturnih fondova, a u kojem će jedan od elemenata biti izrada nove e-Matice na suvremenim tehnologijama. U razvoju nove e-Matice svakako će se voditi računa da se Izvještajni sustav izgradi kao integrativni dio baze podataka te će se omogućiti osnivačima da lakše dođu do zbirnih podataka vezanih uz škole koje su u njihovoj nadležnosti. Također, u razvoju nove e-Matice svakako će se voditi računa da izvještaji sadrže sve elemente propisane Državnim pedagoškim standardom osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja, Državnim pedagoškim standardom srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja i Odlukom o utvrđivanju normativa prostora i opreme građevina škola, građevina školskih sportskih dvorana i školskih vanjskih igrališta. Rok za provedbu ovog projekta nakon što bude prihvaćen i potpisan ugovor o financiranju je 36 mjeseci.

Prihvaća naloge u vezi s provođenjem nadzora nad provedbom državnih pedagoških standarda i sastavljanjem ukupnog godišnjeg izvješća. U očitovanju navodi propisana mjerila za osnovnoškolski sustav odgoja i obrazovanja (mjerila za ustroj mreža škola na područjima županija, ustroj osnovne škole kao javne ustanove, ustroj područne škole i nastave u dislociranom objektu, broj razrednih odjela u osnovnoj školi kao samostalnoj ustanovi, učitelje, stručne suradnike, ravnatelje i druge radnike u osnovnoj školi, opterećenost učenika satima nastavnog plana i programa, trajno profesionalno usavršavanje, napredovanje ravnatelja, učitelja i stručnih suradnika te osposobljavanje i stručno usavršavanje ostalih radnika, prostor i opremu, posebne odgojno-obrazovne potrebe u osnovnom školstvu, učeničkog standarda, školu vježbaonicu i za školu u kojoj se provode istraživanja te sustav kvalitete osnovnog školstva) te mjerila za srednjoškolski sustav odgoja i obrazovanja (mjerila za veličinu srednjoškolske ustanove, uvjete provođenja odgojno-obrazovnog procesa, posebne odgojno-obrazovne potrebe u srednjem školstvu te učenički dom). Navodi da je iz navedenog vidljiva potreba prikupljanja i analize složenih podataka koji zahtijevaju osnaživanje Ministarstva ljudskim resursima i informatičko-komunikacijskom tehnologijom. Ako Ministarstvo osigura potrebne pretpostavke, Služba za standard, darovite i djecu s teškoćama će postupiti u skladu s nalogima.

U vezi s provođenjem postupaka utvrđivanja ispunjavanja uvjeta za obavljanje djelatnosti tijekom poslovanja škola obrazlaže da za implementaciju navedenoga nema dovoljne ljudske resurse i smatra da navedeni postupak ne bi ostvario namjeravanu svrhu. Ministarstvo jedino u slučaju uvođenja novih programa ili promjene prostornih uvjeta (nove gradnje, dogradnje i rekonstrukcije) provodi postupak utvrđivanja uvjeta.

U vezi s prikupljanjem i analizom podatka o školama koje ne ispunjavaju propisane uvjete prostora i opreme obrazlaže da za implementaciju navedenog nema dovoljne ljudske resurse te da je obveza osnivača i nositelja financiranja (županije i gradovi) prikupljati i analizirati spomenute podatke te po istima postupati.

Prihvaća preporuku za donošenje jedinstvene upute za utvrđivanje broja objekata u svrhu izračuna iznosa decentraliziranih sredstava za kapitalna ulaganja. U očitovanju navodi da u skladu sa zahtjevom Ministarstva nositelji financiranja decentraliziranih funkcija dostavljaju za svaku školsku godinu ažurne podatke koji izražavaju kriterij opsega djelatnosti, a broj građevina doprinosi samo 10,0 %. Slaže se da je potrebno jednoznačno odrediti način utvrđivanja priznatog broja građevina za izračun navedenih sredstava. U tabelama koje Ministarstvo svake godine dostavlja nositeljima financiranja dati će se jednoznačne upute.

U vezi sa sustavnim praćenjem i prikupljanjem podataka i uspostavom sustava informiranja o izvorima financiranja kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole te poduzimanja aktivnosti za ustrojavanje jedinstvene baze podataka (registra) o kapitalnim ulaganjima u osnovne i srednje škole obrazlaže da prema postojećim propisima najveći dio odluka o kapitalnim ulaganjima u građevine škola i sportske dvorane donose predstavnička tijela županija i gradova. Osim toga, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije povremeno provodi ulaganja u objekte socijalne infrastrukture (građevine škola i sportskih dvorana) koja se financiraju sredstvima europskih razvojnih banaka ili europskih fondova. Samo manji dio odluka o kapitalnim ulaganjima donosi Ministarstvo. U skladu s raspoloživim ljudskim resursima Ministarstvo će pokušati ustrojiti preporučenu bazu podataka uz naglasak da opseg, ažurnost i kvaliteta baze ne ovisi o Ministarstvu već o donositeljima odluka i kapitalnim ulaganjima u škole.

U vezi s preporukom da uredi postupak, kriterije i mjerila za dodjelu sredstava kapitalnih pomoći osnivačima i školama te obavlja nadzor i kontrolu namjenskog trošenja sredstava Ministarstvo se nije očitovalo, no navodi da je u razdoblju 2001.-2016. imalo ustrojen sustav kontrole financiranja kapitalnih ulaganja za decentralizirana sredstva. Kontrola je obavljana kroz davanje suglasnosti na planove rashoda za nabavu proizvedene dugotrajne imovine i dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini, udruživanje sredstva osnovnog i srednjeg školstva, prenamjenu bilanciranih sredstava po odlukama Vlade Republike Hrvatske i prijenos nerealiziranih decentraliziranih sredstava za kapitalna ulaganja u slijedeću proračunsku godinu. Također, Ministarstvo je odobravalo mjesečno plaćanja decentraliziranih sredstava za kapitalna ulaganja temeljem zahtjeva nositelja financiranja. U 2017. odlukama o bilančnim pravima Vlade Republike Hrvatske navedene ovlasti Ministarstva nisu utvrđene te je dopuštena potpuna autonomija nositelja financiranja u planiranju i realizaciji ukupnih sredstava. U slučaju da Vlada Republike Hrvatske kod donošenja novih odluka o minimalnim financijskim sredstvima odluči drugačije, Ministarstvo će postupati u skladu s propisanim.

Prihvaća preporuku u vezi s uređivanjem načina provedbe nabave kod zajedničkog financiranja te u očitovanju navodi da kod kapitalnih ulaganja koja se zajednički sufinanciraju sredstvima iz državnog proračuna zaključuje odgovarajući ugovor (sporazum) o sufinanciranju. Ovisno o visini udjela u ukupnom sufinanciranju uredit će i obveze koje proizlaze iz Zakona o javnoj nabavi i drugih propisa koji su vezani uz projekte kapitalnih ulaganja.

U vezi s utvrđivanjem planske cijene izgradnje objekata, praćenjem i analiziranjem troškova izgradnje u odnosu na bruto (neto) površinu objekta te praćenjem i analiziranjem rokova izvođenja radova i razloga produljenja obrazlaže da prema postojećim propisima najveći dio odluka o kapitalnim ulaganjima u građevine škola i sportskih dvorana donose predstavnička tijela županija i gradova. Osim toga, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije povremeno provodi ulaganja u objekte socijalne infrastrukture (građevine škola i sportskih dvorana) koja se financiraju sredstvima europskih razvojnih banaka ili europskih fondova. Samo manji dio odluka o kapitalnim ulaganjima donosi Ministarstvo. Radi navedenoga Ministarstvo može preuzeti obveze iz preporuke samo u dijelu odluka koje donosi. Iako podržava ovu preporuku, vidljivo je da nema ovlasti naložiti provedbu drugim subjektima.

Prihvaća preporuku da u suradnji s Ministarstvom regionalnoga razvoja i fondova Europske unije izraditi vremenski plan provedbe aktivnosti iz Programskog dodatka Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. za povećanje relevantnosti strukovnog obrazovanja kroz poboljšanje uvjeta za stjecanje praktičnih vještina u ciljanim sektorima srednjeg strukovnog obrazovanja. U očitovanju navodi da je s Ministarstvom regionalnoga razvoja i fondova Europske unije dogovorilo vremenski okvir provedbe planiranog natječaja usmjerenog povećanju relevantnosti strukovnog obrazovanja kroz poboljšanje uvjeta za stjecanje praktičnih vještina u ciljanim sektorima srednjeg strukovnog obrazovanja (natječaj za uspostavu regionalnih centara kompetentnosti). Vremenski okvir sadrži detaljnu razradu svih formalno-proceduralnih koraka koji se moraju provesti u fazi pripreme natječajnih dokumenata, pokretanja natječaja, provedbe evaluacijskog postupka i ugovaranja kao i odgovorne osobe za provedbu. Osim dogovorenog vremenskog okvira uspostavljena je i operativna neformalna, suradnja i po potrebi se organiziraju ciljani sastanci vezano uz provedbu pojedinih koraka utvrđenih u vremenskom okviru provedbe. Također, donošenjem Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o strukovnom obrazovanju uspostavljeni su zakonski preduvjeti za uspostavu centara kompetentnosti, a u završnoj fazi je i donošenje dokumenta Mreže centara.

Mreža sadrži skup parametara i detaljnijih smjernica vezanih uz prostorni raspored, područnu zastupljenost, uvažavajući ravnomjerni regionalni razvoj, potrebne prostorne, materijalne i kadrovske uvjete te mogući broj centara na razini Republike Hrvatske temeljen na broju ustanova za strukovno obrazovanje u pojedinom sektoru te optimalnom broju centara s obzirom na broj polaznika, ustanova za strukovno obrazovanje te potrebe tržište rada, kao i razrađene kriterije za njihovo imenovanje. Po donošenju Odluke o Mreži, Ministarstvo će objaviti javni poziv prema osnivačima ustanova za strukovno obrazovanje za dostavu prijedloga ustanova za imenovanje regionalnim centrima kompetentnosti, provesti postupak administrativne provjere i bodovanja zaprimljenih prijedloga te po dovršetku postupka, donijeti Odluku o imenovanju regionalnih centara kompetentnosti. Odluka o imenovanju predstavlja pravnu osnovu za provedbu natječaja u okviru Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020.

U očitovanju se navodi da Ministarstvo ne može prihvatiti preporuku u vezi s izmjenama kriterija za raspodjelu decentraliziranih sredstava za kapitalna ulaganja. Također, navodi da je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnom i srednjem školstvu iz 2001. propisano da se sredstva za financiranje materijalnih i financijskih rashoda, rashode za tekuće i investicijsko održavanje i rashoda za nabavu proizvedene dugotrajne imovine i dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini u školstvu osiguravaju u proračunima županija i gradova koji su u načelu i osnivači škola. Ministarstvo planira sredstva minimalnog financijskog standarda za svaku proračunsku godinu, a iznose utvrđuje odlukama o minimalnim financijskim standardima Vlada Republike Hrvatske za sve nositelje financiranja. Tijekom 2001. godine, formirani su u Ministarstvu stručni timovi za izradu modela decentraliziranog financiranja školstva koji su razmatrali, usuglasili i usvojili modele financiranja decentraliziranih funkcija. U modelu izračuna minimalnog financijskog standarda za osnovno i srednje školstvo te učeničke domove za kapitalna ulaganja koristi se kriterij opsega djelatnosti (broj učenika, odjela i građevina). Od 2001. nisu obavljane promjene modela obračuna minimalnog financijskog standarda. Sustav funkcionira od 2001. s napomenom da nije bilo poremećaja u sustavu financiranja školstva, osim poremećaja nastalih uslijed smanjenja fiskalnih mogućnosti. Godišnje korekcije iznosa minimalnog financijskog standarda obavljaju se samo na temelju smjernica za izradu državnog proračuna za pojedinu proračunsku godinu i projekcija za slijedeće dvije godine, koje utvrđuje Vlada Republike Hrvatske te uputa Ministarstva financija za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za pojedinu proračunsku godinu. Preporuku za raspodjelu decentraliziranih sredstava za kapitalna ulaganja, na način da se pri izračunu uzme u obzir stanje i starost objekta i usklađenost s uvjetima propisanim državnim pedagoškim standardima smatra teško izvedivim, jer je provedena analiza stanja građevina školstva prema kriteriju godine izgradnje, gdje je vrijednost medijana u osnovnom školstvu, osim za Vukovarsko-srijemsku i Splitsko-dalmatinsku županiju vrlo slična. Ministarstvo smatra da mjerodavna tijela županija i gradova kod donošenja planova upotrebe sredstava za kapitalna ulaganja unutar dodijeljenih sredstava biraju optimalne opcije ulaganja u skladu s prioritarnim potrebama za ulaganje u odnosu na tehničko-tehnološko stanje svake pojedine građevine.

U vezi s navodima iz očitovanja Ministarstva, Državni ured za reviziju ističe da je jedan od ciljeva utvrđen Strategijom obrazovanja, znanosti i tehnologije osigurati optimalne uvjete rada odgojno-obrazovnih ustanova, koji se odnose, između ostalog, i na ujednačavanje uvjeta rada u odgojno-obrazovnim ustanovama. U Strategiji obrazovanja, znanosti i tehnologije se navodi da uvjeti rada u školama nisu optimalni (stanje zgrada i opremljenost) i u sustavu postoje velike razlike u prostornim uvjetima i opremljenosti.

Ujednačavanje uvjeta rada važno je za ujednačen razvoj obrazovnog sustava i pružanje jednakih mogućnosti sudjelovanja u kvalitetnom odgojno-obrazovnom procesu za svu djecu. Neujednačenost uvjeta ugrožava ostvarivanje jednakih mogućnosti, jer postoje škole s iznimno visokim standardom kao i one koje u postojećim uvjetima jedva mogu funkcionirati. Izjednačavanjem uvjeta rada osiguravaju se jednake mogućnosti školovanja. Ukupan iznos sredstava za osiguranje minimalnog financijskog standarda škola, utvrđuje se prema limitu koje određuje Ministarstvo financija, a Ministarstvo znanosti i obrazovanja samostalno određuje strukturu rashoda unutar zadanih limita. Ministarstvo znanosti i obrazovanja koristi unaprijed određen kriterij, odnosno formulu za izračun rashoda za kapitalna ulaganja prema modelu koji je izradilo u 2001. Ukupni iznos sredstava dijeli se s ukupnim brojem učenika, razrednih odjela i građevinskih objekata u Republici Hrvatskoj u omjerima 45,0 % učenici, 45,0 % razredni odjeli i 10,0 % građevinski objekti. Na navedeni način se izračunavaju prosječne kalkulativne cijene, odnosno iznos sredstava po učeniku, odjelu i građevinskom objektu. Iznos sredstava po Osnivaču je zbroj umnožaka prosječne kalkulativne cijene s brojem učenika, brojem razrednih odjela i brojem građevina. Postojeći sustav raspodjele sredstava za kapitalna ulaganja ne uzima u obzir stanje i starost objekta i njegovu usklađenost s uvjetima propisanim državnim pedagoškim standardima čime se ne osigurava ujednačavanje uvjeta rada. Slijedom naprijed navedenog Državni ured za reviziju ostaje kod preporuke u vezi s razmatranjem mogućnosti za izmjenu kriterija za raspodjelu decentraliziranih sredstava za kapitalna ulaganja.

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije u očitovanju navodi da je u okviru provedbe pilot projekta e-škole zaključen dodatak ugovoru u prosincu 2017. kojim je produljeno razdoblje provedbe projekta za šest mjeseci, s 1. ožujka 2018. na 31. kolovoza 2018., što je bitno radi razumijevanja daljnje dinamike provedbe pilot projekta i dinamike ugovaranja velikog projekta koje se očekuje početkom 2019.

U vezi s izradom vremenskog plana provedbe aktivnosti iz Programskog dodatka Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. za povećanje relevantnosti strukovnog obrazovanja kroz poboljšanje uvjeta za stjecanje praktičnih vještina u ciljanim sektorima srednjeg strukovnog obrazovanja, navodi da je u međuvremenu došlo do znatnih pomaka u izradi natječajne dokumentacije za budući Poziv Uspostava infrastrukture regionalnih centara kompetentnosti u strukovnom obrazovanju kao podrška procesu reforme strukovnog obrazovanja i osposobljavanja. Odbor za praćenje odobrio je Kriterije za odabir operacija i pripadajuću metodologiju 11. prosinca 2017. U veljači 2018. izrađen je Akcijski plan pripreme projekta Uspostave infrastrukture regionalnih centara kompetentnosti u strukovnom obrazovanju usuglašen između Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Ministarstva znanosti i obrazovanja i Središnje agencije za financiranje i ugovaranje. U ožujku 2018. usvojen je Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o strukovnom obrazovanju, koji predstavlja zakonodavnu osnovu za budući Poziv. Pripremljen je nacrt Uputa za prijavitelje s pratećom dokumentacijom i u tijeku su pripreme donošenja Mreže regionalnih centara kompetentnosti te Odluka o imenovanju ustanove za strukovno obrazovanje regionalnim centrom kompetentnosti koje donosi ministar nadležan za obrazovanje. Slijedom navedenog, planirani datum objave poziva pomaknut je ne drugi kvartal 2018. U vezi poziva za dodjelu sredstava navodi da će se sredstva dodijeliti za projekte unaprijed poznatih prijavitelja regionalnih centara kompetentnosti u podsektorima turizam i ugostiteljstvo, strojarstvo, elektrotehnika, informacijske i komunikacijske tehnologije, poljoprivreda i zdravstvo definiranih u Odluci o imenovanju ustanova za strukovno obrazovanje regionalnim centrom kompetentnosti koju donosi ministar nadležan za obrazovanje.

U vezi s predviđenom mogućnosti iz godišnjih Programa održivog razvoja lokalne zajednice da se propiše način provedbe postupaka javne nabave u slučajevima kada se s obzirom na procijenjenu vrijednost nabave ne treba primijeniti Zakon o javnoj nabavi, navodi da je korisnik sredstava nabavu dužan provesti u skladu s važećim propisima iz javne nabave o čemu dostavlja pod materijalnom i kaznenom odgovornošću potpisanu i ovjerenu izjavu. Ministarstvo nije propisivalo druge uvjete koji bi smanjivali prava korisnika u odnosu na ona koja propisuju važeći propisi iz područja javne nabave.

Nadalje, u vezi vođenja i analiziranja podataka o troškovima izgradnje školskih objekata u odnosu na bruto (neto) površinu objekata, navodi da Ministarstvo do sada nije bilo u obvezi voditi takve evidencije i izrađivati analize, međutim mišljenja je da bi navedeno bio zadatak ministarstva nadležnog za obrazovanje.

U vezi s utvrđivanjem mjerila za sve kriterije prema kojima se obavlja vrednovanje projektnih prijedloga kod Programa održivog razvoja lokalne zajednice, navodi da se navedenim Programom sufinanciraju projekti kojima su nositelji lokalne jedinice koje u svom razvoju zaostaju za nacionalnim prosjekom. Riječ je o manjim ulaganjima u objekte komunalne i socijalne infrastrukture koji se ne mogu financirati iz Europskih fondova ili iz drugih izvora, a važni su za ujednačavanje regionalnog razvoja. U razdoblju 2014.-2016. putem navedenog programa sufinancirana su 582 infrastrukturna projekta u vrijednosti 156 milijuna kuna od čega se na projekte iz područja obrazovanja odnosi 21 projekt u vrijednosti 7.779.482,00 kn, što je manje od 5,0 % vrijednosti ukupnih projekata. Smatra da su kriteriji i mjerila u navedenom programu jasno definirani i s njima su potencijalni podnositelji pravovremeno upoznati pri objavi poziva za dostavu projektnih prijedloga tako da mogu podnijeti prijavu na način da ostvare što veći broj bodova te u promatranom razdoblju nije bilo primjedbi podnositelja na kriterije odabira.

Državni ured za reviziju ostaje kod svoje preporuke iako Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije smatra da su kriteriji i mjerila u Programu održivog razvoja lokalne zajednice jasno definirani. Dio kriterija na temelju kojih je obavljeno vrednovanje projektnih prijedloga sadrži mjerila za vrednovanje, ali pojedini kriteriji sadrže općenite parametre, odnosno ne sadrže mjerila za vrednovanje. Primjerice, za kriterij odnosa između predviđenih troškova i očekivanih rezultata navedeno je da se pet bodova može dodijeliti isključivo projektima koji imaju dobar omjer predviđenih troškova i očekivanih rezultata, ali nije utvrđeno mjerilo za određivanje dobrog omjera, odnosno kada je omjer između predviđenih troškova i očekivanih rezultata dobar ili loš. Za kriterij utjecaja na lokalnu zajednicu navedeno je da se pet bodova može dodijeliti projektnim prijedlozima koji će nakon realizacije, u procesu eksploatacije, bitno pridonijeti kvaliteti života na prostoru njegove realizacije, ali nije utvrđeno mjerilo za utvrđivanje bitnog doprinosa kvaliteti života, odnosno kada projektni prijedlog bitno doprinosi kvaliteti života ili ne doprinosi bitno. Također, za vrednovanje u kolikoj mjeri projektni prijedlog slijedi prioritete županijske razvojne strategije na određenom području te smatra li se važnim doprinosom razvoju i održivosti lokalne zajednice nisu utvrđena mjerila (od 1 do 30 bodova). Provođenjem vrednovanja projektnih prijedloga na temelju kriterija za koja su utvrđena mjerila omogućuje se veća transparentnost sustava ocjenjivanja projektnih prijedloga, osigurava objektivniji postupak ocjene projektnih prijedloga te olakšava posao ocjenjivačima. Pri određivanju kriterija za vrednovanje projektnih prijedloga treba voditi računa da je kriterijima moguće utvrditi jasna mjerila.

Prilog 1

Podaci o decentraliziranim sredstvima za kapitalna ulaganja u osnovne škole po osnivačima i broju objekata za školsku godinu 2015./2016.

Redni broj	Osnivač	Decentralizirana sredstva	Broj objekata	Sredstva po objektu
	1	2	3	4 (2/3)
1.	Zagrebačka županija	5.084.092,00	104	48.885,00
2.	Krapinsko-zagorska županija	3.744.891,00	95	39.420,00
3.	Sisačko-moslavačka županija	2.663.171,00	72	36.988,00
4.	Karlovačka županija	2.034.666,00	67	30.368,00
5.	Varaždinska županija	1.080.101,00	93	11.613,00
6.	Koprivničko-križevačka županija	1.940.342,00	66	29.399,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska županija	2.947.324,00	112	26.315,00
8.	Primorsko-goranska županija	3.836.346,00	96	39.962,00
9.	Ličko-senjska županija	1.171.727,00	47	24.930,00
10.	Virovitičko-podravska županija	2.256.132,00	87	25.933,00
11.	Požeško-slavonska županija	1.808.711,00	65	27.826,00
12.	Brodsko-posavska županija	3.027.238,00	94	32.205,00
13.	Zadarska županija	3.181.117,00	113	28.151,00
14.	Osječko-baranjska županija	6.479.361,00	203	31.918,00
15.	Šibensko-kninska županija	1.593.000,00	33	48.273,00
16.	Vukovarsko-srijemska županija	4.498.162,00	107	42.039,00
17.	Splitsko-dalmatinska županija	8.542.184,00	178	47.990,00
18.	Istarska županija	2.092.939,00	65	32.199,00
19.	Dubrovačko-neretvanska županija	2.775.266,00	63	44.052,00
20.	Međimurska županija	2.870.391,00	71	40.428,00
21.	Grad Zagreb	20.567.112,00	282	72.933,00
22.	Grad Velika Gorica	2.039.577,00	30	67.986,00
23.	Grad Samobor	1.159.074,00	27	42.929,00
24.	Grad Vrbovec	608.641,00	12	50.720,00
25.	Grad Zaprešić	589.554,00	5	117.911,00
26.	Grad Krapina	411.212,00	6	68.535,00
27.	Grad Sisak	1.237.408,00	25	49.496,00
28.	Grad Kutina	836.726,00	18	46.485,00
29.	Grad Karlovac	1.500.545,00	28	53.591,00
30.	Grad Varaždin	1.228.942,00	16	76.809,00
31.	Grad Koprivnica	936.827,00	11	85.166,00
32.	Grad Križevci	782.883,00	21	37.280,00
33.	Grad Đurđevac	276.124,00	7	39.446,00
34.	Grad Bjelovar	1.067.868,00	18	59.326,00
35.	Grad Rijeka	2.971.236,00	35	84.892,00
36.	Grad Crikvenica	314.576,00	5	62.915,00
37.	Grad Opatija	198.279,00	4	49.570,00
38.	Grad Gospić	411.257,00	14	29.375,00
39.	Grad Virovitica	749.372,00	15	49.958,00
40.	Grad Požega	579.060,00	5	115.812,00
41.	Grad Slavonski Brod	2.104.662,00	25	84.186,00
42.	Grad Zadar	2.262.083,00	25	90.483,00
43.	Grad Osijek	2.631.036,00	22	119.593,00
44.	Grad Šibenik	1.221.202,00	21	58.152,00
45.	Grad Vinkovci	1.287.623,00	17	75.743,00
46.	Grad Makarska	551.387,00	7	78.770,00
47.	Grad Split	4.374.059,00	37	118.217,00
48.	Grad Pula-Pola	1.606.697,00	24	66.946,00
49.	Grad Labin	434.853,00	8	54.357,00
50.	Grad Pazin	556.737,00	12	46.395,00
51.	Grad Poreč-Porezeno	558.923,00	7	79.846,00
52.	Grad Rovinj-Rovigno	411.880,00	8	51.485,00
53.	Grad Umag-Umago	389.509,00	9	43.279,00
54.	Grad Dubrovnik	1.139.004,00	17	67.000,00
55.	Grad Čakovec	1.065.242,00	12	88.770,00
	Ukupno	122.688.331,00	2 666	46.020,00

Prilog 2

Podaci o decentraliziranim sredstvima za kapitalna ulaganja u srednje škole po osnivačima i broju objekata za školsku godinu 2015./2016.

Redni broj	Osnivač	Decentralizirana sredstva	Broj objekata	Sredstva po objektu
	1	2	3	4 (2/3)
1.	Zagrebačka županija	2.172.071,00	29	74.899,00
2.	Krapinsko-zagorska županija	1.542.808,00	17	90.753,00
3.	Sisačko-moslavačka županija	1.932.155,00	36	53.671,00
4.	Karlovačka županija	1.656.009,00	27	61.334,00
5.	Varaždinska županija	723.609,00	38	19.042,00
6.	Koprivničko-križevačka županija	1.342.048,00	13	103.234,00
7.	Bjelovarsko-bilogorska županija	1.705.332,00	31	55.011,00
8.	Primorsko-goranska županija	3.404.970,00	67	50.820,00
9.	Ličko-senjska županija	573.847,00	15	38.256,00
10.	Virovitičko-podravska županija	1.116.723,00	18	62.040,00
11.	Požeško-slavonska županija	1.285.610,00	17	75.624,00
12.	Brodsko-posavska županija	1.961.851,00	24	81.744,00
13.	Zadarska županija	2.281.406,00	32	71.294,00
14.	Osječko-baranjska županija	3.974.195,00	64	62.097,00
15.	Šibensko-kninska županija	1.267.674,00	8	158.459,00
16.	Vukovarsko-srijemska županija	2.507.442,00	38	65.985,00
17.	Splitsko-dalmatinska županija	6.182.506,00	78	79.263,00
18.	Istarska županija	2.329.308,00	34	68.509,00
19.	Dubrovačko-neretvanska županija	1.947.325,00	35	55.638,00
20.	Međimurska županija	1.304.108,00	19	68.637,00
21.	Grad Zagreb	11.816.052,00	124	95.291,00
	Ukupno	53.027.049,00	764	69.407,00