

Проширење услуга предшколског васпитања и образовања у Бијељини

ИЗВРШНИ
САЖЕТАК



**СТУДИЈА
ИЗВОДИВОСТИ**
Мај 2023.



УВОД

СТАТУС И ТРЕНДОВИ

Услуге предшколског васпитања и образовања (ПВО) су кључни дио улагања у људски капитал. Лонгитудиналне студије из широког спектра студија случаја показују да дјеца која учествују у квалитетним програмима предшколског васпитања и образовања имају вишеструке користи, укључујући и боље резултате на тестирањима, боље стопе завршетка школовања, ниже стопе криминалитета и делинквенције и бољи дугорочни приход.¹ Када се те користи монетизују, поврат инвестиције може бити огroman. Истраживања из Босне и Херцеговине (БиХ) потврђују важност услуга предшколског васпитања и образовања. Похађање предшколских програма високе квалитете доведено је у везу са бољим развојем дјецe, а пријављује се и боља социјализованост дјецe и способност концентрације након уписа у основну школу, као и учење основних вјештина којима се промовира цјеложивотно учење. Ове прилике за улагање у рано дјетињство не треба пропустити. Пројекције говоре да би одсуство активности којима би се омогућио већи обухват предшколским васпитањем и образовањем могло коштати економију Републике Српске и до 9,4 милијарди КМ до 2052. године.²

Имајући у виду описани контекст, УНИЦЕФ је наручио провођење ове студије изводљивости проширења услуга предшколског васпитања и образовања у Републици Српској (РС), а као примјер студије случаја коришћен је град Бијељина. Овај извјештај би требао да пружи практичне смјернице доносиоцима одлука за provedбу такве интервенције. У оквиру на основу којег су израђене ове смјернице, фокус је стављен на прикупљање информација о финансијској, оперативној и политичкој изводљивости проширења обухвата предшколског васпитања и образовања. Треба напоменути да се ова студија фокусира искључиво на услуге предшколског васпитања и образовања за дјецу старости од три до шест година.

У цијелој РС, као и у граду Бијељина, приступ услугама предшколског васпитања и образовања побољшао се посљедњих година, а пружање услуга је подијељено између јавних и приватних установа. На ентитетском нивоу, стопа уписа расте од 18/2017. године (уз смањење током пандемије COVID-19), а најновији подаци говоре да је 38% од 28.734 дјецe у РС, старости од три до шест година, уписано у цјелодневне или полудневне програме предшколског васпитања и образовања.³ Међутим, упис у Бијељини у складу је са ентитетским просјеком, са стопом уписа од %31 у 2021/22. години. Уписано је више дјецe старије од три године, а највећа стопа обухвата је у старосној категорији 5-4 година.⁴ Примјетно је да више од двије трећине дјецe у граду још увијек нема приступ кључним услугама предшколског васпитања и образовања. Приватни сектор је потакнуо овај све већи упис, повећавајући свој удио у укупном броју дјецe у предшколским установама. Оваква ситуација је присутна широм РС, али посебно у граду Бијељина, гдје је приватни сектор већ доминантан пружалац услуга предшколског васпитања и образовања, са удјелом од %67 (у односу на %60 у 19/2018).⁵

Обрасци похађања веома су слични онима у другим дијеловима земље и повезани су са социоекономским статусом и локацијом домаћинства. Дјецa из домаћинстава у којима су једно или обоје родитеља/старатеља незапослени, или дјецa из периферних подручја изван града углавном имају више проблема са приступом услугама предшколског васпитања и образовања. У просјеку у Бијељини и РС, %82 дјецe уписане у предшколске установе долази из породица у којима су оба родитеља запослена, док %16 долази из породица у којима је запослен један родитељ.⁶ Дјецa из домаћинстава у којима су оба родитеља незапослена чине само %1 предшколске популације.⁷

1 J. Tanner, T. Candland i W. Odden (2015). Later Impacts of Early Childhood Interventions: A Systematic Review / Каснији утицаји интервенција у раном дјетињству: систематски преглед, IEG Working Paper 2015/3, (World Bank Group: Washington D.C., USA).

2 УНИЦЕФ (2023). Аргументи у прилог улагању у развој у раном дјетињству у Републици Српској (УНИЦЕФ Босна и Херцеговина: Сарајево, Босна и Херцеговина).

3 Завод за статистику Републике Српске (2022). Билтен – предшколско образовање, 2021/2022. (Завод за статистику: Бања Лука, Босна и Херцеговина).

4 Ибид.

5 Ибид; и Завод за статистику Републике Српске (2019). Билтен – предшколско образовање, 2018/2019. (Завод за статистику: Бања Лука, Босна и Херцеговина).

6 Завод за статистику Републике Српске (2022). Билтен – предшколско образовање, 2021/2022. (Завод за статистику: Бања Лука, Босна и Херцеговина).

7 Ибид.

ФИНАНСИЈСКА ИЗВОДИВОСТ

Услуге предшколског васпитања и образовања финансирају се из јавних и приватних извора.

Тренутно финансирање ових услуга може се укратко приказати на сљедећи начин:

Извор финансирања	Опис	Пропорционални допринос
Градска управа Бијељине (Јавни)	<ul style="list-style-type: none"> Најзначајнији извор јавног финансирања услуга предшколског васпитања и образовања је Град Бијељина. Издавања из градског буџета за предшколске установе су значајна (%4,5 укупног буџета). Издавања су примарно усмјерена на јавне предшколске установе (%96 за јавну установу). Недавно су осигуране субвенције за домаћинства са дјецом у приватним предшколским установама, у износу од %10 накнада. Потрошња на ове субвенције износи %4 свих градских издатака за предшколске установе. 	34,9%
Министарство просвјете и културе РС (МПИК) и Фонд за дјечју заштиту РС (Јавни)	<ul style="list-style-type: none"> МПИК Републике Српске није надлежно за финансирање предшколског васпитања и образовања, а директна финансијска подршка са ентитетског нивоа је врло слаба. МПИК обезбјеђује средства за припремни програм за школу у трајању од 180 сати (према Закону о предшколском васпитању и образовању РС). На основу члана 97. Закона о предшколском васпитању и образовању МПИК је такођер у обавези обезбиједити средства за подршку васпитача и стручних сарадника (укључујући професионално усавршавање, средства за добитнике Светосавске награде и средства за креаторе дидактичког материјала). Може такођер обезбиједити средства за набавку материјала за ПВО. Фонд за дјечју заштиту РС пружа финансијску подршку за дјецу са сметњама у развоју и дјецу без родитељског старања у предшколским установама. 	0,4%

Домаћинства (приватни)	<ul style="list-style-type: none"> Домаћинства су најзначајнији извор финансирања услуга предшколског васпитања и образовања у Бијељини. Пропорционални допринос домаћинстава укупној потрошњи већи је у приватним него у јавним установама, %96 у односу на %35. Домаћинства доприносе мање по дјетету за упис у јавне установе у односу на приватне, захваљујући већим јавним субвенцијама у јавном сектору. Нека домаћинства (угрожене породице, дјеца из ромске заједнице и сиромашнијег поријекла) плаћају врло ниске доприносе (или су ослобођена). 	64,7%
-------------------------------	---	-------

Направљена је пројекција трошкова за повећање обухвата услугама предшколског васпитања и образовања до %100 за дјецу старости 6-3 година. Предвиђени укупни капитални трошкови износе 2.747.139 КМ за период 2030-2022. Према овим процјенама, капитални трошкови ће знатно порастати у односу на полазну годину (2022). Очекује се да ће капитални трошкови у цијелом сектору за 2022. износити мање од 115.000 КМ. Међутим, до 2023. године предвиђено је троструко повећање на 342.393 КМ. Како предшколске установе у Бијељини немају физичку инфраструктуру која би подржала проширење, потребна су капитална улагања како би се подмирили трошкови потребни за изградњу просјечно 8 додатних просторија сваке године у периоду од 2023. до 2030. године. Ријеч је о једнократним трошковима за смјештај све већег броја дјеце за који се очекује да ће значајно опасти након што упис у предшколско васпитање и образовање достигне циљани ниво. Предвиђени укупни текући трошкови износе 79.106.622 КМ за период 2030-2022. Очекује се да ће годишњи текући трошкови у временском хоризонту порастати за око 4-3 пута, како у јавном, тако и у приватном сектору. То повећање је посљедица растућег броја дјеце уписане у предшколске установе, као и повећања јединичне цијене ових инпута. Конкретно, овај модел у временском хоризонту предвиђа раст плаћа васпитача како би се њихове плаће ускладиле са просјечном плаћом наставника у основној школи до 2030. године (просјек за 2022. усклађен због инфлације). Предвиђа се да ће се укупни годишњи трошкови повећати више од три пута у предшколском сектору од полазне 2022. до 2030. године.

Израђен је приједлог Плана улагања, који даје назнаку о потребним пропорционалним и апсолутним доприносима различитих актера током времена. Приказане су потребе за приходима установа у

јавном и приватном сектору у односу на финансијске доприносе различитих актера у екосистему услуга предшколског васпитања и образовања. На високом нивоу, кључне поруке из ове анализе сугеришу сљедеће:

- Појавиће се значајан финансијски јаз од 2024. године и расти ће.** Ако тренутни расходи за предшколско васпитање и образовање остану какви јесу (само прилагођени за инфлацију и економски раст), у поређењу са процијењеним трошковима проширења до постизања универзалног обухвата до 2030. године, овај финансијски јаз износиће 28 милиона КМ.
- Јавни расходи биће доминантни извор додатних средстава која су потребна за финансирање наведеног проширења обухвата услуга предшколског васпитања и образовања.** Фискални простор за задовољење ових финансијских потреба је ограничен. Буџетска ограничења су све већа због пандемије COVID-19, кризе у Украјини и инфлације која је уследила. Међутим, у складу са овим моделом:
 - Градска управа би потрошила преко 36 милиона КМ на предшколско васпитање и образовање у наредних осам година – предвиђа се да ће се годишња потрошња скоро утростручити у периоду од 2022. до 2030. године. Буџетски вишак градске управе могао би се искористити за финансирање ове додатне потрошње.
 - МПИК и Фонд за дјечју заштиту РС би потрошили преко 4 милиона КМ у истом периоду.
- Како би се узели у обзир повећани захтјеви према владиним буџетима, размотрено је неколико начина за проширење фискалног и буџетског**

простора. То укључује реформу пореског система, рјешавање проблема неефикасности у потрошњи, преусмјеравање јавних буџета према предшколским установама и разматрање вањских видова финансирања (инострани развојна помоћ или задуживање).

- **Приватно финансирање, у форми издатака домаћинства, и даље ће бити важан механизам за попуњавање финансијског јаза, како краткорочно, тако и дугорочно.** Међутим, сиромашна или угрожена домаћинства не треба оптерећивати обавезом приватног финансирања услуга предшколског васпитања и образовања.

Да би финансирање проширења било изводиво и правично, неопходно је пажљиво приступити планирању и изради политика. У фокусу улагања мора бити пружање инклузивних услуга предшколског васпитања и образовања, усмјеравајући јавна средства на заједнице и домаћинства којима је најпотребније.

ОПЕРАТИВНА ИЗВОДИВОСТ

Урађена је процјена оперативне изводивости проширења обухвата услуга предшколског васпитања и образовања као допуна анализи финансијске изводивости. Разматрано је пет преосталих градивних блокова система предшколског васпитања и образовања, који су сажети у наставку.

<p>Руковођење и управљање</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Предшколско васпитање и образовање формално припада сектору образовања и у надлежности је МПИК-а. • Међутим, за разлику од других образовних нивоа (нпр. основног или средњег), намјера је да финансирање предшколског васпитања и образовања буде у надлежности општина/градова, а не МПИК-а. Градској управи је тако повјерен мандат за управљање, финансирање и адекватно пружање предшколског васпитања и образовања. • Ова децентрализована финансијска структура утиче на уједначеност (стопе обухвата значајно варирају између општина/градова) и квалитет регулисања и надзирања сектора предшколског васпитања и образовања.
<p>Закони и политике</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Као централизован ентитет, законодавство и политике везане за предшколско васпитање и образовање израђују се на нивоу ентитета. • Током протеклих петнаест година, постигнут је напредак у правцу стварања повољног политичког окружења за екосистем предшколског васпитања и образовања. Закон о предшколском васпитању и образовању РС је посебно важан пропис. • Проведба Закона о предшколском васпитању и образовању РС је сложена. Овим Законом је МПИК дата надлежност за увођење тромјесечног предшколског програма за дјецу у години прије основне школе. Тај програм финансира и надгледа МПИК на ентитетском нивоу. Међутим, сви остали предшколски програми се финансирају на нивоу општине/града. Овај двојни, неуједначени приступ пружању предшколског образовања је неефикасан и не гарантује дјецу у Бијелини приступ услугама које су им потребне. • Припремни програм траје само 180 сати. То је прекратко да би се дјеци гарантовале развојне предности програма предшколског васпитања и образовања.

<p>Радна снага</p>	<ul style="list-style-type: none"> • До 2030. године биће потребно додатних 195 васпитача и 69 других запосленика у предшколским установама. • Број додатних ученика у поређењу са тренутним бројем наставног особља је забрињавајући и може се појавити јаз на тржишту рада. • Да би се овај пораст остварио, потребно је израдити конкретне стратегије за његово подстицање и управљање повећањем броја васпитача. То би могло укључити подршку наставницима основних школа да се преквалификују за предшколски ниво кроз програме претквалификације. • Успјех ових стратегија, међутим, зависи од поновног калибрирања перцепције јавности о вриједности васпитача за предшколско васпитање и образовање, као и од успостављања платне структуре којом се кандидати стимулирају да започну и одрже каријеру васпитача за предшколско васпитање и образовање.
<p>Пружање услуга</p>	<ul style="list-style-type: none"> • установе у Бијељини немају физичку инфраструктуру која би подржала модел проширења. У већини установа већ постоје значајне листе чекања због ограничених капацитета. • Од данас до 2030. године, биће потребно изградити 8 додатних просторија сваке године. • Постоје могућности за проширење инфраструктурних капацитета уз осигурање додатних просторија, односно пренамјену других јавних простора. • Потребна је додатна подршка да би се омогућило проширење у приватном сектору, нпр. кроз јавно-приватна партнерства. • Јасни правни стандарди регулишу пружање услуга предшколског васпитања и образовања; међутим, да би се осигурало поштивање педагошких стандарда, неопходно је увести одређена побољшања, а постоји и потреба за даљим развојем програма и стандардизацијом. • Потражња родитеља и старатеља за услугама предшколског васпитања и образовања у Бијељини је у порасту, што је позитиван сигнал за проширење услуга. Треба наставити са провођењем активности на повећању потражње, нарочито међу становништвом за које је мања вјероватност да ће уписати своју дјецу у програм предшколског васпитања и образовања. Ове активности требају се осмислити на принципима инклузивног образовања и бити усмјерене на угрожену или искључену дјецу.
<p>Информације</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Како би се ефикасније повећала покривеност услугама предшколског васпитања и образовања, неопходно је унаприједити информационе системе. Иако Република Српска има развијенији информациони систем за управљање у образовању, податке који су од кључног значаја за планирање и креирање политика тешко је пронаћи, а подаци из различитих извора често нису усаглашени. • Подаци се морају рутински и поуздано прикупљати. Наведене информације су важне за процес стратешког планирања и обрачун трошкова те за праћење и евалуацију и анализу правичности, као и за успјешно заговарање повећања подршке.

ПОЛИТИЧКА ИЗВОДИВОСТ

Реформа пружања услуга никада није искључиво технички процес и врло је битно да се води рачуна о политичкој изводивости. Кратки дио извјештаја разматра политичку изводивост проширења услуга пружајући слику стања из јула 2022. године. У њему је утврђено да:

Подршка јавности за проширење предшколских услуга може бити политички популарна, ако је осмишљена и имплементирана на прави начин.

Градска управа Бијељине је показала сталну одређеност за пружање услуга предшколског васпитања и образовања, што је пратила све већа потражња за услугама, при чему су и јавни и приватни пружаоци услуга извјестили да имају листе чекања и потражњу која премашује тренутну понуду.

Подршку родитеља и старатеља треба задобити пажљивим приступом и преговарањем. Према наводима саговорника, потражња за услугама предшколског васпитања и образовања није иста код свих група родитеља и старатеља, јер неки од њих не препознају учинак и дугорочну корист образовања за њихову дјецу. Стога се очекује да ће проширење услуга ометати фактори као што су финансијски трошкови (директни и индиректни), вријеме потрошено на пријевоз ђетета те социолошка и културолошка увјерења да се за малу дјецу требају бринути њихови родитељи и да их не треба излагати формалном образовању.

Већа је вјероватност да ће се појавити отпор против финансирања ове интервенције. Иако очекујемо да ће проширење услуга предшколског васпитања и образовања бити политички популарно међу грађанима Бијељине, проналазак извора јавних средстава за финансирање проширења вјероватно неће бити толико популарно. Интервенција мора бити приказана као улагање у будући раст и већу јавну благајну у будућности.

Пружатељи услуга подржаће проширење покривености предшколским васпитањем и образовањем ако су одговарајући финансијски

и оперативни инпути добро испланирани и стављени на располагање. Подршка пружатеља услуга овиси о пажљивом планирању и пружању подршке имплементацији у цијелом сектору. Недовољни ресурси и код приватних и код јавних пружатеља услуга (као и недовољно плаћено особље) већ представљају велики проблем. Растући притисак на ове установе вјеројатно ће наићи на отпор без додатних финансијских и оперативних инпута (попут повећања броја особља, побољшања инфраструктуре или педагошких стандарда/наставних планова и програма).

Значајне политичке могућности за промоцију предшколског васпитања и образовања се ипак називу. Егзогени процеси имају потенцијал да допринесу окружењу које омогућава проширење услуга. Од велике важности су финансијска средства Делегације Европске уније која су почела да пристижу.⁸

ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

Ране године дјететовог живота су формативне, што предшколско васпитање и образовање чини подручјем од критичног значаја за улагање у Бијељини. Упркос глобалним, као и доказима специфичним за ентитет који говоре о моралној, друштвеној и економској вриједности услуга предшколског васпитања и образовања, двије трећине дјеце старости од три до шест година у овом граду остаје изван система образовања. Ова студија изводљивости пружила је детаљну анализу степена до којег би проширење обухвата на универзалне нивое до 2030. године било могуће у три димензије – финансијској, оперативној и политичкој. Утврђено је да би то било могуће уз политичку вољу и давање приоритета предшколском васпитању и образовању, упркос значајним изазовима. Сљедеће препоруке су израђене како би се унаприједили и искористили досадашњи напори.

8 Б. Попић и Ж. Џумхур (2019). TIMSS 2019 Encyclopaedia: Education Policy and Curriculum in Mathematics and Science / Енциклопедија ТИМСС 2019: Образовна политика и наставни план и програм из математике и природних наука (TIMSS & PIRLS International Study Center - Lynch School of Education Boston College: Boston, U.K.).



ФИНАНСИЈСКЕ

- Усвојити стратегију финансирања
- Повећати продуктивну јавну потрошњу на ПВО разматрањем:
 - Реформи порезног система;
 - Преуређења аранжмана за фискалне трансфере;
 - Поновног утврђивања буџетских приоритета;
 - Повећања ефикасности потрошње, и;
 - Мобилизирања финансирања извана.
- Смањити допринос домаћинстава за ПВО, посебно за угрожене групе
- Усмјерити додатна јавна средства на угрожене групе
- Побољшати процесе и системе јавног буџетирања



ОПЕРАТИВНЕ

- Израдити план имплементације
- Формирати радну групу
- Продужити трајање Припремног програма
- Стимулисати и управљати повећањем броја васпитача
- Пренамијенити постојеће јавне просторе за ПВО
- Развити блиска јавно-приватна партнерства
- Укључити се у активности на стварању потражње
- Ојачати системе за евалуацију и процјену
- Уградити рутинско прикупљање података, мониторинг и евалуацију



ПОЛИТИЧКЕ

- Снажно се залагати за проширење услуга ПВО
- Континуирано пратити политичку ситуацију и усклађеност актера у вези са проширењем услуга ПВО
- Искористити нове политичке могућности повезане са захтјевом БиХ за чланство у Европској унији