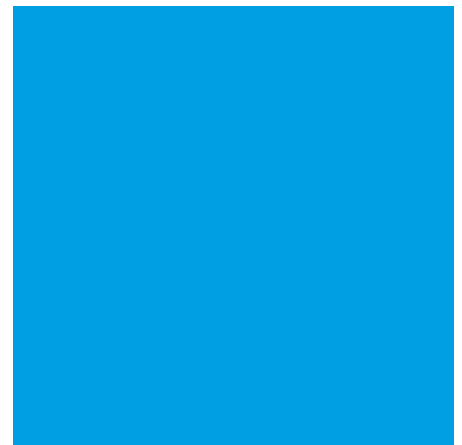


# Proširenje usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu u Ljubuškom



**STUDIJA  
IZVODLJIVOSTI**  
Ožujak 2023.



## KAZALO

<b>INFORMATIVNI SAŽETAK .....</b>	<b>6</b>
<b>UVOD .....</b>	<b>13</b>
Kontekst.....	13
Studija.....	14
Studija slučaja: grad Ljubuški.....	15
<b>FINANSIJSKA ODRŽIVOST.....</b>	<b>20</b>
Trenutačna izdvajanja.....	20
Predviđanja troškova proširenja .....	23
Iznalaženje izvora financiranja .....	25
Plan ulaganja .....	34
<b>OPERATIVNA IZVODIVOST.....</b>	<b>36</b>
Rukovođenje i upravljanje .....	36
Zakoni i politike.....	38
Ljudski resursi.....	39
Pružanje usluga .....	40
Informacije.....	42
<b>POLITIČKA IZVODIVOST .....</b>	<b>43</b>
Građani, roditelji i skrbnici .....	43
Pružatelji usluga .....	45
Vlada .....	46
<b>ZAKLJUČCI I PREPORUKE .....</b>	<b>47</b>

## LISTA SLIKA

Slika 1: Okvir za poticajnu njegu .....	13
Slika 2: Okvir za studiju izvodivosti.....	14
Slika 3: Karta Bosne i Hercegovine sa označenim entitetima, distriktom i županijama .....	15
Slika 4: Struktura stanovništva u Bosni i Hercegovini, 2020. i 2050., s naglaskom na dječje populacije. ....	16
Slika 5: Broj predškolskih ustanova u FBiH, Zapadnohercegovačkoj županiji i Ljubuškom, prema vrsti pružatelja.....	17
Slika 6: Udio djece predškolske dobi upisane u predškolsku ustanovu, u različitim administrativnim jedinicama (najnoviji dostupni podatci). ....	19
Slika 7: Okvir financijske izvodivosti .....	20
Slika 8: Presjek izdataka Grada Ljubuškog na predškolske ustanove, javne/privatne.....	21
Slika 9: Proporcionalni udio javnih i privatnih izdataka u ukupnim izdatcima u KM (i kao % izdataka za tu vrstu ustanove), prema vrsti ustanove (ukupno, javno i privatno), Ljubuški, procijenjeno 2021. ....	22
Slika 10: romb fiskalnog prostora .....	25
Slika 11: Porezni prihod kao postotak BDP-a, 2010. - 2020.: BiH, EU i svijet .....	26
Slika 12: Porezi na dohodak, dobit i kapitalne dobitke kao postotak vladinih prihoda, 2020: BiH, EU i svijet. ....	26
Slika 13: Rukovođenje i upravljanje sektorom predškolskog odgoja i obrazovanja u Ljubuškom .....	37
Slika 14: Okvir političke ekonomije za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu - prilagođeno iz Henstridge, Lee i Salam (2019) 'Sveobuhvatnija dijagnostika politike' (Political Economy Framework for Early Childhood Education – adapted from Henstridge, Lee , and Salam (2019) 'Thicker Policy Diagnostics').....	44

## LISTA TABLICA

Tablica 1: Stanovništvo .....	15
Tablica 2: Predviđanja za dječju populaciju (0-6 godina) .....	16
Tablica 3: Procjena veličine dječje populacije u gradu Ljubuškom, po dobi .....	18
Tablica 4: Predviđeni kapitalni troškovi u javnom i privatnom sektoru, 2022. - 2030. Iskazani u KM, usklađeni prema inflaciji.....	23
Tablica 5: Predviđeni tekući troškovi u javnom i privatnom sektoru, 2022. - 2030. Iskazani u KM, usklađeni prema inflaciji. ....	24
Tablica 6: Predviđeni zahtjevi u pogledu troškova i prihoda za javne i privatne predškolske ustanove, 2022. - 2030. Iskazani u KM, usklađeni prema inflaciji. ....	25
Tablica 7: Modeliranje financijskih implikacija proširenja usluga predškolskog odgoja i obrazovanja za Ljubuku. Svi troškovi iskazani u KM, usklađeni prema inflaciji. ....	28
Tablica 8: Modeliranje financijskih implikacija proširenja usluga predškolskog odgoja i obrazovanja za Zapadnohercegovačku županiju. Svi troškovi iskazani u KM, usklađeni prema inflaciji. ....	29
Tablica 9: Doprinosi poslovnih subjekata za pokriće kapitalnih troškova proširenja usluga privatnih predškolskih ustanova, 2022. - 2030. Izraženo u KM i prilagođeno za inflaciju. ....	32
Tablica 10: Doprinosi kućanstava za pokriće tekućih troškova u javnim i privatnim predškolskim ustanovama, 2022. - 2030. Izraženo u KM i prilagođeno za inflaciju. ....	33
Tablica 11: Plan ulaganja: Prihodske potrebe, doprinosi prema vrsti aktera i predviđeni financijski jaz, 2022. - 2030. Izraženo u KM i prilagođeno za inflaciju. ....	35
Tablica 12: Zakonodavstvo koje se odnosi na obrazovanje u ranom djetinjstvu .....	38
Tablica 13: Predviđene potrebe za ljudskim resursima za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu, 2022. - 2032.....	40
Tablica 14: Potrebe za dodatnim prostorijama, javni i privatni sektor, 2022. - 2030. ....	41
Table 15: Recommendations.....	49

## ABBREVIATIONS

<b>BiH</b>	Bosna i Hercegovina
<b>DsP</b>	Djeca s poteškoćama
<b>RRR</b>	Rani rast i razvoj
<b>OSRD</b>	Obrazovanje i odgoj u ranom djetinjstvu
<b>EMIS</b>	Informacijski sustav upravljanja u obrazovanju
<b>*EU</b>	Europska unija
<b>FBiH</b>	Federacija Bosne i Hercegovine
<b>BDP</b>	Bruto domaći proizvod
<b>MMF</b>	Međunarodni monetarni fond
<b>LAY</b>	Godina prilagođena učenju
<b>MOA</b>	Ministarstva, odjeli i agencije
<b>MOZKŠ</b>	Ministarstvo obrazovanja, znanosti, kulture i športa
<b>ODA</b>	Inozemna razvojna pomoć
<b>OECD</b>	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvitak
<b>SDGs</b>	Ciljevi održivog razvitka
<b>POP</b>	Posebne obrazovne potrebe
<b>TIMSS</b>	Međunarodno istraživanje trendova u znanju matematike i prirodnih znanosti
<b>UNESCO</b>	Organizacija Ujedinjenih naroda za obrazovanje, znanost i kulturu
<b>UNICEF</b>	Fond Ujedinjenih naroda za djecu
<b>PDV</b>	Porez na dodanu vrijednost

# INFORMATIVNI SAŽETAK

## UVOD

**Usluge odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu (OSRD)** ključni su dio ulaganja u ljudski kapital. Longitudinalne studije iz širokog spektra studija slučaja pokazuju da djeca koja sudjeluju u kvalitetnim programima odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu imaju višestruke koristi, uključujući i bolje rezultate na testiranjima, bolje stope završetka školovanja, niže stope kriminaliteta i delinkvencije i bolji dugoročni prihod.<sup>1</sup> Kada se te koristi monetiziraju, povrat investicije može biti ogroman. Istraživanja iz Bosne i Hercegovine (BiH) potvrđuju važnost usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu. Pohađanje predškolskih programa visoke kvalitete dovedeno je u vezu s boljim razvojem djece, a prijavljuje se i bolja socijaliziranost djece i sposobnost koncentracije nakon upisa u osnovnu školu, kao i učenje temeljnih vještina kojima se promovira cjeloživotno učenje. Ove prilike za ulaganje u rano djetinjstvo ne treba propustiti. Procjene govore kako bi odsustvo aktivnosti kojima bi se omogućio veći obuhvat odgojem i obrazovanjem u ranom djetinjstvu moglo koštati ekonomiju Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i do 18 milijardi KM do 2052. godine<sup>2</sup>

**Imajući u vidu opisani kontekst, UNICEF je naručio provedbu ove studije izvodljivosti proširenja usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH ili Federacija BiH), a kao primjer studije slučaja korišten je grad Ljubuški.** Ovo bi izvješće trebalo pružiti praktične smjernice donositeljima odluka za provedbu takve intervencije. U okviru na temelju kojeg su izrađene ove smjernice fokus je stavljen na prikupljanje informacija o financijskoj, operativnoj i političkoj izvodivosti proširenja usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu. Treba napomenuti da se ova studija fokusira isključivo na usluge odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu za djecu starosti od tri do šest godina.

## STATUS I TRENDOVI

**U cijeloj FBiH, kao i u gradu Ljubuškom, pristup usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu poboljšao se posljednjih godina, a pružanje usluga podijeljeno je između javnih i privatnih ustanova.** Na entitetskoj razini, najnoviji podatci govore da je 19% od 79.160 djece starosti 3-6 godina u FBiH obuhvaćeno uslugama odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu. Međutim, Ljubuški ima mnogo bolje rezultate od entitetskog prosjeka, sa stopom upisa djece starosti 3-6 godina od 52% u 2022. godini. Upisano je više djece starije od tri godine, a najveća stopa obuhvata je u starosnoj kategoriji 4-5 godina. Primjetno je da skoro polovina djece (uključujući 31% starosti 5-6 godina) u gradu još uvijek nema pristup ključnim uslugama odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu. Privatni sektor znatno doprinosi ovoj visokoj stopi obuhvata. U FBiH, 42% djece koja pohađaju predškolski odgoj i obrazovanje upisana su u privatne ustanove, a u gradu Ljubuškom taj postotak ide do 59%.

**Obrasci pohađanja veoma su slični onima u drugim dijelovima zemlje i povezani su sa socioekonomskim statusom i lokacijom kućanstva.** Djeca iz kućanstava u kojima su jedno ili oboje roditelja/skrbnika nezaposleni, ili djeca iz perifernih područja izvan grada uglavnom imaju više problema s pristupom uslugama odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu. U Ljubuškom 66,27% sve upisane djece dolazi iz obitelji u kojima su oba roditelja zaposlena, a 29,8% iz obitelji u kojima je jedan roditelj zaposlen.<sup>3</sup> S druge strane, samo jedno upisano dijete dolazi iz obitelji u kojoj su oba roditelja nezaposlena, a samo 3,6% dolazi iz obitelji koje se bave poljoprivrednom proizvodnjom.<sup>4</sup>

1 J. Tanner, T. Candland i W. Odden (2015). 'Later Impacts of Early Childhood Interventions: A Systematic Review' / "Kasniji utjecaji intervencija u ranom djetinjstvu: sistematski pregled", IEG Working Paper 2015/3, (World Bank Group: Washington D.C., USA).

2 UNICEF (2023). Argumenti u prilog ulaganju u razvoj u ranom djetinjstvu u Federaciji Bosne i Hercegovine (UNICEF Bosna i Hercegovina: Sarajevo, Bosna i Hercegovina).

3 Federalni zavod za statistiku (2022). Predškolsko obrazovanje 2021. Statistički bilten 342. Dostupno na: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://fzs.ba/wp-content/uploads/2022/04/Predskolsko-obrazovanje-u-2021-1.pdf>

4 Ibid.

# FINANCIJSKA ODRŽIVOST

**Usluge odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu financiraju se iz javnih i privatnih izvora.** Trenutačno financiranje ovih usluga može se ukratko prikazati na sljedeći način:

Izvor financiranja	Opis	Proporcionalni doprinos
<b>Grad Ljubuški (javni)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Najznačajniji izvor javnog financiranja usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu je Grad Ljubuški.</li> <li>Izdvajanja iz gradskog proračuna za predškolske ustanove su značajna (2,5% ukupnog gradskog proračuna).</li> <li>Izdvajanja su primarno usmjerena na javne predškolske ustanove (79% za javnu ustanovu).</li> <li>Privatnim predškolskim ustanovama nedavno su odobrene subvencije ekvivalentno iznosu od 20,000 KM za svaku od četiri registrirane privatne predškolske ustanove u gradu. Potrošnja na ove subvencije iznosi 21% svih gradskih izdataka za predškolske ustanove.</li> </ul>	28%
<b>Zapadnohercegovačka županija (javni)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiranje usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu uglavnom je u nadležnosti Grada Ljubuškog; međutim, značajna financijska sredstva osigurava i Ministarstvo obrazovanja, znanosti, kulture i športa Zapadnohercegovačke županije (MOZKŠ).</li> <li>MOZKŠ Zapadnohercegovačke županije osigurava financijsku potporu za pružanje usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu djeci s poteškoćama. To je činilo 10,6% ukupne potrošnje MOZKŠ-a u 2021. godini.</li> </ul>	17%

<b>Kućanstva (privatni)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kućanstva i privatni sektor su najznačajniji izvor financiranja usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu u Ljubuškom.</li> <li>• Proporcionalni doprinos kućanstava ukupnoj potrošnji veći je u privatnim nego u javnim ustanovama, 73% u odnosu na 31%.</li> <li>• Kućanstva doprinose manje po djetetu za upis u javne ustanove u odnosu na privatne, zahvaljujući većim javnim subvencijama u javnom sektoru.</li> <li>• Skrbnici djece s poteškoćama oslobođeni su plaćanja naknade za predškolske ustanove</li> </ul>	55%
-----------------------------	--	-----

**Napravljena je projekcija troškova za povećanje obuhvata uslugama odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu do 100% za djecu starosti 3-6 godina.** Predviđeni ukupni kapitalni troškovi iznose 660.146 KM za razdoblje 2022. - 2030. Prema ovim procjenama, kapitalni troškovi znatno će porasti u odnosu na polaznu godinu (2022.). Očekuje se da će kapitalni troškovi u cijelom sektoru za 2022. iznositi oko 19.250 KM. Predviđeno je da će se kapitalna ulaganja značajno povećati u razdoblju 2023. - 2030. kako bi se podmirili troškovi restrukturiranja za osiguravanje dodatnih prostorija. Riječ je o jednokratnim troškovima za smještaj sve većeg broja djece koji će padati nakon što upis dostigne ciljanu razinu, posebice imajući u vidu demografiju grada Ljubuškog. Predviđeni ukupni tekući troškovi iznose 19.202.392 KM za razdoblje 2022. - 2030. Očekuje se da će godišnji tekući troškovi u vremenskom horizontu porasti za oko 2-3 puta, kako u javnom tako i u privatnom sektoru. To povećanje je posljedica rastućeg broja djece upisane u predškolske ustanove, kao i povećanja jedinične cijene ovih inputa. Konkretno, ovaj model u vremenskom horizontu predviđa rast plaća odgojitelja kako bi se njihove plaće uskladile s prosječnom plaćom nastavnika u osnovnoj školi do 2030. godine (prosjeak za 2022. usklađen zbog inflacije). Predviđa se da će se ukupni godišnji troškovi povećati oko 2,7 puta u predškolskom sektoru od polazne 2022. do 2030. godine

**Izrađen je Prijedlog plana ulaganja, koji daje naznaku o potrebnim proporcionalnim i apsolutnim doprinosima različitih aktera tijekom vremena.** Prikazane su potrebe za prihodima ustanova u javnom i privatnom sektoru u odnosu na financijske doprinose različitih aktera u ekosustavu usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu.

Na visokoj razini, ključne poruke iz ove analize sugeriraju sljedeće

**Značajan financijski jaz pojaviti će se od 2024. godine i rast će.** Ako trenutni rashodi za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu ostanu kakvi jesu (samo prilagođeni za inflaciju i ekonomski rast), u usporedbi

s procijenjenim troškovima proširenja do postizanja univerzalnog obuhvata do 2030., ovaj će financijski jaz narasti na iznos od preko 1,7 milijuna KM.

**Javni rashodi bit će dominantni izvor dodatnih sredstava koja su potrebna za financiranje navedenog proširenja obuhvata usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu.** Fiskalni prostor za zadovoljenje ovih financijskih potreba je ograničen. Proračunska ograničenja sve su veća zbog pandemije COVID-19, krize u Ukrajini i inflacije koja je uslijedila. Međutim, sukladno ovom modelu:

Gradska uprava bi potrošila više od 9 milijuna KM na odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu u narednih osam godina.

MOZKŠ bi potrošio 3 milijuna KM u istome razdoblju.

**Kako bi se uzeli u obzir povećani zahtjevi prema vladinim proračunima, razmotreno je nekoliko načina za proširenje fiskalnog i proračunskog prostora.** To uključuje reformu poreznog sustava, rješavanje problema neučinkovitosti u potrošnji, preusmjeravanje javnih proračuna prema predškolskim ustanovama i razmatranje vanjskih vidova financiranja (zvanična razvojna pomoć ili zaduživanje).

**Privatno financiranje, u formi izdataka kućanstva, i dalje će biti važan mehanizam za popunjavanje financijskog jaza, kako kratkoročno tako i dugoročno.** Međutim, siromašna ili ugrožena kućanstva ne treba opterećivati obvezom privatnog financiranja usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu.

Kako bi financiranje proširenja bilo izvodivo i pravično, neophodno je pažljivo pristupiti planiranju i izradi politika. U fokusu ulaganja mora biti pružanje inkluzivnih usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu, usmjeravajući javna sredstva na zajednice i kućanstva kojima je najpotrebnije.



# OPERATIVNA IZVODIVOST

Urađena je procjena operativne izvodivosti proširenja obuhvata usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu kao dopuna analizi financijske izvodivosti. Razmatrano je pet preostalih gradivnih blokova sustava odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu, koji su sažeti u nastavku.

Rukovođenje i upravljanje	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu pripada sektoru obrazovanja. Tijelo nadležno za upravljanje tim sektorom je Ministarstvo obrazovanja, znanosti, kulture i športa Zapadnohercegovačke županije (MOZKŠ).</li> <li>• Međutim, za razliku od drugih obrazovnih razina (npr. osnovne ili srednje), odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu u nadležnosti je (organizacijskoj i financijskoj) općina/gradova, a ne MOZKŠ-a. Gradu Ljubuškom je tako povjeren mandat za organiziranje, financiranje i adekvatno pružanje odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu.</li> <li>• Ovakva decentralizacijska struktura čini podjelu nadležnosti i odgovornosti nejasnom. Sve ove nejasnoće utječu na ujednačenost (stope obuhvata značajno variraju između općina/gradova) i kvalitetu reguliranja i nadziranja sektora odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu.</li> </ul>
Zakoni i politike	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zakonodavstvo koje se odnosi na odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu izrađeno je na državnoj, entitetskoj, županijskoj i razini grada.</li> <li>• Zapadnohercegovačka županija trenutačno je u procesu donošenja novog Nacrta zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju kojim bi se ažurirao važeći Zakon iz 1998. godine. Novim Nacrtom zakona bi se Zakon Zapadnohercegovačke županije uskladio s Okvirnim zakonom BiH o predškolskom odgoju i obrazovanju iz 2007. godine.</li> <li>• Ovaj nacrt zakona još nije usvojen, ali će zahtijevati da sva djeca u godini prije polaska u osnovnu školu pohađaju program odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu. Format i trajanje ovoga programa nisu utvrđeni, ali će se financirati na županijskoj razini.</li> </ul>

Radna snaga	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Do 2030. godine, bit će potrebno dodatnih 37 odgojitelja za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu.</li> <li>• Broj dodatne djece u usporedbi s trenutačnim brojem nastavnog osoblja zabrinjavajući je i može se pojaviti jaz na tržištu rada.</li> <li>• Kako bi se ovaj porast ostvario, potrebno je izraditi konkretne strategije za njegovo poticanje i upravljanje povećanjem broja odgojitelja za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu.</li> <li>• Uspjeh ovih strategija, međutim, ovisi o ponovnom kalibriranju percepcije javnosti o vrijednosti odgojitelja za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu, kao i o uspostavi platne strukture kojom se kandidati stimuliraju da započnu i održe karijeru odgojitelja za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu.</li> </ul>
Pružanje usluga	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Predškolske ustanove u Ljubuškom nemaju fizičku infrastrukturu koja bi podržala model proširenja. Javna predškolska ustanova nedavno je povećala kapacitete; međutim, potrebno je uraditi više kako bi se postiglo zamišljeno proširenje. U većini ustanova već postoje liste čekanja zbog ograničenih kapaciteta.</li> <li>• Do 2030. godine potrebno je izgraditi 9 dodatnih prostorija (nešto više od jedne godišnje).</li> <li>• Postoje mogućnosti za proširenje infrastrukturnih kapaciteta uz osiguranje dodatnih prostorija, odnosno prenamjenu drugih javnih prostora.</li> <li>• Potrebna je dodatna potpora kako bi se omogućilo proširenje u privatnom sektoru, npr. kroz javno-privatna partnerstva.</li> <li>• Jasni pravni standardi reguliraju pružanje usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu; međutim, kako bi se osiguralo poštivanje pedagoških standarda, neophodno je uvesti određena poboljšanja, a postoji i potreba za daljnjim razvitkom nastavnog plana i programa i standardizacijom. Potražnja roditelja i skrbnika za uslugama odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu u Ljubuškom je u porastu, što je pozitivan signal za proširenje usluga. Treba nastaviti s provedbom aktivnosti na povećanju potražnje, naročito među stanovništvom za koje je manja vjerojatnost da će upisati svoju djecu u program odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu. Ove aktivnosti trebaju se osmisliti na načelima inkluzivnog obrazovanja i biti usmjerene na ugroženu ili isključenu djecu.</li> </ul>
Informacije	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kako bi se učinkovitije povećala pokrivenost uslugama odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu, neophodno je unaprijediti informacijske sustave. Podatke koji su od ključnog značaja za planiranje i kreiranje politika teško je pronaći, dok podatci iz različitih izvora često nisu usuglašeni.</li> <li>• Podatci se moraju rutinski i pouzdano prikupljati između MOZKŠ Zapadnohercegovačke županije i Grada Ljubuškog. Navedene informacije važne su za proces strateškog planiranja i obračun troškova te za praćenje i evaluaciju i analizu pravičnosti, kao i za uspješno zagovaranje povećanja potpore.</li> </ul>

# POLITIČKA IZVODIVOST

**Reforma pružanja usluga nikada nije isključivo tehnički proces i vrlo je bitno da se vodi računa o političkoj izvodivosti.** Kratki dio izvješća razmatra političku izvodivost proširenja usluga pružajući sliku stanja iz srpnja 2022. godine. U njemu je utvrđeno da:

Potpora javnosti za proširenje predškolskih usluga može biti politički popularna, ako je osmišljena i implementirana na pravi način.

Grad Ljubuški pokazao je stalnu opredijeljenost za pružanje usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu, što je pratila sve veća potražnja za uslugama, pri čemu su i javni i privatni pružatelji usluga izvijestili da imaju liste čekanja i potražnju koja premašuje trenutnu ponudu.

Potporu roditelja i skrbnika treba zadobiti pažljivim pristupom i pregovaranjem. Prema navodima sugovornika, potražnja za uslugama odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu nije ista kod svih skupina roditelja i skrbnika, jer neki od njih ne prepoznaju učinak i dugoročnu korist odgoja i obrazovanja za njihovu djecu. Stoga se očekuje da će proširenje usluga ometati čimbenici kao što su financijski troškovi (izravni i neizravni), vrijeme potrošeno na prijevoz djeteta te sociološka i kulturološka uvjerenja da se za malu djecu trebaju brinuti njihovi roditelji i da ih ne treba izlagati formalnom odgoju i obrazovanju.

Veća je vjerojatnost da će se pojaviti otpor protiv financiranja ove intervencije. Iako očekujemo da će proširenje usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu biti politički popularno među nekim građanima Ljubuškog, pronalazak izvora javnih sredstava za financiranje proširenja vjerojatno neće biti toliko popularno. Intervencija mora biti prikazana kao ulaganje u budući rast i veću javnu blagajnu u budućnosti.

Pružatelji usluga podržat će proširenje pokrivenosti odgojem i obrazovanjem u ranom djetinjstvu ako su odgovarajući financijski i operativni inputi dobro isplanirani i stavljeni na raspolaganje. Potpora pružatelja usluga ovisi o pažljivom planiranju i

pružanju potpore implementaciji u cijelom sektoru. Nedovoljni resursi i kod privatnih i kod javnih pružatelja usluga (kao i nedovoljno plaćeno osoblje) već predstavljaju veliki problem. Rastući pritisak na ove ustanove vjerojatno će naići na otpor bez dodatnih financijskih i operativnih inputa (poput povećanja broja osoblja, poboljšanja infrastrukture ili pedagoških standarda/nastavnih planova i programa).

Značajne političke mogućnosti za promociju odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu ipak se naziru. Egzogeni procesi imaju potencijal doprinijeti okruženju koje omogućava proširenje usluga. Od velike važnosti su financijska sredstva Izaslanstva Europske unije koja su počela pristizati.<sup>5</sup>

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

**Rane godine djetetovog života su formativne, što odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu čini područjem od kritičnog značaja za ulaganje u Ljubuškom.** Usprkos globalnim, kao i dokazima specifičnim za entitet koji govore o moralnoj, društvenoj i ekonomskoj vrijednosti usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu, skoro polovina djece starosti od tri do šest godina u ovome gradu ostaje izvan sustava obrazovanja. Ova studija izvodljivosti pružila je detaljnu analizu stupnja do kojeg bi proširenje obuhvata na univerzalne razine do 2030. godine bilo moguće u tri dimenzije – financijskoj, operativnoj i političkoj. Utvrđeno je da bi to bilo moguće uz političku volju i davanje prioriteta odgoju i obrazovanju u ranom djetinjstvu, usprkos značajnim izazovima. Sljedeće preporuke su izrađene kako bi se unaprijedili i iskoristili dosadašnji napori:

<sup>5</sup> B. Popic i Z. Dzumhur (2019). TIMSS 2019 Encyclopaedia: Education Policy and Curriculum in Mathematics and Science /Enciklopedija TIMSS 2019: obrazovna politika i nastavni plan i program iz matematike i prirodnih znanosti/, (TIMSS & PIRLS International Study Center - Lynch School of Education Boston College: Boston, U.K.).



## FINANCIJSKA

- Usvojiti strategiju financiranja
- Povećati produktivnu javnu potrošnju na OSRD razmatranjem:
  - reformi poreznog sustava;
  - preuređenja aranžmana za fiskalne transfere;
  - ponovnog utvrđivanja proračunskih prioriteta;
  - povećanja učinkovitosti potrošnje, i;
  - mobiliziranja financiranja izvana.
- Smanjiti doprinos kućanstava za OSRD, posebice za ugrožene skupine
- Usmjeriti dodatna javna sredstva na ugrožene skupine
- Poboljšati procese i sustave javnog budžetiranja.



## OPERATIVNA

- Izraditi plan implementacije
- Formirati radnu skupinu
- Podržati uvođenje Pripremnog programa (prema novom nacrtu zakona)
- Stimulirati i upravljati povećanjem broja odgojitelja za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu
- Prenamijeniti postojeće javne prostore za OSRD
- Razviti bliska javno-privatna partnerstva
- Uključiti se u aktivnosti na stvaranju potražnje
- Ojačati sustave za evaluaciju i procjenu
- Ugraditi rutinsko prikupljanje podataka, monitoring i evaluaciju



## POLITIČKA

- Snažno se zalagati za proširenje usluga OSRD
- Kontinuirano pratiti političku situaciju i usklađenost aktera u vezi s proširenjem usluga OSRD
- Iskoristiti nove političke mogućnosti povezane sa zahtjevom BiH za članstvo u Europskoj uniji.

# UVOD

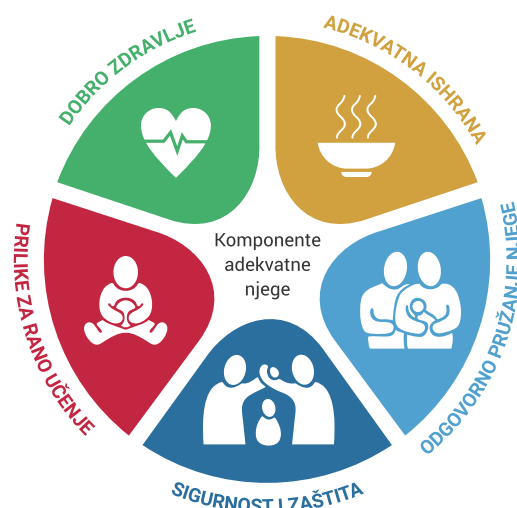
## KONTEKST

Rano djetinjstvo je razdoblje značajnih prilika za usmjeravanje razvoja djeteta i postavljanje temelja za njegovu budućnost. Rano djetinjstvo, razdoblje od začeca do 6. godine, jeste faza rapidnog razvoja male djece, koja usvajaju fizičke, kognitivne, motoričke, psiho-emocionalne i socijalne vještine. Svake sekunde tijekom ranog djetinjstva stvaraju se milijuni neuronskih veza pa do pete godine mozak djeteta dosegne 90% veličine mozga odrasle osobe.<sup>1</sup> Dokazi nam govore da se izgledi za djetetov uspjeh u životu mogu predvidjeti u trenutku polaska u osnovnu školu.<sup>2</sup> Djetetov pristup čimbenicima koji su objašnjeni u međunarodno priznatom *Okviru za poticajnu njegu* (slika 1) može odrediti njegovu mogućnost da razvije svoj puni potencijal. Pored moralnog i na pravima utemeljenog imperativa pružanja usluga njege, ova investicija ima i čvrsto ekonomsko uporište. U skorašnjem razdoblju prikupljen je ogroman broj dokaza o tome da investicije u rano djetinjstvo ostvaruju najveći povrat od svih intervencija u oblasti ljudskog kapitala.<sup>3</sup>

**Usluge odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu ključan su dio ulaganja u ljudski kapital.** Odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu odnose se na intervenciju(e)

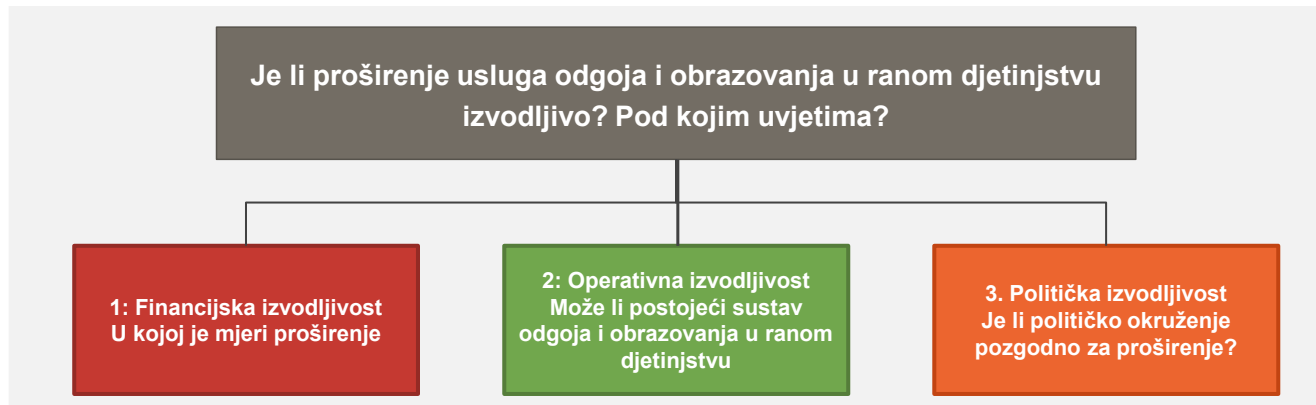
- 1 J. Gilmore, R. Knickmeyer i W. Gao (2018). 'Imaging structural and functional brain development in early childhood' / "Snimanje strukturnog i funkcionalnog razvoja mozga u ranom djetinjstvu", *Nature Reviews Neuroscience*, 19, 123-137.
- 2 L. Richter, B. Daelmans, J. Lombardi i suradnici. (2017). 'Investing in the foundation of sustainable development: pathways to scale up for early childhood development' / Ulaganje u temelje održivog razvoja: pravci za povećanje razvoja u ranom djetinjstvu, *The Lancet*, 389:10064, 103-118.
- 3 R. Sayre, A. Devercelli, M. Neuman, Q. Wodon (2015). Investing in Early Childhood Development: Review of the World Bank's Recent Experience, /Ulaganje u rani rast i razvoj: Pregled recentnog iskustva Svjetske banke/ (World Bank Group: Washington D.C., USA).

SLIKA 1: OKVIR ZA POTICAJNU NJEGU



namijenjenu(e) poticanju razvoja djece prije upisa u osnovnu školu. Formalni programi odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu najčešće se provode u predškolskim ustanovama. Premda ove ustanove nekad nude skrb o djeci od šest mjeseci nadalje, za potrebe ove studije odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu odnosi se samo na programe namijenjene djeci od tri do šest godina starosti. Usluge odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu važan su segment poticajne skrbi. Pored prilika za rano učenje i skrb osjetljivu prema njihovim potrebama, te usluge

SLIKA 2: OKVIR ZA STUDIJU IZVODLIVOSTI



također mogu promovirati zdravlje, adekvatnu ishranu i sigurnost. Longitudinalne studije iz širokog spektra studija slučaja pokazuju da djeca koja sudjeluju u kvalitetnim programima odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu imaju višestruke koristi, uključujući i bolje rezultate na testiranjima, bolje stope završetka školovanja, niže stope kriminaliteta i delinkvencije i bolji cjeloživotni prihod.<sup>4</sup> Kada se te koristi monetiziraju, povrat investicije može biti ogroman. Prilike za ulaganje u rano djetinjstvo ne treba propustiti. Procjene govore da bi odsustvo aktivnosti kojima bi se omogućio veći obuhvat odgojem i obrazovanjem u ranom djetinjstvu moglo koštati gospodarstvo Federacije Bosne i Hercegovine i do 18 milijardi KM do 2052. godine.<sup>5</sup>

#### Istraživanja iz Bosne i Hercegovine potvrđuju važnost usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu.

Pohađanje predškolskih programa visoke kvalitete dovedeno je u vezu s boljim razvojem djece, a prijavljuje se i bolja socijaliziranost djece i sposobnosti koncentracije nakon upisa u osnovnu školu, kao i učenje temeljnih vještina koje promoviraju cjeloživotno učenje. S druge strane, loši obrazovni ishodi u kasnijim godinama povezani su s niskom stopom upisa u programe odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu u cijeloj zemlji. U Programu za međunarodno ocjenjivanje učenika (PISA), koji ispituje osposobljenost učenika od 15 godina u čitanju, matematici i prirodnim znanostima, manje od polovine učenika u BiH je 2018. godine postiglo minimalnu razinu znanja u čitanju, 42% najmanje minimalno poznaje matematiku, a samo 43% minimalno poznaje prirodne znanosti.<sup>6</sup> Osim toga, međunarodno istraživanje trendova u znanju matematike i prirodnih znanosti (TIMSS) provedeno 2019. godine utvrdilo je da učenici osnovnih

škola imaju ispodprosječna postignuća na skali TIMSS-a, kao i u odnosu na zemlje u okruženju (uključujući Srbiju i Hrvatsku).<sup>7</sup> Važno je istaknuti da je utvrđeno kako su djeca u BiH koja su pohađala programe predškolskog odgoja i obrazovanja dvije godine ili dulje imala znatno bolje rezultate u TIMSS-u.<sup>8</sup> Podatci pokazuju da je vjerojatnije da su djeca iz socijalnoekonomski bogatijih sredina bila uključena u program odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu, čime se naglašava goruće pitanje jednakosti (tj. širenja jaza između različitih socijalnoekonomskih skupina).

## STUDIJA

Imajući u vidu takav kontekst, UNICEF je naručio provedbu ove studije izvodljivosti proširenja usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH), a kao primjer studije slučaja korišten je grad Ljubuški. Istraživanje ima trostruki cilj:

1. Analizirati može li ova intervencija (proširenje usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu) biti provedena i koji su izgledi za njezinu uspješnost;
2. Procijeniti najvažnije izazove i uska grla za uspješnu provedbu intervencije;
3. Razmotriti čimbenike i uvjete koji su potrebni za uspješno proširenje.

Ovo bi izvješće trebalo pružiti praktične smjernice donositeljima odluka za osiguravanje takve intervencije. Okvir na temelju kojeg su izrađene ove smjernice prikazan je na slici 2, a fokus je stavljen na prikupljanje informacija o

4 J. Tanner, T. Candland i W. Odden (2015). 'Later Impacts of Early Childhood Interventions: A Systematic Review' / "Kasniji uticaji intervencija u ranom djetinjstvu: sistematski pregled", IEG Working Paper 2015/3, (World Bank Group: Washington D.C., USA).

5 UNICEF (u izradi). Argumenti u prilog ulaganju u odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu u Federaciji Bosne i Hercegovine (UNICEF Bosna i Hercegovina: Sarajevo, Bosna i Hercegovina).

6 OECD (2018). Programme for International Student Assessment [PISA] Results from PISA 2018 – Bosnia and Herzegovina, / Program za međunarodno ocjenjivanje učenika (PISA) Rezultati PISA 2018 – Bosna i Hercegovina, (OECD: Paris, France).

7 B. Popic i Z. Dzumhur (2019). TIMSS 2019 Encyclopaedia: Education Policy and Curriculum in Mathematics and Science / Enciklopedija TIMSS 2019: obrazovna politika i nastavni plan i program iz matematike i prirodnih nauka/, (TIMSS & PIRLS International Study Center - Lynch School of Education Boston College: Boston, U.K.).

8 Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje (2022). Predškolski odgoj i obrazovanje kao odrednica uspjeha učenika u Bosni i Hercegovini u TIMSS 2019. Dostupno na: <https://aposo.gov.ba/sadrzaj/uploads/%D0%90naliza-zadataka-po-sadrzajmim-i-kognitivnim-domenama-TIMSS.pd>.

TABLICA 1: STANOVNIŠTVO<sup>9</sup>

	2013	2016	2017	2018	2019
Federacija Bosne i Hercegovine			2.720.074	2.219.220	
Grad Ljubuški	28.269	27.603	28.340	28.184	27.613
Ljubuški kao postotak FBiH	-	-	1,04%	1,27%	

financijskoj, operativnoj i političkoj izvodivosti proširenja usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu. Poseban naglasak stavlja se na analizu financijske izvodivosti, jer se prema prethodnom istraživanju čini da su financijska uska grla najvažnija prijetnja za ovu intervenciju.

**Studija je primijenila mješoviti metodološki pristup.** Studija se temelji na kvalitativnim i kvantitativnim podacima i analizi, a podaci su prikupljeni iz primarnih i sekundarnih izvora. Ostatak ovoga izvješća strukturiran je prema glavnim stupovima istraživanja:

- **U dijelu 1.3** govori se o gradu Ljubuškom i daje kontekstualni okvir s naglaskom na broj djece i trenutni status i trendove u upisivanju u programe odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu;
- **Dio 2** razmatra financijsku izvodivost proširenja usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu, što je ujedno i glavni dio ove analize. Koristi se okvir "dovoljnog trošenja" i "kvalitetnog trošenja" kako bi se sagledala eventualna cijena provedbe ove intervencije, procijenjeni razmjeri nedostatka sredstava i opcije za financiranje;
- **Dio 3** analizira operativnu izvodivost proširenja, uzimajući u obzir u kolikoj mjeri su komponente sustava uključujući zakon i politiku, radnu snagu, pružanje usluga i podatke i informacije u mogućnosti nositi se s proširenjem.
- **Dio 4** predstavlja kratku procjenu političkih izgleda za reformu sektora odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu u Ljubuškom, koristeći okvir političke ekonomije za utvrđivanje prilika i uskih grla za proširenje.
- **Dio 5** zaključuje izvješće dajući preporuke i sažeti pregled glavnih izazova i uskih grla, kao i uvjeta koji su neophodni kako bi se omogućila ova intervencija.

<sup>9</sup> Podatci preuzeti iz relevantnih informacija o popisu stanovništva Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine, osim ako nije navedeno drukčije.

## STUDIJA SLUČAJA: GRAD LJUBUŠKI

### Kontekst

Zapadnohercegovačka županija je jedna od 10 županija u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH). Ovo je 7. županija po geografskoj veličini i po broju stanovnika, a nalazi se na krajnjem jugozapadu zemlje i dijeli dugu granicu s Republikom Hrvatskom (slika 3). U županiji živi oko 100.000 stanovnika, od kojih skoro 97% Hrvata (naspram prosjeka za FBiH od 22%).<sup>10</sup> Relativno govo

### SLIKA 3: KARTA BOSNE I HERCEGOVINE SA OZNAČENIM ENTITETIMA, DISTRIKTOM I ŽUPANIJAMA

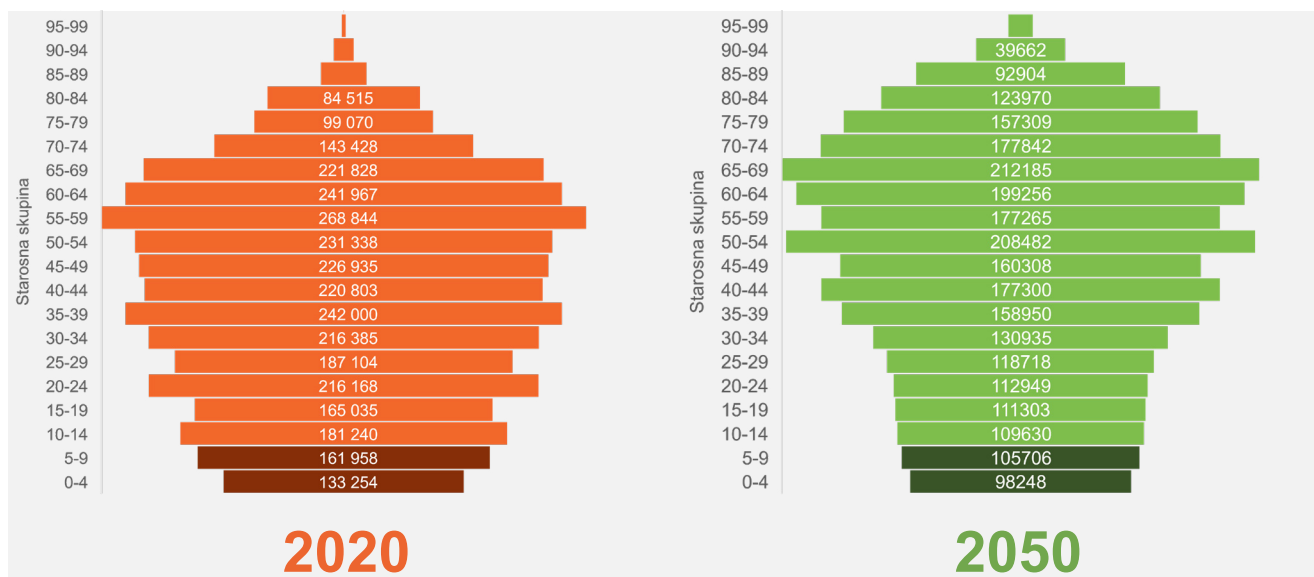


### KARTA LJUBUŠKOG MEĐU GRADOVIMA/OPĆINAMA ZAPADNOHERCEGOVAČKE ŽUPANIJE.



<sup>10</sup> Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine (2013). Preliminarni rezultati popisa stanovništva, kućanstava i stanova u Bosni i Hercegovini 2013., (Sarajevo, Bosna i Hercegovina).



SLIKA 4: STRUKTURA STANOVNIŠTVA U BOSNI I HERCEGOVINI, 2020. I 2050., S NAGLASKOM NA DJEČJE POPULACIJE.<sup>11</sup>

TABLICA 2: PREDVIĐANJA ZA DJEČJU POPULACIJU (0-6 GODINA)

	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Federacija Bosne i Hercegovine <sup>12</sup>	116118	103013	96704	94305	78588	89588	83692	76930	72482	70428	69618
Ljubuški (Grad) <sup>13</sup>	1475	1308	1228	1198	998	1138	1063	977	921	894	884

reći, zapadna Hercegovina je sada jedna od najbogatijih regija u zemlji sa snažnim poljoprivrednim sektorom. Zapadnohercegovačka županija ima dva grada i dvije općine (slika 4), uključujući Ljubuški, grad koji je u fokusu ove studije izvodljivosti.

**Ljubuški je drugi po veličini grad/općina u Zapadnohercegovačkoj županiji.** U 2013. godini je imao oko 28.000 stanovnika, što je 1,27% ukupnog stanovništva FBiH.<sup>14</sup> Prije pandemije je prosječna bruto plaća iznosila

1196 KM u 2018. (649 USD) u odnosu na 1389 KM (754 USD) koliko je bio prosjek za cijelu BiH.<sup>15</sup> Glavne gospodarske djelatnosti su veleprodaja, maloprodaja i uslužne djelatnosti, građevinarstvo i poljoprivreda i prehrambena proizvodnja. Međutim, stopa nezaposlenosti je visoka i iznosi 35%<sup>16</sup>, što je znatno iznad prosjeka za BiH od 14,9%.<sup>17</sup> Gradske vlasti aktivno pokušavaju privući investicije stvarajući pozitivno poslovno okruženje i njegujući razvitak ljudskog kapitala.

<sup>11</sup> Utemeljeno na procjenama iz Predviđanja o svjetskom stanovništvu za 2020. i 2050.

<sup>12</sup> World Population Prospects, procjene na razini Bosne i Hercegovine. Podatci za FBiH izvučeni su korištenjem ponderiranih prosjeka MICS 2011./12. koji pokazuju da je 70,1% djece mlađe od pet godina u Bosni i Hercegovini živjelo u FBiH.

<sup>13</sup> Pretpostavlja konstantnu strukturu stanovništva u FBiH i da udio ukupnog stanovništva FBiH koji živi u Ljubuškom ostaje nepromijenjen tijekom cijelog razdoblja.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Grad Ljubuški (2018). Investicijska brošura Grad Ljubuški (Grad Ljubuški: Ljubuški, Bosna i Hercegovina). I Podatci su konvertirani iz eura u KM i USD prema aktualnom tečaju (EUR/KM 1/1.96; EUR/USD 1/1.06).

<sup>16</sup> Međunarodna organizacija rada (2022). 'Nezaposlenost, ukupna (% radne snage) (nacionalna procjena) – Bosna i Hercegovina', ILOSTAT Database, podatci iz lipnja 2022.

<sup>17</sup> Ibid.



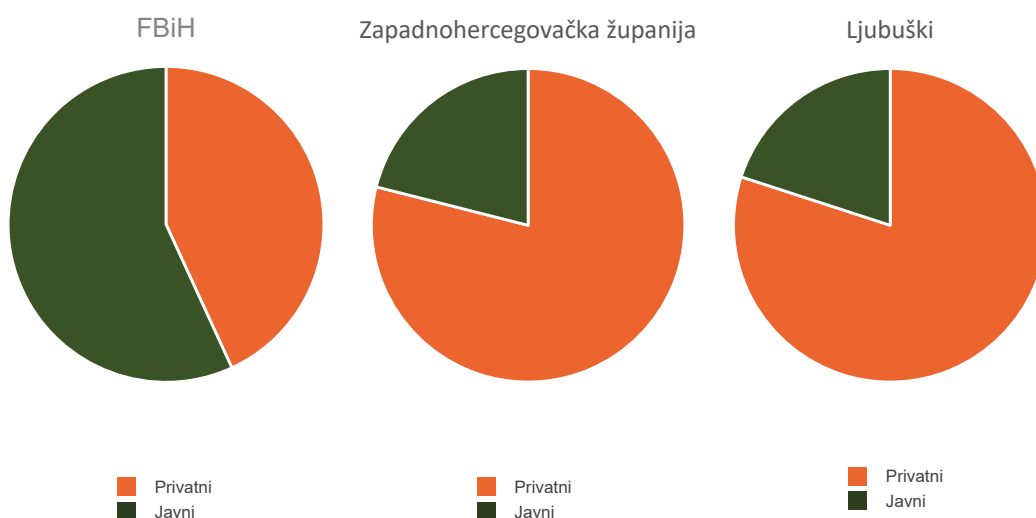
## Status i trendovi u odgoju i obrazovanju u ranom djetinjstvu

Međutim, smanjenje broja stanovnika predstavlja značajan problem u cijeloj BiH i FBiH. BiH je postala jedna od zemalja s najbržim smanjenjem i starenjem stanovništva u svijetu, većinom zbog niskih stopa nataliteta, niskih stopa mortaliteta i visokih razina iseljavanja (naročito kod mladih). To je proizvelo suženu populacijsku piramidu, a stanje će se samo pogoršavati u narednim godinama (slika 5). Čini se da se stanovništvo u Ljubuškom smanjuje sporije u odnosu na prosjek u FBiH, ali grad i dalje ostaje izložen demografskim prijetnjama.

**Smanjenje stanovništva je posebice izraženo među djecom i mladima.** Prema procjenama, očekuje se da će se broj djece od 0 do 6 godina u BiH skoro prepoloviti u narednih pedeset godina.<sup>18</sup> Za Ljubuški bi to značilo smanjenje broja stanovnika s 1.475 2020. godine na samo 884 u 2070. Investiranje u djecu koja su ostala u zemlji ključno je kako bi se pokušalo zaustaviti ove prevladavajuće trendove stagnacije i opadanja, te promovirao socijalni i gospodarski razvitak. Osobito najmlađa djeca moraju dobiti najbolji mogući početak u životu putem usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu.

**Predškolske ustanove u FBiH provode programe predškolskog odgoja i obrazovanja za djecu starosti od šest mjeseci do šest godina.** Okvirni zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju u Bosni i Hercegovini (Okvirni zakon) iz 2007. godine definira predškolski odgoj i obrazovanje kao dio obrazovnog sustava. Zakon u članku 16. propisuje da je u godini pred polazak u osnovnu školu, predškolski odgoj i obrazovanje obavezan za svu djecu predškolskog uzrasta. Međutim, zbog decentraliziranosti FBiH, obrazovni sustavi (i provedba ovoga zakona) razlikuju se od županije do županije. U pogledu financiranja u Zapadnohercegovačkoj županiji, predškolski odgoj i obrazovanje ne vodi županijska razina, nego se njime upravlja na razini općine/grada. Županijsko MOZKŠ utvrđuje nastavne planove i programe, standarde i normative za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu, a ima i zadatak nadzirati usklađenost predškolske ustanove sa zakonskim okvirom. Nadalje, MOZKŠ pruža financijsku potporu za predškolski odgoj i obrazovanje djece s poteškoćama. Zapadnohercegovačka je jedna od samo dvije županije u FBiH gdje je to slučaj. Županijsko ministarstvo zdravstva, rada i socijalne skrbi definira programe zdravstvene zaštite, higijene, prehrane i socijalne skrbi u odgoju i obrazovanju u ranom djetinjstvu. Međutim, novi Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju u Zapadnohercegovačkoj županiji je trenutačno u raspravi. Time bi se stanje u županiji uskladilo s Okvirnim zakonom iz 2007. godine, a odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu bi bilo obvezno u trajanju od jedne godine prije

SLIKA 5: BROJ PREDŠKOLSKIH USTANOVA U FBiH, ZAPADNOHERCEGOVAČKOJ ŽUPANIJI I LJUBUŠKOM, PREMA VRSTI PRUŽATELJA.



<sup>18</sup> Predviđanja o svjetskom stanovništvu (2022). Revizija predviđanja o svjetskom stanovništvu 2022. (Odjel Ujedinjenih naroda za ekonomika i socijalna pitanja: Odsjek za populaciju).

TABLICA 3: PROCJENA VELIČINE DJEČJE POPULACIJE U GRADU LJUBUŠKOM, PO DOBI<sup>19</sup>

	0-1	1-2	2-3	3-4	4-5	5-6	0-6	3-6
Ukupan broj djece	183	231	206	220	230	253	1323	703
Ukupan broj djece upisane u predškolske ustanove	0	34	63	103	86	175	461	364
Stopa obuhvata predškolskim odgojem i obrazovanjem	0%	15%	31%	47%	37%	69%	35%	52%

polaska u osnovnu školu. Ovaj obvezni pripremni program bi se financirao na županijskoj razini, dok bi financiranje cjelodnevni predškolskih programa ostalo u nadležnosti četiri grada/općine u županiji.

**U cijeloj FBiH usluge odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu podijeljene su između pružatelja u privatnom i javnom sektoru.** Od 229 predškolskih ustanova, 121 je javna, a 108 su privatne (slika 6).<sup>20</sup> U ovim ustanovama radi 1466 odgojitelja.<sup>21</sup> Od 121 ustanove u Federaciji BiH njih 20 se nalazi u Zapadnohercegovačkoj županiji. Ako se fokusiramo samo na grad Ljubuški, tu se nalazi samo 5 predškolskih ustanova (2,5% od ukupnog broja u FBiH), od kojih je jedna javna, a 4 su privatne. Stoga je interesantno da je u Zapadnohercegovačkoj županiji, uključujući i Ljubuški, privatni sektor dominantniji u odnosu na cjelokupnu FBiH. U FBiH 52% predškolskih ustanova je u javnom

sektoru, a ta brojka u našoj fokusnoj regiji iznosi 20–21%.

**Stope upisa u programe odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu se poboljšavaju.** Upis u ustanove se razlikuje, a nude se poludnevni i cjelodnevni programi. Predškolski programi su podijeljeni na jasličke usluge (od šest mjeseci do tri godine) i vrtičke usluge (od tri do šest godina). U fokusu ove studije isključivo su usluge odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu za djecu od tri godine starosti do polaska u osnovnu školu. Kada su 2005. godine usvojeni Strateški pravci razvoja predškolskog odgoja i obrazovanja u BiH, samo 8% ukupnog broja predškolske djece u BiH bilo je upisano u taj vid obrazovanja.<sup>22</sup> Danas je taj prosjek 25%, što ukazuje na više od trostrukog povećanja.<sup>23</sup> Na razini FBiH je u programe odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu upisano 15.093 djece starosti od tri do šest godina.<sup>24</sup> S obzirom na ukupan broj

19 Procjene su utemeljene na prosječnom broju djece upisane u 1. razred osnovne škole u Ljubuškom, prema podacima za razdoblje 2015. - 2021. Ovi podatci nalaze se u dodatku B.

20 Federalni zavod za statistiku (2022). Predškolsko obrazovanje 2021. Statistički bilten 342. Dostupno na: <https://docs.google.com/viewer/viewer?url=http://fzs.ba/wp-content/uploads/2022/04/Predskolsko-obrazovanje-u-2021-1.pdf>

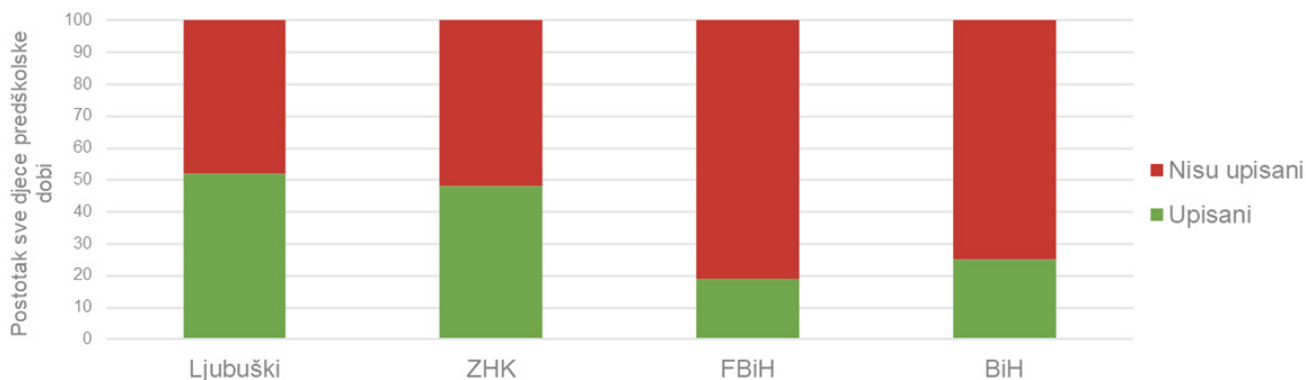
21 Ibid.

22 USAID (2018). Kratka procjena osnovnog obrazovanja u Bosni i Hercegovini - nastavak: konačno izvješće (USAID Measure BiH: Sarajevo, Bosna i Hercegovina).

23 UNICEF (2020) Situacijska analiza.

24 Podatke dalo Ministarstvo obrazovanja FBiH.

SLIKA 6: UDIO DJECE PREDŠKOLSKE DOBI UPISANE U PREDŠKOLSKU USTANOVU, U RAZLIČITIM ADMINISTRATIVNIM JEDINICAMA (NAJNOVIJI DOSTUPNI PODATCI).



djece u toj starosnoj skupini u FBiH, 79.160, to znači da je stopa obuhvata programima odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu 19,07%. Ovo je ispod prosjeka za BiH, što je posebice zabrinjavajuće budući da se većina dječje populacije u BiH nalazi u FBiH. Taj broj značajno raste u godini prije upisa u osnovnu školu (5-6 godina), na 43,8% (8.192 od 18.698).<sup>25</sup>

**Međutim, Ljubuški ima mnogo bolje rezultate od ovih prosjeka za razinu države i entiteta, sa stopom upisa djece starosti 3-6 godina od 52%.** Tablica 3 daje detaljan prikaz procijenjene veličine dječje populacije, upis u predškolski odgoj i obrazovanje i stope obuhvata po godinama starosti u Ljubuškom. Upisano je više djece starije od tri godine, a najveća stopa obuhvata je u starosnoj kategoriji 5-6 godina. U Zapadnohercegovačkoj županiji Ljubuški je općina/grad s najboljim rezultatima u obuhvatu djece odgojem i obrazovanjem u ranom djetinjstvu, premda je i županijski prosjek također iznad prosjeka u FBiH s 48% djece u starosnoj skupini od 3 do 6 godina.<sup>26</sup> Međutim, preko polovine djece u gradu još uvijek nemaju pristup ključnim uslugama odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu. Obrasci upisa slični su onima u drugim dijelovima zemlje i povezani su sa socioekonomskim statusom i lokacijom kućanstva. Veća je vjerojatnost da će djeca iz kućanstava u kojem su jedan ili oba roditelja/

skrbnika nezaposleni, ili onih koja su na rubnim dijelovima grada teže ostvariti pristup predškolskom odgoju i obrazovanju.

#### Većina djece koja pohađaju predškolski odgoj i obrazovanje u Ljubuškom upisana su u privatne ustanove.

Javna ustanova pokriva 41% sve djece u predškolskim ustanovama, odnosno 43% djece u dobi od 3 do 6 godina. Budući da u Ljubuškom ima samo jedna javna ustanova (od ukupno pet), jasno je da ima mnogo veće kapacitete nego privatne ustanove u gradu. Udio djece upisane u javnu ustanovu u Ljubuškom je zapravo veći od prosjeka za Zapadnohercegovačku županiju (39%), ali mnogo niži od prosjeka za FBiH koji iznosi 58%.

#### Podatci pokazuju da je pohađanje predškolskog odgoja i obrazovanja u snažnoj korelaciji sa socioekonomskim statusom kućanstava.

Nedavna su istraživanja utvrdila kako su mnogo veći izgledi da će djeca biti upisana u predškolsku ustanovu ako dolaze iz obitelji u kojima su oba roditelja zaposleni. U Ljubuškom 66,27% sve upisane djece dolazi iz obitelji u kojima su oba roditelja zaposlena, a 29,8% iz obitelji u kojima je jedan roditelj zaposlen.<sup>27</sup> S druge strane, samo jedno upisano dijete dolazi iz obitelji u kojoj su oba roditelja nezaposlena, a samo 3,6% dolazi iz obitelji koje se bave poljoprivrednom proizvodnjom.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Federalni zavod za statistiku u BiH. (2023., 20. februar). Podaci o statistici stanovništva [Email poruka UNICEF-u]

<sup>26</sup> Podatke dostavilo MOZKŠ Zapadnohercegovačke županije.

<sup>27</sup> Federalni zavod za statistiku (2022). Predškolsko obrazovanje 2021. Statistički bilten 342. Dostupno na: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://fzs.ba/wp-content/uploads/2022/04/Predskolsko-obrazovanje-u-2021-1.pdf>.

<sup>28</sup> Ibid.

# FINANSIJSKA ODRŽIVOST

Financiranje je temeljni doprinos obrazovnim sustavima. Bez toga se ne može izgraditi infrastruktura, obučiti, angažirati i zadržati osoblje, ni pružiti usluge. Financiranje je ključna odrednica za pristup, obuhvat, jednakost i kvalitetu, te je u više navrata tijekom provedbe ove istraživačke studije isticano kao razlog za zabrinutost. U kontekstu pandemije COVID-19 i krize u Ukrajini, pritisci na javno financiranje za djecu veći su nego ikad, što dovodi do poremećaja lanca opskrbe, stvara nesigurnost posla i proizvodi inflaciju. Stoga će financiranje biti glavni stub ove studije o izvodivosti proširenja usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu u Ljubuškom. Ova procjena financijske održivosti temelji se na jednostavnom okviru koji je formuliran kroz dva pitanja: (i) *troši li se dovoljno*, i; (ii) *troše li se sredstva dobro*? (Slika 8).

SLIKA 7: OKVIR FINANSIJSKE IZVODIVOSTI



## TRENTAČNA IZDVAJANJA

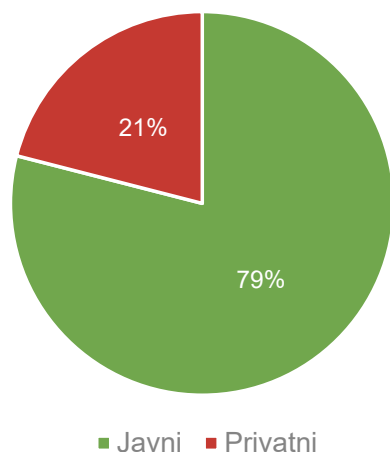
### Javni izdatci

U pogledu javnog financiranja, odgovornost za financiranje predškolskog odgoja i obrazovanja je gotovo u cijelosti na lokalnim vlastima Ljubuškog. Budući da je to u nadležnosti grada/općine, izravna financijska potpora sa županijske razine za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu ograničena je na financijsku potporu za djecu s poteškoćama (plaćanje boravka u vrtiću). Izdatci za predškolski odgoj i obrazovanje nisu namjenski ograničeni ni ugrađeni u entitetsko zakonodavstvo ili politike. Javna izdvajanja za predškolski odgoj i obrazovanje stoga u velikoj mjeri ovise o lokalnoj političkoj volji i proračunskim mogućnostima, sa značajnim varijacijama u raznim dijelovima županije.

U Ljubuškom se povećavaju izdvajanja iz gradskog proračuna za predškolske ustanove, što je potaknuto izborom

**SLIKA 8: PRESJEK IZDATAKA GRADA LJUBUŠKOG NA PREDŠKOLSKE USTANOVE, JAVNE/PRIVATNE**

Od 375 000 KM koliko je grad potrošio na predškolske ustanove...



**'pro-obiteljskog' gradonačelnika.** U 2021. godini predškolskim ustanovama je doznačeno 2,55% ukupnog proračuna Grada Ljubuškog, što iznosi 375.000 KM (192.173 američkih dolara). Značaj ovoga financiranja može se ilustrirati na sljedeći način: taj iznos odgovara 283 KM (145 dolara) po djetetu predškolske dobi (od 0 mjeseci do 6 godina) u gradu, odnosno 813 KM (417 dolara) po djetetu upisanom u predškolsku ustanovu.

**Potpora Grada predškolskim ustanovama primarno je usmjerena na javnu ustanovu.** Većina sredstava (79%) koristi se kao subvencija troškova boravka u javnoj predškolskoj ustanovi, čime je pokriveno 41% sve djece upisane u predškolsko obrazovanje (6 mjeseci do šest godina) u gradu. Prošle godine gradske vlasti su potrošile 295.000 KM (171.675 dolara) na javnu predškolsku ustanovu. To je drastično umanjilo cijene boravka u javnim predškolskim ustanovama. Cijena po djetetu je opala s oko 180-200 KM mjesečno u javnom sektoru na 80-120 KM mjesečno (ovisno o dobi djeteta i je li dijete u poludnevnom ili cjelodnevnom boravku). To je smanjenje od oko 50% u privatnim izdvajanjima kućanstva za pohađanje predškolskog odgoja i obrazovanja. Cijene boravka u javnoj predškolskoj ustanovi u Ljubuškom su sada među najnižima u zemlji.

**Privatni pružatelji usluga također ostvaruju korist od gradskog financiranja predškolskog odgoja i obrazovanja.** U 2021. godini je iz gradskog proračuna izdvojeno 80.000 KM (41.000 dolara) za privatne predškolske ustanove (19% od ukupnih izdvajanja grada za predškolske ustanove). Ova sredstva predstavljaju inovativan potez Gradske uprave kojim je prošle godine pružena financijska

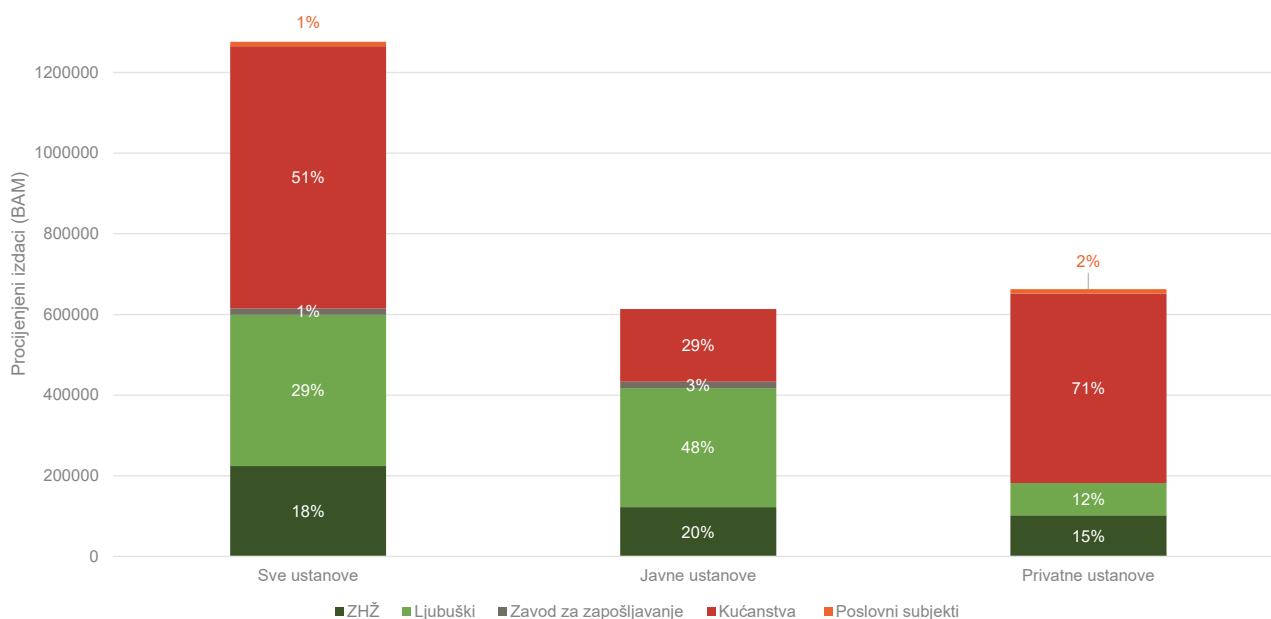
potpora privatnim predškolskim ustanovama. Prepoznavši da će smanjenje cijene za roditelje/skrbnike u javnoj ustanovi vjerojatno znatno poremetiti tržište, svakoj privatnoj predškolskoj ustanovi je ponuđen grant u iznosu od 20.000 KM. Ta su sredstva morala biti iskorištena kako bi se smanjila cijena za roditelje/skrbnike u privatnim predškolskim ustanovama i tako spriječilo istiskivanje privatnih predškolskih ustanova s tržišta zbog previsoke cijene, bilo zbog smanjene potražnje za uslugama, bilo zbog pokušaja internalizacije troškova smanjenja cijena kroz neodržive rezove vlastitih troškova. S ovom subvencijom privatne predškolske ustanove su smanjile svoje cijene, ali su i dalje oko 50-60 KM mjesečno skuplje nego javna ustanova. Budući da je iznos granta bio fiksna, 20.000 KM po ustanovi, veći objekti s više upisane djece imali su proporcionalno manju korist od ovih sredstava u usporedbi s manjim ustanovama. Osim toga, nije jasno hoće li ovaj grant biti nastavljen i dodjeljivan privatnim predškolskim ustanovama na godišnjoj osnovi.

**Javno financiranje iz županijskih vlasti ograničeno je na potporu za djecu s poteškoćama.** Ministarstvo obrazovanja, znanosti, kulture i športa (MOZKŠ) na županijskoj razini pokriva troškove boravka za djecu s poteškoćama. Roditelji/skrbnici se moraju obratiti sa zahtjevom Ministarstvu (s priloženom medicinskom dokumentacijom), a ako zahtjev bude odobren, Ministarstvo plaća boravak djeteta u predškolskoj ustanovi (javnoj ili privatnoj). MOZKŠ plaća osnovnu cijenu boravka u predškolskoj ustanovi, ali se to ne odnosi na dodatne resurse koji su potrebni za ostvarivanje odgovarajućeg standarda potpore za djecu s poteškoćama. Javna ustanova u Ljubuškom također navodi da je ove godine primila dodatnih 32.000 KM pomoći za njihov inkluziju djece s poteškoćama. Ova sredstva se koriste za zapošljavanje osoblja (asistenti u nastavi) koje radi u skupinama s djecom s poteškoćama. Međutim, ova izdvojena sredstva pokrivaju samo trećinu potrebnog iznosa da se pokriju dodatni troškovi povezani s inkluzijom djece s poteškoćama. Nije naveden sličan grant MOZKŠ-a privatnim ustanovama za njihovu inkluzivnu praksu.

**Javni izdatci za predškolske ustanove više koriste djeci koja pohađaju javne ustanove.** Iako su gradske vlasti osigurale grantove za privatne predškolske ustanove kako bi se smanjili troškovi za roditelje/skrbnike, oni čine mnogo manju vladinu subvenciju po djetetu, nego što je to slučaj za javni sektor. Kada se zbroje troškovi gradskih i županijskih vlasti za javne predškolske ustanove, dobije se iznos od 1.914 KM (981 dolar) po djetetu godišnje. U privatnom sektoru grant iz gradskog proračuna u iznosu od 80.000 KM dijeli se na 270 djece.<sup>29</sup> To iznosi 296 KM (152 dolara) po djetetu godišnje, odnosno 6,5 puta manje od izdvajanja za javni sektor.

<sup>29</sup> Pri tom se pretpostavlja da u privatne predškolske ustanove nije upisano ni jedno dijete starije od šest godina.

SLIKA 9: PROPORCIONALNI UDIO JAVNIH I PRIVATNIH IZDATAKA U UKUPNIM IZDATCIMA U KM (I KAO % IZDATAKA ZA TU VRSTU USTANOVE), PREMA VRSTI USTANOVE (UKUPNO, JAVNO I PRIVATNO), LJUBUŠKI, PROCIJENJENO 2021.<sup>30</sup>



## Privatni izdatci

**Kućanstva ostaju značajan financijer usluga predškolskog odgoja i obrazovanja u Ljubuškom.** Roditelji/skrbnici moraju sudjelovati u troškovima boravka djece u ustanovama za predškolski odgoj i obrazovanje, bilo da su one javne ili privatne (osim u slučaju djece s poteškoćama). Trenutačno ne postoje politike za oslobađanje od plaćanja ili nižu cijenu za roditelje/skrbnike iz ranjivih ili iz obitelji s niskim prihodima. Međutim, prošle godine je udio izdataka kućanstva na obrazovanje u ranom djetinjstvu smanjen, a zamijenili su ga javni izdatci, kroz sredstva gradskih vlasti. Nadalje, novim Zakonom će biti predviđeno oslobađanje od plaćanja za djecu čiji skrbnici koriste socijalnu pomoć.

**Za javne ustanove privatni izdatci su činili 29% ukupnog prihoda, što iznosi 180.095 KM (92.243 dolara) u 2021.** Taj se prihod prikupljao kroz mjesečne naknade za uslugu koje se kreću od 80 do 120 KM. Trenutačno ustanove pohađa ukupno 181 dijete (svih dobni skupina, što ne uključuje djecu s poteškoćama) pa je prosječni doprinos kućanstva 995 KM (510 dolara) po djetetu godišnje.<sup>31</sup> Kada se uzme u obzir godišnja prosječna bruto plaća od 14.340 KM (7.349 dolara) i neto plaća od 10.331 KM

(5.294 dolara), radi se o značajnom doprinosu<sup>32</sup> koji iznosi 7% godišnje prosječne bruto i 10% neto plaće u ovom gradu. S tim u vezi pojavljuju se očigledne zabrinutosti u pogledu jednakosti. Naime, čak i s pozamašnim subvencioniranjem od gradskih vlasti, ova visina izdataka kućanstava će isključiti djecu iz obitelji s nižim prihodima.

**Privatni izdatci za predškolske ustanove koncentrirani su u privatnom sektoru.** Podatci o ukupnim izdatcima kućanstava za privatne predškolske ustanove nisu dostupni, ali se mogu izraditi kredibilne procjene. Naknada za djecu u privatnim predškolskim ustanovama razlikuje se na teritoriju grada. Općenito gledano, nakon što se uračuna javna subvencija od 20.000 KM, privatne predškolske ustanove naplaćuju oko 135 KM mjesečno za poludnevne, odnosno 160 KM mjesečno za cjelodnevne programe. Ako se pretpostavi da je prosječna mjesečna naknada po djetetu 145 KM, to iznosi 1.740 KM (890 dolara) koje kućanstvo izdvaja po djetetu godišnje. To je oko 75% više nego u javnoj ustanovi, a iznosi 12% bruto i 17% neto prosječne plaće. S ukupno 270 upisane djece, ukupni izdatci kućanstava za privatne predškolske ustanove

30 Autori. Na osnovu podataka iz razgovora s ključnim sugovornicima iz Grada Ljubuškog.

31 Treba napomenuti da je ovo samo prosjek, te da naknade ovise o starosti djeteta kao i vrsti programa koji pohađa (poludnevni/cjelodnevni, jaslčki/odgojni/produljeni boravak). Predškolska ustanova pruža usluge jaslca za 34 djece (6 mjeseci do 3 godine) i usluge produljenog boravka za 34 djece (starije od 6 godina). Zbog nedostatka razvrstanih podataka o plaćanjima kućanstava za svaku skupinu, izračun konkretnijeg prosjeka doprinosa kućanstava za obrazovanje u ranom djetinjstvu (djeca od 3 do 6 godina starosti) nije moguće.

32 Grad Ljubuški (2018). Investicijska brošura.

**TABLICA 4: PREDVIĐENI KAPITALNI TROŠKOVI U JAVNOM I PRIVATNOM SEKTORU, 2022. - 2030. ISKAZANI U KM, USKLAĐENI PREMA INFLACIJI.**

	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	Total
Javni	8.000	47.435	9.826	51.099	11.404	54.532	13.064	57.842	14.821	267.922
Privatni	11.250	50.715	53.024	15.077	57.068	59.166	61.243	63.354	21.328	392.224
<b>Ukupno</b>	<b>19.250</b>	<b>98.150</b>	<b>62.850</b>	<b>66.175</b>	<b>68.471</b>	<b>113.598</b>	<b>74.307</b>	<b>121.196</b>	<b>36.148</b>	<b>660.146</b>

## Kapitalni troškovi

su 469.800 KM godišnje. Prema tome, 72% izdataka kućanstava za predškolske ustanove troši se u privatnom sektoru.

**Privatni izdatci su veći izvor prihoda za predškolske ustanove od javnih izdataka.** Procjenjuje se da je u 2021. na usluge predškolskog odgoja i obrazovanja utrošeno ukupno 1.276.308 KM<sup>33</sup>. Od toga 615.120 potječe iz javnih izvora, a ostalih 661.188 iz privatnih. Procentualno to iznosi 48% odnosno 59%. Ako se fokusiramo samo na javne ustanove, ovaj trend je obrnut. Zbog subvencija iz gradskog proračuna izdatci kućanstva čine samo 29% ukupnog prihoda. S druge strane, kod privatnih ustanova ovaj postotak raste na 735%.

## PREDVIĐANJA TROŠKOVA PROŠIRENJA

Izrađena su predviđanja troškova za postizanje 100% pokrivenosti uslugama odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu za djecu starosti od 3 godine do polaska u školu do 2030. Osmišljen je model koji će uzeti u obzir kapitalne i tekuće troškove koji bi nastali i u javnom i u privatnom sektoru kako bi se postiglo ovo proširenje. Važno je napomenuti da su ove projekcije utemeljene na pretpostavci da postotak djece mlađe od 3 godine upisane u predškolske ustanove (15,6%) ostaje konstantan tijekom cijelog razdoblja, kao i postotak djece koja se zbrinjavaju u javnim ustanovama (41%). Inputi osnovnih troškova (iz 2021./22. godine) prikupljeni su i od javnih i od privatnih pružatelja. Ovi troškovi su prilagođavani kroz vremenski horizont studije kako bi se uzela u obzir inflacija, a u nekim slučajevima su dodatno uvećani kako bi se uzela u obzir bolja kvaliteta inputa.<sup>34</sup> U nastavku je dat kratki sažetak procjena troškova.

**Predviđaju se kapitalni troškovi u iznosu od ukupno 660.146 KM za razdoblje 2022. - 2030.** Kapitalni troškovi odnose se na fiksne, jednokratne troškove za nabavu nove imovine (kao što je prostorija) ili dodatnu vrijednost postojeće imovine (kao što je održavanje postojećih prostorija). Za povećanje stope upisa djece starosti od 3 do 6 godina u predškolski odgoj i obrazovanje sa 52% na 100% do 2030. godine i u javnom i u privatnom sektoru bit će potrebni znatni dodatni kapaciteti. Prema prikupljenim primarnim podacima, akteri procjenjuju da će trošak prenamjene prostorija i njihovog opremanja kako bi se napravila funkcionalna predškolska prostorija (sa zajedničkom kuhinjom) biti oko 27.500 KM.<sup>35</sup> Uz prilagođavanje prema inflaciji, ova jedinična cijena je pomnožena s predviđenim brojem potrebnih dodatnih prostorija u oba sektora za svaku godinu (broj prostorija se analizira detaljnije u dijelu 3.4). Također je pretpostavljeno da će svake godine 25% prostorija trebati održavati i da će cijena tog održavanja biti 4.000 KM u 2022. (prilagođeno prema inflaciji za period nakon toga).

**Prema tim procjenama, kapitalni troškovi će znatno porasti u odnosu na polaznu godinu (2022.).** Očekuje se da će kapitalni troškovi u cijelom sektoru za 2022. iznositi oko 19.250 KM. Predviđeno je da se kapitalna ulaganja povećaju za pet puta u 2023. godini, dostižući skoro 100 hiljada KM, kako bi se podmirili troškovi restrukturiranja potrebnih za osiguravanje dvije dodatne prostorije, po jednu za privatnu i javnu ustanovu, i dostići će iznos od 121.196 KM u 2029. godini. To su jednokratni troškovi za smještaj sve većeg broja djece koji će se vjerojatno početi značajno smanjivati nakon što upis dostigne ciljane razine, posebice s obzirom na demografiju grada

33 Ovaj izračun je napravljen zbrajanjem ukupnih troškova od općinske vlade (375 000 KM), od županijske vlade (224 280 KM), županijska služba za zapošljavanje (15 840 KM), procijenjena potrošnja kućanstava (649 895 KM) i procijenjena potrošnja poslovnih subjekata (11 250 KM).

34 Ovo uključuje: (i) povećanje plaća odgojitelja kako bi bile sukladne onima koje primaju učitelji do 2030. godine; (ii) osiguravanje povećane subvencije po djetetu s poteškoćama koje je upisano u predškolsku ustanovu kako bi se osigurao kvalitetan odgoj i obrazovanje; i (iii) blago povećanje proporcionalnih izdataka za pedagošku opremu.

35 Procjena troškova je vrlo izazovna jer će ovisiti o tome šta se gradi ili prenamjenjuje. Ovaj iznos se temelji na primarnim istraživanjima u Ljubuškom. Ova brojka se temelji na: (i) javnoj predškolskoj procjeni troškova pretvaranja učionice osnovne škole u predškolsku prostoriju u Vitini; (ii) dodatne inflatorne troškove ove prenamjene; (iii) troškove noviranja kuhinje za dodatnu djecu; i (iv) broj prostorija u ovim ustanovama.



Ljubuškog. Već u 2030. će ukupni kapitalni troškovi pasti na 36.148 KM. Radi se o značajnom povećanju troškova, što će zahtijevati rebalans proračuna kako bi se povećao udio ukupnih izdvajanja na ime kapitalnih troškova i osiguralo uvođenje adekvatnih mehanizama javne potpore kako bi se pružatelji usluga iz cijelog sektora podržali u ispunjavanju sve većih resursnih zahtjeva.

## Tekući troškovi

**Predviđaju se tekući troškovi u iznosu od ukupno 19.202.392 KM za razdoblje 2022. - 2030.** Tekući troškovi su troškovi koji se očekuju unutar jedne godine i moraju se redovito popunjavati. Plaće zaposlenih, najamnina i komunalije, troškovi školske prehrane, pedagoški materijali izdatci za posebne obrazovne potrebe (SEN) i dodatni resursi za djecu s poteškoćama kako bi se osiguralo da primaju kvalitetan odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu i administrativni troškovi spadaju u kategoriju tekućih troškova. Očekuje se da će godišnji tekući troškovi u vremenskom horizontu porasti za oko 3 puta, kako u javnom tako i u privatnom sektoru. To povećanje je posljedica rastućeg broja djece upisane u predškolske ustanove, kao i povećanja jedinične cijene ovih inputa. Konkretno, ovaj model u vremenskom horizontu zagovara i predviđa rast plaća odgojitelja kako bi se njihove plaće uskladile s prosječnom plaćom učitelja razredne nastave do 2030. godine (prosječno za 2022. usklađeno za inflaciju), kao i troškovima djece s posebnim obrazovnim potrebama kako bi dosegli godišnju naknadu od 9.000 KM<sup>36</sup> po djetetu s poteškoćama do 2025. (prilagođeno za inflaciju). Nadalje, model također razmatra porast udjela troškova za pedagošku opremu i administraciju u odnosu na troškove za plaće, kako bi se i dalje unaprjeđivala kvaliteta pruženih usluga.

## Ukupni troškovi

**Predviđa se da će se ukupni godišnji troškovi povećati oko tri puta u predškolskom sektoru od polazne 2022. do 2030. godine.** Ovi godišnji troškovi su zbir procijenjenih

godišnjih kapitalnih i tekućih troškova i u javnom i u privatnom sektoru. Troškovi se povećavaju sukladno povećanom broju polaznika, inflaciji, kao i porastu jediničnih cijena nekih inputa (kao što je obrazloženo u dijelu 2.2.1). Utvrđeno je da su troškovi usluge po djetetu u polaznoj godini prilično slični između javnog i privatnog sektora. U javnom sektoru cijena po djetetu procijenjena je na 2.648 KM, naspram 2.526 KM u privatnom sektoru. Neznatna razlika bi mogla biti rezultat većih ušteda na učinkovitosti, većih plaća za osoblje u javnim (u usporedbi s privatnim) predškolskim ustanovama i/ili razlike u kvaliteti usluga u privatnom sektoru. U vremenskom horizontu cijene usluge po djetetu će rasti i u privatnom i u javnom sektoru pa će do 2030. godine cijena po djetetu biti oko 4.500 KM odnosno 4.400 KM.

**Izračunate su i ukupne godišnje prihodovne potrebe u privatnom sektoru.** Javna ustanova može raditi "uz trošak", ali privatne ustanove su profitabilne. Ako bi privatni sektor u prihodima nadoknadio samo cijenu pružanja usluge predškolskog odgoja i obrazovanja po djetetu, motivacija za ostvarivanje dobiti koja je u osnovi ovih poslovnih subjekata ne bi bila zadovoljena. Stoga će korištenje privatnog sektora kao instrumenta za proširenje kapaciteta od kreatora politika zahtijevati da principijelno prihvate razumne profitne marže i da njihov porast uključe u predviđanja. Time će se donositeljima odluka omogućiti da izračunaju naknade za upis po djetetu i relativne zahtjeve u pogledu sudjelovanja u prihodima od strane različitih aktera (vlada, poslovnih subjekata i kućanstava). U ovom modelu profitna marža za privatne ustanove je s polaznih 5% tekućih troškova u 2022. povećana na 10% tekućih troškova u 2030. Opravdanje veće profitne marže je trostruko: kao prvo, odražava činjenicu da su profitne marže u privatnim predškolskim ustanovama trenutačno često neodrživo niske; kao drugo, prepoznaje potrebu poticanja privatnog sektora na proširenje kapaciteta sukladno općem proširenju usluga i treće, otvara proračunski prostor da se privatnim pružateljima usluga omogući da reinvestiraju u kapitalne troškove.

**TABLICA 5: PREDVIĐENI TEKUĆI TROŠKOVI U JAVNOM I PRIVATNOM SEKTORU, 2022. - 2030. ISKAZANI U KM, USKLAĐENI PREMA INFLACIJI.**

	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	Total
Javni	497.832	618.283	725.528	827.007	914.659	1.005.300	1.097.633	1.192.764	1.290.582	8.169.587
Privatni	670.741	831.925	959.968	1.087.477	1.215.884	1.350.828	1.490.642	1.636.649	1.788.692	11.032.805
<b>Ukupni</b>	<b>1.168.573</b>	1.450.208	1.685.495	1.914.484	2.130.543	2.356.127	2.588.275	2.829.413	3.079.274	19.202.392

<sup>36</sup> Iznos od 9 000 KM godišnje naknade po djetetu s poteškoćama je cilj koji je utvrđen u javnim jaslicama u Ljubuškom.



TABLICA 6: PREDVIĐENI ZAHTJEVI U POGLEDU TROŠKOVA I PRIHODA ZA JAVNE I PRIVATNE PREDŠKOLSKE USTANOVE, 2022. - 2030. ISKAZANI U KM, USKLAĐENI PREMA INFLACIJI.

	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
<b>Javni</b>									
Ukupni godišnji troškovi	505.832	665.718	735.354	878.106	926.063	1.059.732	1.110.696	1.250.607	1.305.402
Troškovi po djetetu	2.648	3.300	3.440	3.900	3.885	4.217	4.210	.531	4.535
<b>Privatni</b>									
Ukupni godišnji troškovi	681.991	882.640	1.012.992	1.102.554	1.272.951	1.409.994	1.551.885	1.700.002	1.810.020
Troškovi po djetetu	2.526	3.041	3.293	3.403	3.711	3.899	4.088	4.280	4.369
Godišnje potrebe za prihodima	717.293	932.225	1.076.990	1.182.837	1.371.536	1.529.455	1.694.823	1.869.311	2.008.794
Potrebni prihodi po djetetu	2.657	3.212	3.501	3.651	3.998	4.230	4.464	4.706	4.849

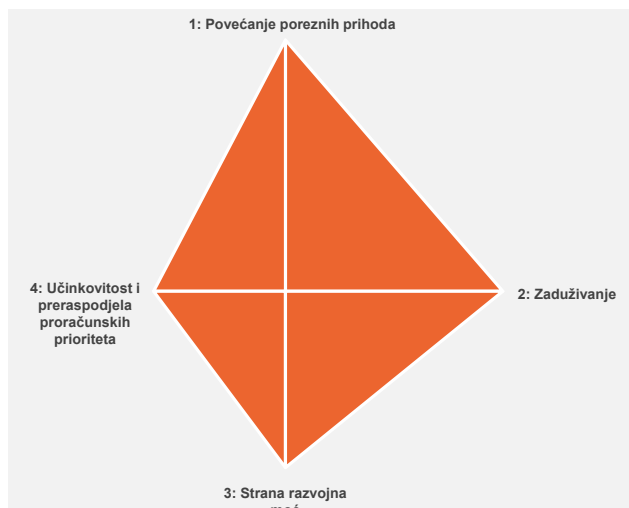
## IZNALAŽENJE IZVORA FINANCIRANJA

U ovom se dijelu analiziraju opcije za proširenje usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu sukladno gore navedenim predviđanjima. Prema tim predviđanjima Ljubuški doseže potpuni opis u programe odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu (poludnevni ili cjelodnevni) djece u dobi od tri godine do polaska u osnovnu školu.

### Javni

Javni izdatci bit će prevladavajući izvor dodatnih sredstava potrebnih za financiranje ovog proširenja usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu. Vlada ima četiri

SLIKA 10: ROMB FISKALNOG PROSTORA



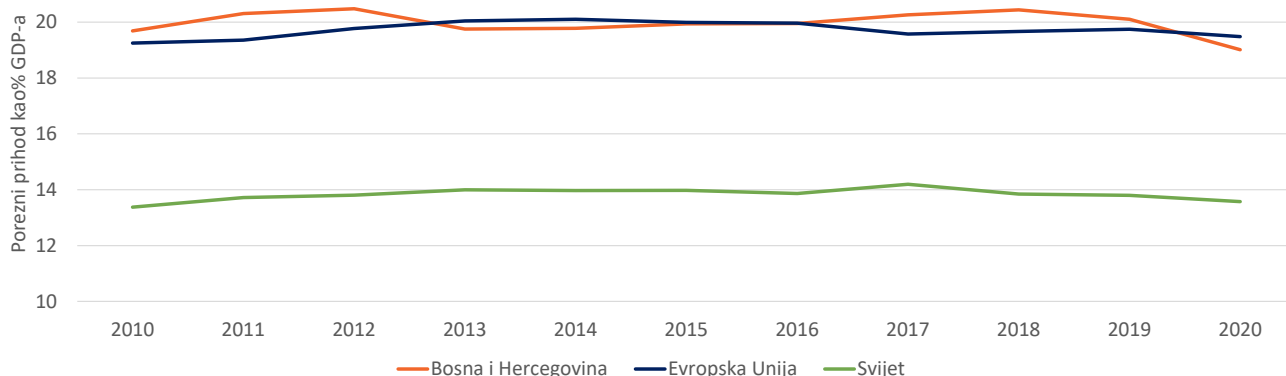
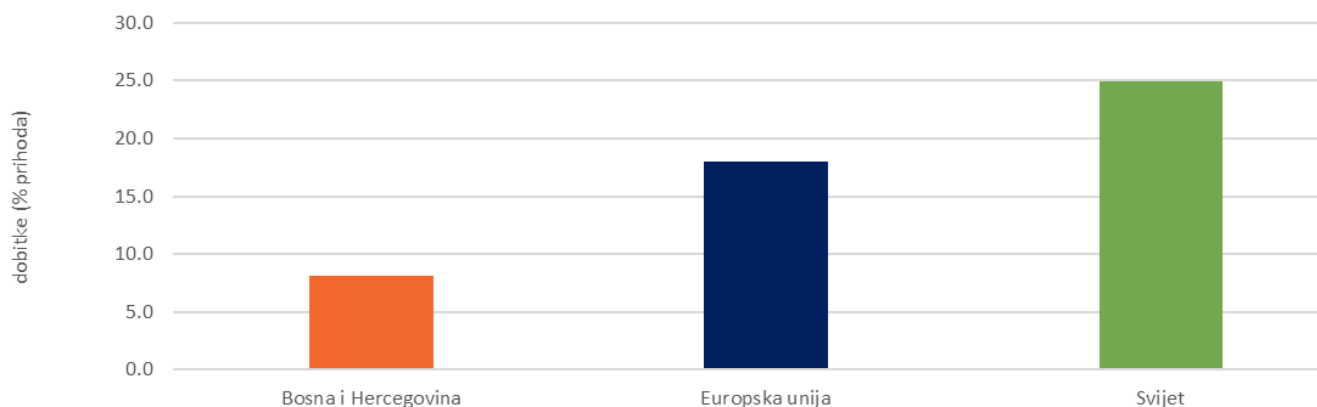
glavna potencijalna pravca u iznalaženju financijskih resursa i to: povećanje porezних prihoda, uštede na učinkovitosti ili preraspodjela proračunskih prioriteta, zaduživanje i vanjska potpora (strana razvojna pomoć (ODA). Ovo je prikazano u rombu fiskalnog prostora (slika 10). Analizirat ćemo svaku od ovih mogućnosti.

### Oporezivanje

BiH ima relativno učinkovit sustav naplate poreza, međutim, izmjene porezne politike i struktura javnih financija mogle bi povećati mobilizaciju domaćih resursa. Oporezivanje je najmoćnije sredstvo prikupljanja domaćih resursa i prema Međunarodnom monetarnom fondu (MMF) kako bi se osigurali uvjeti za rast i razvoj potreban je minimalni omjer poreza prema BDP-u od 15%.<sup>37</sup> Ovaj je prag dosegnut u BiH. U 2019. godini ostvaren je omjer poreza prema BDP-u od 20% pa je prikupljeno 7,09 milijardi KM (3,68 milijardi dolara), što je 2.174 KM per capita.<sup>38</sup> Međutim, porezne i javnofinancijske strukture su regresivne što otežava prikupljanje prihoda i postizanje jednakosti.

37 P. Smith (2018). 'Getting the tax-to-GDP ratio right', ACCA Global, objavljeno 1. siječnja. Dostupno na <<https://www.accaglobal.com/us/en/member/member/accounting-business/2018/01/insights/tax-gdp.html>>.

38 IMF, Statistički godišnjak državnih financija i podatkovne datoteke te procjene BDP-a Svjetske banke i OECD-a (2022). 'Porezni prihodi (% BDP-a) – Bosna i Hercegovina', World Bank Group, dostupno na <<https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?locations=BA>>.

SLIKA 11: POREZNI PRIHOD KAO POSTOTAK BDP-A, 2010. - 2020.: BIH, EU I SVIJET.<sup>39</sup>SLIKA 12: POREZI NA DOHODAK, DOBIT I KAPITALNE DOBITKE KAO POSTOTAK VLADINIPIH PRIHODA, 2020: BIH, EU I SVIJET.<sup>40</sup>

**Poreznu politiku treba reformirati u pravcu sustava utemeljenog na porezu na dohodak.** Premda se porezi mogu ubirati na različitim administrativnim razinama, najvažniji izvori prihoda, odnosno porez na dohodak, doprinosi za socijalno osiguranje, porez na dobit i porez na dodanu vrijednost (PDV) svi su uspostavljeni na razini BiH, a prikupljaju ih entitete. Ove politike, međutim, nisu progresivne i otežavaju efektivno ubiranje poreza. Stope poreza na dohodak i na dobit su niske i jedinstvene u BiH, te iznose 10%.<sup>41</sup> To je dovelo do situacije u kojoj je udio vladinih prihoda koji se prikuplja iz dohotka, dobiti i kapitalnih

dobitaka daleko ispod prosjeka Europske unije i svijeta (8% naspram 18%, odnosno 25%).<sup>42</sup> Bogatije skupine stanovništva ne samo da ostvaruju korist od niskih poreznih stopa već (u relativnim pojmovima) plaćaju mnogo manje u odnosu na siromašnije skupine, jer se porezi ubiru po jedinstvenoj stopi. Porezne promjene na ovoj razini mogle bi biti složene i bolne, ali je potencijalni povrat takvih izmjena ogroman. Postoje inspirativni primjeri iz srednje Europe koji bi se mogli iskoristiti.<sup>43</sup> Kada bi porezne stope poreza na dohodak i dobit bile više, te progresivno definirane sukladno visini dohotka, moglo bi se ostvariti

<sup>39</sup> IMF, Statistički godišnjak državnih financija i podatkovne datoteke te procjene BDP-a Svjetske banke i OECD-a (2022). 'Porezni prihod (% BDP-a) – svijet, Bosna i Hercegovina, Evropska unija', World Bank Group, dostupno na <<https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?locations=1W-BA-EU>>.

<sup>40</sup> IMF i dr. (2022). 'Porezi na dohodak'.

<sup>41</sup> PWC (2022). 'Bosna i Hercegovina: Individualno – porezi na', Worldwide Tax Summaries, objavljeno 3. veljače. Dostupno na <<https://taxsummaries.pwc.com/bosnia-and-herzegovina>>.

<sup>42</sup> IMF, Statistički godišnjak državnih financija i podatkovne datoteke (2022). 'Porezi na dohodak, dobit i kapitalne dobitke (% prihoda) – svijet, Bosna i Hercegovina, Evropska unija', World Bank Group, dostupno na <<https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.YPKG.RV.ZS?locations=1W-BA-EU>>.

<sup>43</sup> B. Akitoby (2018). 'Raising Revenue: Five country cases illustrate how best to improve tax collection' /Prikupljanje prihoda: slučajevi pet zemalja pokazuju najbolje načine za naplatu poreza/, IMF Finance and Development, objavljeno u ožujku 2018. Dostupno na <<https://www.imf.org/Publications/fandd/issues/2018/03/akitoby>>.

značajno povećanje prihoda (kao i jednakost u njihovom prikupljanju). Za Ljubuški je to značajno budući da 70% proračuna Gradske uprave dolazi iz fiskalnih transfera s entitetske ili županijske razine.<sup>44</sup> Povećanje poreznih primanja entiteta bi imalo važan "trickle-down" efekt na njihov proračun i samim tim potencijal za pokretanje većih javnih ulaganja u predškolski odgoj i obrazovanje.

## Učinkovitost i preraspodjela prioriteta

**Nedostatak sredstava za proširenje usluga predškolskog odgoja i obrazovanja također bi se mogao nadoknadi kroz preraspodjelu prioriteta javnih proračuna za predškolske ustanove.** Trenutačno većina javnih finansijskih sredstava za predškolske ustanove u Ljubuškom dolazi iz gradske administracije i MOZKŠ. Grad je u 2021. godini za financiranje predškolskih ustanova izdvojio 375.000 KM, što iznosi 2,6% ukupnih rashoda. Ako pretpostavimo da će proračun grada Ljubuskog rasti sukladno predviđenom ekonomskom rastu, dio gradskog proračuna koji bi se trebao izdvojiti za predškolski odgoj i obrazovanje kako bi se pokrili troškovi proširenja procijenjen je u tablici 7. Veća prioritizacija predškolskog odgoja i obrazovanja bi vjerojatno zahtijevala proračunske rezove u drugim oblastima. Slično tomu, modelirane su i finansijske implikacije potpore proširenju usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu u Ljubuškom za MOZKŠ (tablica 8). Njihovi doprinosi bi također omogućili subvencioniranje troškova pružanja visokokvalitetnih usluga za djecu s poteškoćama. Kako bi se ti troškovi mogli pokriti, bila bi potrebna preraspodjela prioriteta u županijskom proračunu, bilo kroz povećanje dijela ukupnog proračuna koji se isplaćuje MOZKŠ-u ili preorijentaciju potrošnje za obrazovanje prema odgoju i obrazovanju u ranom djetinjstvu.

**Rješavanje neučinkovitosti javnog sektora moglo bi osloboditi fiskalni prostor za predškolski odgoj i obrazovanje u Ljubuškom.** Međutim, trenutačno je teško procijeniti učinkovitost korištenja javne potrošnje u predškolskom (i širem obrazovnom) sektoru u FBiH zbog nedostatka podataka. Dodatna istraživanja bi bila korisna da se

utvrdi gdje i kako se mogu postići uštede na učinkovitosti. Procjenjuje se da više od 90% utrošenih sredstava za odgoj i obrazovanje u BiH odlazi na osoblje, naspram 77% koliko je prosjek u EU, čime se ograničava sposobnost tog sektora da investira u nastavne materijale i opremu, te infrastrukturu i obuku.<sup>45</sup> Korupcija u uporabi javnih proračuna je također značajan razlog za zabrinutost. BiH je prošle godine zauzela treće mjesto u Europi na skali korupcije Transparency Internationala. Korupcija je jedan od vodećih prioriteta Mišljenja Europske komisije o zahtjevu BiH za članstvo u EU, a navode se nepravilnosti u javnim nabavama i nesankcioniranje zlouporaba.<sup>46</sup>

**Preraspodjele prioriteta bi se također mogle izvršiti u županijskom i entitetskom proračunu s ciljem ulaganja u odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu u Ljubuškom.** To bi se moglo postići na više načina:

- Povećanjem dijelova proračuna FBiH i Zapadnohercegovačke Županije koji se izdvajaju za niže administrativne jedinice putem fiskalnih transfera (čime bi se ostvarilo povećanje ukupnog proračuna Grada Ljubuskog);
- Redizajniranjem aranžmana za fiskalne transfere kako bi ih se uskladilo prema veličini populacije ili potrebama, umjesto povijesnih trendova ili poreznih primitaka (to bi značilo da siromašniji i/ili veće županije i općine/gradovi dobivaju veće fiskalne transfere, a više riječi o ovoj temi može se naći u **dijelu 2.4.1.4**);
- Povećanjem procenta izdvajanja iz proračuna za obrazovanje MOZKŠ namijenjenih za predškolski odgoj i obrazovanje (također analizirano u **dijelu 2.4.1.4**);
- Preraspodjelom prioriteta u postojećim resursima, kao što su nastavnici u osnovnoj ili srednjoj školi koji postaju nedovoljno zaposleni zbog demografskih promjena, ka pružanju usluga predškolskog odgoja i obrazovanja.

44 Podatci prikupljeni kroz intervjue s ključnim sugovornicima.

45 James Gresham i Sharanya Ramesh Vasudevan (2019). 'Realizing education's promise in Bosnia and Herzegovina: The case for investing in children and youth', /Ispunjenje obrazovne perspektive u Bosni i Hercegovini: argumenti za ulaganje u djecu i mlade/, Eurasian Perspectives, objavljeno online 23. prosinca.

46 BHRT (2022). 'Korupcija u postupcima javnih nabava u Bosni i Hercegovini', BHRT, objavljeno online 5. svibnja 2022. Dostupno na <https://bhrt.ba/korupcija-u-postupcima-javnih-nabavki-u-bosni-i-hercegovini>.

**TABLICA 7: MODELIRANJE FINACIJSKIH IMPLIKACIJA PROŠIRENJA USLUGA PREDŠKOLSKOG ODGOJA I OBRAZOVANJA ZA LJUBUŠKI. SVI TROŠKOVI ISKAZANI U KM, USKLAĐENI PREMA INFLACIJI.**

	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
Troškovi Grada Ljubuškog (KM). <sup>47</sup>	14.699.627	15.955.563	16.812.217	17.714.865	18.629.484	19.591.324	20.582.645	21.624.127	22.718.308
Predviđena godišnja izdvajanja Grada Ljubuškog za proširenje usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu (KM).	375 .000	495.875	641.585	805.456	969 701	1.184.904	1.385.481	1.648.243	1.876.209
Udio u ukupnim finansijskim potrebama prema Gradu Ljubuškom	29%	31%	35%	39%	42%	46%	49%	53%	57%
Izdanci za predškolske ustanove kao udio ukupnih troškova	2,55%	3,11%	3,82%	4,55%	5,21%	6,05%	6,73%	7,62%	8,26%

<sup>47</sup> Izračunato prema stvarnim podacima koje je dostavio Odjel za financije Grada Ljubuškog koristeći baznu 2021. godinu, uz primijenjene stope ekonomskog rasta i stope inflacije iz MMF-a (2022. -2030.).

**TABLICA 8: MODELIRANJE FINACIJSKIH IMPLIKACIJA PROŠIRENJA USLUGA PREDŠKOLSKOG ODGOJA I OBRAZOVANJA ZA ZAPADNOHERCEGOVAČKU ŽUPANIJU. SVI TROŠKOVI ISKAZANI U KM, USKLAĐENI PREMA INFLACIJI.**

	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
Troškovi Zapadnohercegovačke županije (KM) <sup>48</sup>	962.852.827	1.014.548.395	1.069.019.499	1.124.212.975	1.182.256.091	1.242.078.249	1.304.927.409	1370956736	1440327147
Troškovi MOZKŠ (KM)	2.108.715	2.288.884	2.411.774	2.541.262	2.672.467	2.810.447	2.952.655	3.102.060	3.259.024
Predviđena godišnja izdvajanja Zapadnohercegovačke županije za proširenje usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu (KM).	224.280	186.705	239.306	332.852	344.671	403.628	414.656	474.514	485.087
Udio u ukupnim finansijskim potrebama prema Zapadnohercegovačkoj županiji	17%	12%	13%	16%	15%	16%	15%	15%	15%
Izdatci za predškolske ustanove kao udio troškova MOZKŠ	10,64%	8,16%	9,92%	13,10%	12,90%	14,36%	14,04%	15,30%	14,88%
<b>Povećanje izdvajanja Zapadnohercegovačke županije za obrazovanje</b>									
Izdvajanja MOZKŠ-a ukoliko bi se procent izdvajanja Zapadnohercegovačke županije za MOZKŠ povećao na 2% do 2030.	2.108.715	4.480.561	7.101.018	9.970.413	13.117.173	16.546.067	20.288.382	24.367.054	28.806.543
Izdatci za predškolske ustanove kao udio troškova MOZKŠ	10,64%	4,17%	3,37%	3,34%	2,63%	2,44%	2,04%	1,95%	1,68%

<sup>48</sup> Ibid.

## Vanjski

**Također se može obratiti razvojnim partnerima za pružanje strane razvojne pomoći.** Od završetka rata 1992. - 1995. ova pomoć je značajno doprinijela bruto nacionalnom dohotku (BND) i važan je izvor vladinih prihoda. Razmjeri pomoći su se s vremenom smanjivali, a 2020. izdatci su bili 7 dolara po stanovniku, ispod 10-godišnjeg prosjeka primljene neto strane razvojne pomoći.<sup>49</sup> Zagovaranje za povećanje ove pomoći, sukladno 10-godišnjem prosjeku, značilo bi dodatnih 193.291 dolara primljene pomoći samo u gradu Ljubuškom. Ohrabruje činjenica da akteri u sektoru odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu u Ljubuškom već optimiziraju mogućnost strane razvojne pomoći. Primjerice, javna predškolska ustanova koristila je sredstva, između ostalog, Europske unije za obnovu objekta i unaprjeđenje usluga. Akteri bi također trebali zagovarati da se veći dio njihove postojeće strane razvojne pomoći preraspodjelom prioriteta preusmjeri u investicije u ljudski kapital, posebice u odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu. U 2020. godini, neto primljena strana razvojna pomoć iznosila je značajnih 133 dolara po stanovniku (u Ljubuškom to iznosi 3.672.529 dolara). Međutim, samo 21,2% tog iznosa je potrošeno na odgoj i obrazovanje<sup>50</sup>. Važno je da akteri pozivaju vlade i razvojne partnere na odgovornost za trošenje strane razvojne pomoći te da potiču izdvajanja na oblasti koje su najvažnije za društveni i gospodarski razvitak zemlje.

**Međutim, stranu razvojnu pomoć treba promatrati samo kao kratkoročnu opciju financiranja, s dugoročnim ciljem prelaska na domaće izvore prihoda.** S većim gospodarskim razvitkom BiH i Ljubuškog, doći će do prelaska s financiranja putem strane razvojne pomoći. Oslanjanje na donatorsku potporu ima niz izazova što ga čini neatraktivnom opcijom za dugoročno financiranje predškolskog odgoja i obrazovanja. To uključuje:

- **Nedostatak kontrole:** Budući da razvojnu pomoć osiguravaju vanjski akteri, prioriteti možda neće biti usklađeni s prioritetima lokalnih zajednica i vlada. Donatori možda neće biti voljni financirati proširenje usluga predškolskog odgoja i obrazovanja ili će željeti utjecati na implementaciju;
- **Promjena prioriteta:** Donatorsko financiranje nikada nije zajamčeno, a izdvajanja se mogu značajno razlikovati iz godine u godinu, što otežava planiranje i osiguravanje održivosti implementacije;

- **Zamjenjivost:** Kada se vanjska sredstva koriste za potporu intervenciji, ona mogu izmjestiti ili istisnuti domaće izvore prihoda (bilo javne ili privatne);
- **Odgovornost:** Veza između donatora i lokalnih zajednica je slaba, što znači da ih je teško pozvati na odgovornost ako sredstva nisu dostupna ili planovi nisu implementirani.

**Vanjsko zaduživanje za provedbu ovoga proširenja usluga predškolskog odgoja i obrazovanja trebalo bi također biti posljednje sredstvo.** Deficitarno financiranje intervencija u ljudskom kapitalu, kao što je predškolski odgoj i obrazovanje, može se opravdati činjenicom da će dugoročne koristi ovoga ulaganja više nego isplatiti troškove. Međutim, dug kao izvor financiranja ima svoje nedostatke. Dugoročno gledano, otplate kamata znače da su troškovi napuhani. Visoke razine javnog duga također mogu biti neodržive i prijetnja važnom načelu fiskalne politike – agregatnoj fiskalnoj disciplini. To može dovesti do toga da vlade budu prisiljene vraćati neodrživo visoke udjele svojih godišnjih prihoda za otplatu kamate i tako ograničiti dugoročni fiskalni prostor. Detalji ugovora o zaduženju, kao što su kamatna stopa i uvjeti otplate, u velikoj mjeri utječu na to hoće li korištenje deficitarnog financiranja kao načina financiranja takvih intervencija biti održivo ili preporučljivo.

**Za potrebe financiranja proširenja usluga predškolskog odgoja i obrazovanja mogu se zadužiti BiH, entitet, županija ili Grad Ljubuški.** Prema važećim propisima donositelji odluka na svim razinama imaju ovlasti za vanjsko zaduživanje koje omogućuje akterima u svim dijelovima ovog decentraliziranog okruženja osigurati financiranje proširenja usluga. U cijeloj BiH provedene su strukturne reforme kako bi se obuzdao dug i poboljšala makroekonomska stabilizacija. Ukupni opći dug vlade kao procent BDP-a opao je s 39,2% u 2017. na 32,4% u 2019. godini. Međutim, dugovanja su od tada porasla zbog fiskalnih pritisaka povezanih s COVID-19 i dosegla su 38,6% u 2021.<sup>51</sup> MMF potiče postupnu tranziciju u proračunu za kontrolu tekuće potrošnje i ulaganja u javnu infrastrukturu nakon COVID-a. Stoga, iako je ono moguće, deficitarnom financiranju treba pristupiti s oprezom i pažljivo ga razmotriti. Ako je dug jedina opcija, bilo bi poželjno da veće administrativne jedinice (entitet ili država) ispregovaraju što bolje uvjete otplate duga.

49 OECD-DAC (2022). 'Aid at a Glance', OECD DAC Podaci o financiranju razvoja, dostupno na <<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm>>.

50 Ibid.

51 IMF (2021). "Konzultacije Izvršnog odbora MMF-a po članku IV. s Bosnom i Hercegovinom za 2020. godinu", Priopćenje za javnost br. 21/5, objavljeno 26. veljače. Dostupno na <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/02/26/pr2151-bosnia-and-herzegovina-imf-executive-board-2020-article-iv-consultation>>.

## Optimiziranje i stabilizacija financiranja

**Jačanje koherentnosti i kontinuiteta između županija i općina/gradova mora biti prioritet.** Ovisnost o općinskim/gradskim proračunima za financiranje usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu može biti ključan izazov za povećanje javnih izdataka za ovaj vid odgoja i obrazovanja i za osiguranje jednakosti. Općine/gradovi imaju ograničene mogućnosti za prikupljanje prihoda, što ograničava njihov proračunski prostor i otežava alociranje većih resursa za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu. Dodatni pritisak na općinske/gradske proračune radi financiranja unaprjeđenja u obuhvatu i kvaliteti predškolskih usluga mogao bi dugoročno biti neodrživ. Osim toga, budući da je proračun izrazito političko pitanje, nema načina da se dosljedno osiguraju adekvatne alokacije predškolskim ustanovama u budućnosti. Iako je aktualni gradonačelnik definirao predškolski odgoj i obrazovanje kao prioritet gradskih vlasti u Ljubuškom, promjene u administraciji mogle bi rezultirati iznenadnim rezom u proračunskoj liniji za predškolski odgoj i obrazovanje iz koje se trenutačno pruža ključna potpora i javnim i privatnim pružateljima usluga. Osim toga, vanjski ekonomski utjecaji kao što su kriza u Ukrajini mogu otkriti slabosti u općinskim/gradskim proračunima uslijed ograničene fiskalne moći za odgovor. Uvođenje redovitih, namjenskih javnih sredstava koja će dolaziti s centraliziranih razina (idealno bi bilo da dolaze kao dio formalnog proračuna za odgoj i obrazovanje) smanjilo bi ovu ranjivost javnih izdataka za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu.

**Općine/gradovi imaju ograničen prostor za djelovanje po sva četiri parametra, zbog njihove veličine.** One ovise o fiskalnim transferima s centraliziranih razina nad kojima imaju malo kontrole i koji ne reagiraju na demografske promjene. Međutim, sustav javnog financiranja u BiH nije progresivan i kompliciran je, s 13 zasebnih proračuna za odgoj i obrazovanje, pri čemu dva na razinama entiteta, jedan u Brčko distriktu i 10 županijskih proračuna u FBiH. Stoga, pronalaženje proračunskog prostora za potporu proširenju usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu u Ljubuškom zahtijeva detaljno razumijevanje višestrukih i paralelnih izvora financiranja kako bi se pronašao način da se oni maksimalno povećaju u kratkom i srednjem roku. Budući da su općine/gradovi u slaboj poziciji jer su na udaru eksternih čimbenika i izdvajanja, moraju izvršiti pritisak na prava mjesta u pravo vrijeme kako bi povećali raspoloživa financijska sredstva u apsolutnom iznosu ili po učeniku, kako se mijenja demografija.

**Treba biti provedena i revizija načina na koji se provode unutarvladini fiskalni transferi.** Trenutačno aranžmani za fiskalnu decentralizaciju podrivaju proračunski prostor u Ljubuškom. Veliki dio gradskih proračuna (u Ljubuškom se to procjenjuje na 70%) dolazi s centraliziranih razina (kao što je županija, entitet i država). Decentralizirani fiskalni aranžmani često su statični i prilagođeni povijesnim, politiziranim obrascima. Raspodjela fiskalnih resursa je stoga često regresivna u praksi i zanemaruje čimbenike kao što su broj stanovnika, relativna potreba, ili lokalni kapaciteti za prikupljanje prihoda. Tako se utvrđuje nejednakost između općina/gradova i županija, te ograničava sposobnost naseljenijih općina/gradova s više djece da pružaju usluge.<sup>52</sup> Primjerice, u Zapadnohercegovačkoj županiji svaka općina/grad prima jednak dio županijskih doznaka, unatoč tomu što je većina stanovništva koncentrirana u dvije općine/grada (Ljubuški i Široki Brijeg). To se održava na ograničen proračunski prostor za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu. Na području županije ukupni godišnji rashodi za predškolske ustanove su relativno konzistentni u svim općinama. Međutim, budući da je u Ljubuškom i Širokom Brijegu mnogo veći broj djece, prosječna potrošnja po djetetu predškolske dobi je tamo mnogo niža (u 2021. Grude su imale gotovo dvostruko veću potrošnju po djetetu nego Široki Brijeg). Nadalje, to se odražava na upisne kapacitete predškolskih ustanova, kvalitetu pruženih usluga, jednakost i inkluzivnost u obuhvatu kao i na cijene koje plaćaju roditelji /skrbnici plaće koje primaju zaposlenici.<sup>53</sup>

**Kada se ukupno sagleda entitetska i razina BiH, jasno je da se predškolskom odgoju i obrazovanju ne daje dovoljan prioritet.** Prikupljanje podataka o ukupnim izdvajanjima za odgoj i obrazovanje je teško zbog razine decentralizacije. Međutim, potrošnja za odgoj i obrazovanje na razini države čini se ispod međunarodnih razina, naročito kada se radi o predškolskom odgoju i obrazovanju. Procjene govore da se 4,6% bruto domaćeg proizvoda (BDP) troši na odgoj i obrazovanje u BiH, što je ispod praga od 5,4% koji je postavio UNESCO, iako je blizu prosjeka OECD-a.<sup>54</sup> Značajno je reći da je kod izdataka za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu prisutan izraženiji nedostatak sredstava. Neki akteri navode da se trenutačno samo 0,1% BDP-a troši na ovaj segment odgoja i obrazovanja, što je daleko od prosjeka OECD-a od 0,5% i UNESCO-vo

52 Univerzitet u Sarajevu i Ekonomski institut (2018.). Osvrt struke na usvojene izmjene Zakona o javnim prihodima FBiH - priopćenje Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Sarajevu i Ekonomskog instituta Sarajevo.

53 Ivona Celebivic i Zlatan Jovanovic (2021). 'Profile commissioned by NECP for the Global Education Monitoring Report 2021 – central and Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia – Inclusion and Education: All means All' /Profil koji je naručio NECP za Globalno izvješće o praćenju obrazovanja 2021 – središnja i istočna Europa, Kavkaz i središnja Azija – inkluzija i obrazovanje: Svi znači svi!.

54 Human Capital Project. (2020). Bosnia and Herzegovina: Human Capital Index 2020/Projekat ljudskog kapitala (2020.). Bosna i Hercegovina: Indeks ljudskog kapitala 2020.. Dostupno na: [https://databankfiles.worldbank.org/data/download/hci/HCI\\_2pager\\_BIH.pdf](https://databankfiles.worldbank.org/data/download/hci/HCI_2pager_BIH.pdf)



TABLICA 9: DOPRINOSI POSLOVNIH SUBJEKATA ZA POKRIĆE KAPITALNIH TROŠKOVA PROŠIRENJA USLUGA PRIVATNIH PREDŠKOLSKIH USTANOVA, 2022. - 2030. IZRAŽENO U KM I PRILAGOĐENO ZA INFLACIJU.

	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	Total
Kapitalni troškovi u privatnim ustanovama	11.250	50.715	53.024	15.077	57.068	59.166	61.243	63.354	21.328	392.224
Doprinosi poslovnih subjekata za pokriće kapitalnih troškova	11.250	47.545	46.396	12.250	42.801	40.677	38.277	35.637	10.664	285.496
Udio kapitalnih troškova poslovnih subjekata privatnog sektora	100%	94%	88%	81%	75%	69%	63%	56%	50%	

praga od 3,4%.<sup>55</sup> S druge strane, mnogo veći dio vladinih izdataka za obrazovanje usmjeren je na osnovno i srednje obrazovanje.

## Privatni

**Privatno financiranje, u formi izdataka kućanstva, predstavljat će važan mehanizam za popunjavanje financijskog jaza, kako kratkoročno tako i dugoročno.**

Iako je odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu javno dobro, financijski jaz za njegovo proširenje je značajan. Izgledi za prikupljanje potrebnih prihoda isključivo putem javnog sektora nisu obećavajući, imajući u vidu vrijeme i političku opredijeljenost koju provedba reformi zahtijeva. Stoga bi se korištenje izravnih doprinosa kućanstava za financiranje proširenja moglo pokazati ključnim za postizanje brzog napretka. Postotak roditelja/skrbnika koji plaćaju punu cijenu predškolskog odgoja i obrazovanja se postupno smanjivao posljednjih godina, ali još uvijek iznosi oko 80,3%. Budući da je *status quo* u Ljubuškom takav da roditelji/skrbnici plaćaju odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu za svoju djecu, korištenje doprinosa kućanstva je dobro uspostavljeno. Za roditelje/skrbnike

koji mogu priuštiti plaćanje ovih naknada, korištenje javnih sredstava za subvencioniranje ili puno pokriće njihovih troškova ne bi trebalo biti prioritet.

**Privatni doprinosi za usluge odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu, međutim, ne bi se trebali naplaćivati od siromašnih ili ranjivih kućanstava.** Inkluzivno obrazovanje u ranom djetinjstvu znači da sva djeca imaju pristup odgovarajućim uslugama, bez obzira na mogućnost njihova kućanstva da im priušte te usluge. Zbog toga treba nastaviti s praksom izdvajanja značajnih sredstava za subvencije, odnosno oslobađanje od plaćanja (i proširivati ju) za kućanstva kod kojih postoji rizik da neće moći svojoj djeci osigurati ove usluge.<sup>56</sup> To će se odnositi na djecu iz kućanstava s malim primanjima, djecu samohranih ili nezaposlenih roditelja, djecu iz ruralnih sredina i djecu s poteškoćama u razvoju. Vrlo je važno da mehanizmi za određivanje korisnika subvencija, odnosno korisnika koji će biti oslobođeni od plaćanja, budu efektivni i ekspanzivni, kako se ne bi isključila ugrožena djeca. Razgovori s ključnim sugovornicima u okviru ovoga istraživanja pokazali su da ono što najviše brine roditelje/skrbnike koji ne

<sup>55</sup> Razgovor s ključnim sugovornikom.

<sup>56</sup> Ove vrste financijske potpore se razmatraju u novom Zakonu o predškolskom obrazovanju i odgoju Zapadnohercegovačke županije.



**TABLICA 10: DOPRINOSI KUĆANSTAVA ZA POKRIĆE TEKUĆIH TROŠKOVA U JAVNIM I PRIVATNIM PREDŠKOLSKIM USTANOVAMA, 2022. - 2030. IZRAŽENO U KM I PRILAGOĐENO ZA INFLACIJU.<sup>57</sup>**

	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
<b>Prosječni godišnji doprinos kućanstava po djetetu</b>									
Javne ustanove	995	980	1.035	1.065	1.054	1.038	1.015	987	955
Privatne ustanove	1.978	2.348	2.206	2.125	2.069	1.998	1.908	1.801	1.675
<b>Udio u ukupnom prihodu po djetetu od kućanstava</b>									
Javne ustanove	31%	30%	29%	27%	26%	24%	23%	21%	20%
Privatne ustanove	74%	76%	65%	57%	52%	47%	43%	38%	33%

upisuju svoju djecu u predškolske ustanove su financije. Stoga će izdvajanje javnih sredstava za djecu koja bi bez njih bila isključena predstavljati bitan dio svake strategije koja se djelomice oslanja na privatne doprinose.

**U tablicama 9 i 10 prikazani su predviđeni privatni doprinosi za potporu proširenju u svrhu pokrivanja kapitalnih i tekućih troškova.** Očekuje se da će kapitalne troškove privatnog sektora pokriti poslovni subjekti (tj. same privatne predškolske ustanove). Doprinosi gradskih vlasti za privatne kapitalne troškove tijekom vremena će rasti (i doseći 50% do 2030. godine) kako bi se smanjilo opterećenje privatnih pružatelja usluga i izgradilo čvrsto javno-privatno partnerstvo. Privatnim pružateljima usluga bit će potrebno pružiti i druge oblike potpore za povećanje prihoda u svrhu pokrivanja kapitalnih troškova. To može uključivati jeftine zajmove ili oslobađanja od poreza.

**Očekuje se da će tekuće troškove privatnog sektora snositi kućanstva (tj. roditelji/skrbnici upisane djece).** Prema ovom modelu, očekuje se smanjenje udjela kućanstava za pružanje usluga kako u javnim tako i u privatnim

ustanovama. Međutim, dok će doprinosi po djetetu iz kućanstava padati u javnom sektoru, u apsolutnom iznosu, doći će do njihovog blagog porasta u privatnim ustanovama zbog povećanja ukupnih troškova. U javnim ustanovama je postavljen cilj da do 2030. godine doprinosi kućanstava padnu na 20% ukupnih prihoda. U privatnim ustanovama je postavljen cilj da se do 2030. godine udio prihodskih potreba (troškovi + profit) po djetetu koje pokriva gradska vlada poveća na 50% (s prosjeka od oko 11% u baznoj 2022. godini). Treba napomenuti da su procjene doprinosa kućanstava izražene kao prosjek. Ne treba očekivati da će sva kućanstava snositi troškove za upis djece u predškolske ustanove. Model je napravljen tako da se sva kućanstva s djecom koja imaju poteškoće u razvoju izuzmu od plaćanja doprinosa za obrazovanje u ranom djetinjstvu (ove troškove pokriva Ministarstvo obrazovanja, znanosti, kulture i športa) – sukladno trenutnim aranžmanima. Gradska vlada, u suradnji s privatnim i javnim pružateljima usluga, treba pristupiti izradi planova progresivnog plaćanja za kućanstva, pri čemu siromašnija, odnosno ugroženija kućanstva dobivaju subvencije u većim iznosima ili bivaju oslobođena plaćanja naknade.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Ne uključuje troškove i doprinose glede obrazovanja u ranom djetinjstvu djece s poteškoćama u razvoju. Ove će troškove pokriti Ministarstvo obrazovanja, znanosti, kulture i športa.

<sup>58</sup> Ove vrste financijskih aranžmana razmatraju se u novom Zakonu o predškolskom odgoju i obrazovanju Zapadnohercegovačke županije.

## PLAN ULAGANJA

**Kako bi Grad Ljubuški do 2030. godine osigurao univerzalan obuhvat odgojem i obrazovanjem u ranom djetinjstvu sve djece u dobi od 3 do 6 godina, bit će potrebna dodatna ulaganja.** Ostvarenje ovog cilja zahtijevat će kombinirana ulaganja javnog i privatnog sektora. Kako bi se mogao utvrditi plan ulaganja za postizanje navedenog, izrađen je sveobuhvatni model (tablica 11). U modelu su prihodске potrebe ustanova u javnom i privatnom sektoru prikazane u odnosu na financijske doprinose različitih aktera u ekosustavu odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu. Iako se očekuje da će javni sektor imati vodeću ulogu u mobilizaciji resursa, privatni sektor će imati podjednako važnu ulogu kako u financiranju tako i u pružanju usluga. Predviđa se da će se s vremenom udio financiranja iz kućanstava i poslovnih subjekata smanjiti, jer će javni sektor biti u mogućnosti preuzimati sve veći dio izdataka.

**Kako bi financiranje proširenja bilo izvodivo i pravično, neophodno je pažljivo pristupiti planiranju i izradi politika.**<sup>59</sup> Operativno proširenje već predviđa subvencioniranje punog iznosa troškova pružanja usluga za djecu s poteškoćama u razvoju. Snažno se preporučuje da ustanove u javnim i privatnim centrima usvoje (ili podrže važeće) politike za subvencioniranje djece iz kućanstava slabijeg imovnog stanja i ruralnih kućanstava u značajnim iznosima ili ih oslobode plaćanja, tako da doprinosi kućanstava ne postanu financijska prepreka njihovom pristupu uslugama. Praktičan način da se to postigne može biti podjela odgovornosti i prioriteta između javnih i privatnih ustanova. Javne ustanove mogu se okrenuti pružanju odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu u zajednicama u kojima nema dovoljno usluga, čime će veća ulaganja javnih sredstava u ove ustanove na najbolji način osigurati usluge onima kojima su najpotrebnije. Prioritet na listama čekanja imala bi djeca slabijeg imovnog stanja, odnosno djeca u stanju ranjivosti, što znači da bi djeca iz dobrostojećih kućanstava prelazila u ustanove privatnog sektora. Zaključna napomena treba se odnositi na kvalitetu. U modelu je naglašena potreba ne samo za povećanjem broja upisa, već i za kontinuiranim poboljšanjem kvalitete. Iz toga razloga se očekuje da će se plaće odgojitelja te pedagoški i administrativni troškovi, kao i izdvajanja za djecu s poteškoćama u razvoju također povećati (bržom stopom od inflacije) tijekom navedenog razdoblja. Vrlo je važno da se ne šteti u realizaciji proširenja ako se žele osigurati sve prednosti odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu.

<sup>59</sup> Ako bi se ova opcija prihvatila, treba imati na umu da će biti potrebno pažljivo planiranje i kontrola kvalitete kako bi se spriječila negativna percepcija (ili mišljenje da su javne ustanove samo za siromašniju djecu).

TABLICA 11: PLAN ULAGANJA: PRIHODSKE POTREBE, DOPRINOSI PREMA VRSTI AKTERA I PREDVIĐENI FINACIJSKI JAZ, 2022. - 2030. IZRAŽENO U KM I PRILAGOĐENO ZA INFLACIJU.

	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	Total
<b>Ukupne prihodske potrebe, godišnje</b>										
Javne ustanove	505.832	665.718	735.354	878.106	926.063	1.059.732	1.110.696	1.250.607	1.305.402	8.437.509
Privatne ustanove	717.293	932.225	1.076.990	1.182.837	1.371.536	1.529.455	1.694.823	1.869.311	2.008.764	12.383.234
<b>Ukupno</b>	<b>1.223.125</b>	<b>1.597.943</b>	<b>1.812.344</b>	<b>2.060.943</b>	<b>2.297.599</b>	<b>2.589.186</b>	<b>2.805.519</b>	<b>3.119.917</b>	<b>3.314.166</b>	<b>20.820.743</b>
<b>Ukupni doprinosi, godišnje<sup>60</sup></b>										
MOZKŠ	224.280	186.705	239.306	332.306	344.671	403.628	414.656	474.514	485.087	3.105.700
Grad Ljubuški	343.000	495.875	641.585	805.456	969.701	1.184.904	1.385.481	1.648.243	1.876.209	9.350.455
Županijske službe za zapošljavanje	15.840	16.790	17.294	17.692	18.063	18.443	18.830	19.207	19.591	161.750
Poslovni subjekti	11.250	47.545	46.396	12.250	42.801	40.677	38.277	35.637	10.664	285.496
Kućanstva	704.391	851.027	867.763	892.693	922.363	941.535	948.275	942.317	922.615	7.992.978
<b>Godišnji jaz u financiranju<sup>61</sup></b>										
MOZKŠ	0	-51.032	-5.563	82.351	88.910	142.495	148.301	202.832	207.971	816.267
Grad Ljubuški	0	132.295	267.097	422.356	578.555	785.544	978.135	1.232.749	1.452.406	5.849.137
Županijske službe za zapošljavanje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Poslovni subjekti	0	47.545	46.396	12.250	42.801	40.677	38.277	35.637	10.664	285.496
Kućanstva	0	141.793	137.251	145.380	159.356	162.505	153.664	131.814	95.902	1.162.968

60 Polazni podatci za 2022. prikupljeni su tijekom ljeta 2022. i odnose se na proračun za 2021

61 Izračunato korištenjem predviđenih troškova u usporedbi s predviđenom potrošnjom ako se održi status quo (prilagođeno za inflaciju i ekonomski rast).

# OPERATIVNA IZVODIVOST

**U ovom dijelu iznesena je dodatna analiza operativne izvodivosti proširenja.** Takva analiza zahtijeva pristup na visokoj razini, uzimajući u obzir pet preostalih gradivnih blokova sustava odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu: rukovođenje i upravljanje, zakone i politike, radnu snagu, pružanje usluga i informacije.

## RUKOVOĐENJE I UPRAVLJANJE

**Strukture upravljanja i rukovođenja odgojem i obrazovanjem u ranom djetinjstvu u Ljubuškom mogle bi se poboljšati kako bi se olakšalo proširenje.** Odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu se vodi i financira na razini grada, a ne Zapadnohercegovačke županije. Ovi upravljački aranžmani jasno su utvrđeni Zakonom iz 1998. Međutim, u aranžmanima za financiranje se javlja usko grlo. Zakonodavstvo na državnoj i županijskoj razini ima utjecaj na sektor odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu u Ljubuškom: međutim, tijelo nadležno za financiranje toga sektora je Gradska uprava. Iako je slična situacija i u drugim dijelovima BiH, sektor odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu izdvaja se u sektoru obrazovanja jer je grad taj koji treba snositi odgovornost za financiranje odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu. Gradskoj upravi je tako povjeren mandat za rukovođenje, financiranje i adekvatno pružanje odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu.

**Na slici 13 prikazane su upravljačke strukture za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu, uključujući linije nadležnosti i odgovornosti.** Gradska uprava je odgovorna za lokalne politike, pružanje usluga i financiranje, što znači da ima jasnu rukovodeću ulogu. Gradska uprava

također prati pružanje usluga, ustanove, upis djece i odgovara na zahtjeve javnih i privatnih pružatelja usluga. Međutim, MOZKŠ na županijskoj razini također prati ove informacije, a sustavi podataka često nisu uvezani između različitih razina vlasti i podatci koje sadrže nisu dovoljno pouzdani. MOZKŠ izdaje suglasnost za realizirane predškolske programe, propisuje programe za djecu s poteškoćama i darovitu djecu, osigurava financiranje inkluzije djece s poteškoćama, propisuje pedagoške standarde i normative, propisuje uvjete za napredovanje u karijeri odgojitelja i generalno nadzire primjenu zakonskog okvira. Ministarstvo zdravstva, rada i socijalne skrbi (MZRSS) propisuje programe odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu koji se odnose na ishranu, zdravstvenu zaštitu, higijenu i dobrobit.

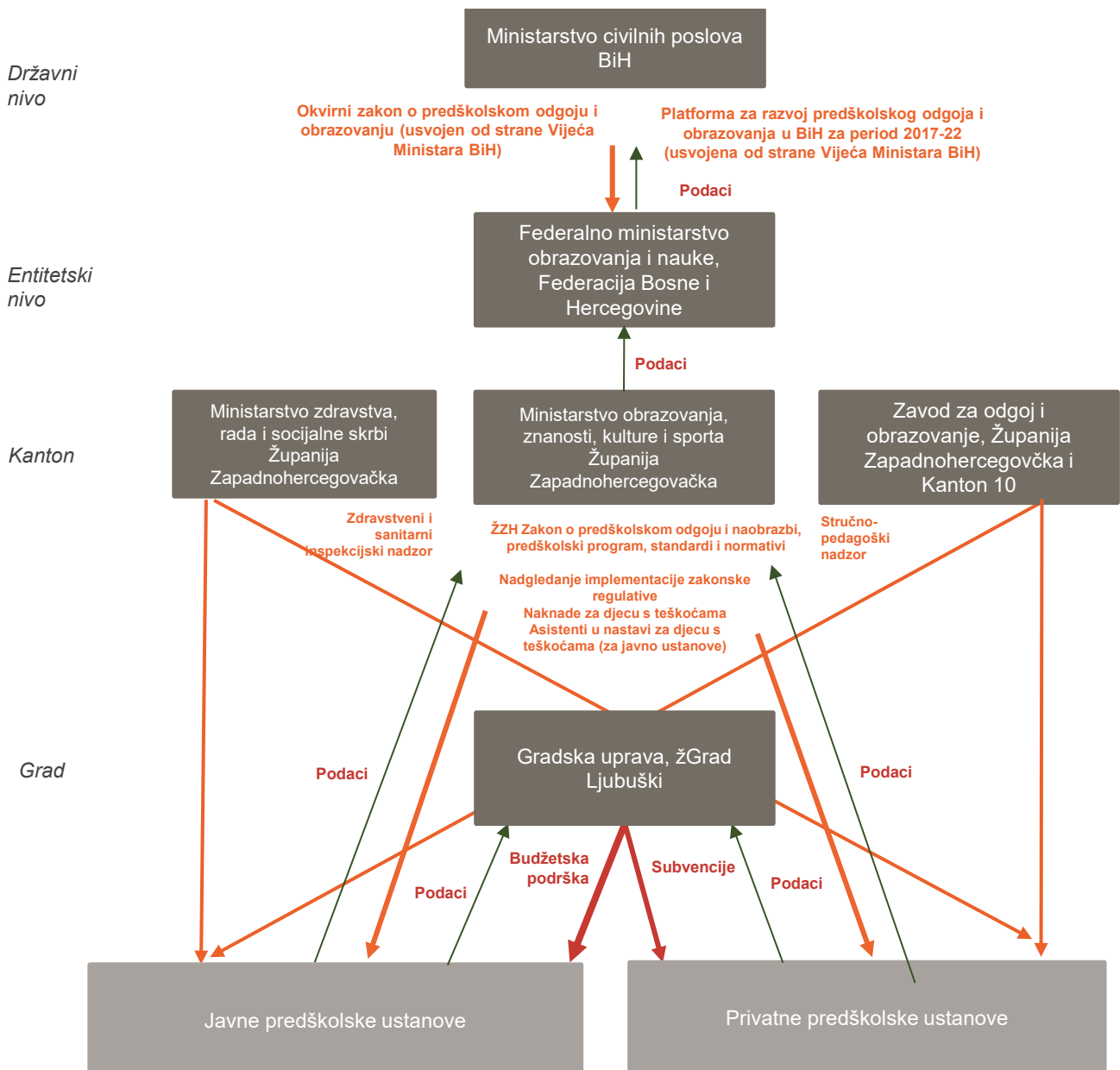
### **Postoje bojazni oko kvalitete reguliranja i nadziranja sektora odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu.**

Prema aktualnim propisima, privatni pružatelji usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu dužni su svoju dokumentaciju predati MOZKŠ Zapadnohercegovačke županije; međutim, odgovornost za donošenje konačne odluke kojom se odobrava otvaranje privatne ustanove leži na Gradskoj upravi u Ljubuškom. Također nema konsenzusa o tome tko je nadležan za inspekcije i reguliranje rada pružatelja usluga. Prema Zakonu o predškolskom odgoju i naobrazbi iz 1998., stručno-pedagoški nadzor treba vršiti Zavod za školstvo Zapadnohercegovačke županije, dok je zdravstveno-sanitarni nadzor u nadležnosti MZSS. Međutim, Zavod za odgoj i obrazovanje Zapadnohercegovačke županije je nedavno osnovan i nema široku nadležnost, naročito kada je u pitanju predškolski odgoj i obrazovanje.

Ukoliko se novi Nacrt zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju usvoji, bit će potrebno uvesti značajne promjene kako bi se osiguralo učinkovito rukovođenje i upravljanje. Novi zakon koji se razmatra u Zapadnohercegovačkoj županiji, Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, predviđa da županijska vlada preuzme odgovornost za osiguranje obuhvata sve djece predškolskim odgojem i obrazovanjem u godini pred upis u osnovnu školu. Ovaj program obveznog odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu financirat će se na županijskoj razini; međutim, sve ostale usluge odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu ostaju u nadležnosti gradova/općina. Planovi za prilagođavanje rukovođenja i upravljanja ovom novom zakonodavnom okruženju još uvijek nisu utvrđeni i nije jasno kako će nadležnost biti podijeljena između

županijske i gradske vlasti u Ljubuškom. S obzirom na malu populaciju djece (u dobi od 3 do 6 godina) u svakoj općini/gradu Zapadnohercegovačke županije (ukupno 2178 u 2021. godini), možda bi bilo logično iz perspektive učinkovitosti da Ministarstvo obrazovanja, znanosti, kulture i športa izvrši ponovno mapiranje nadležnosti i odgovornosti, i prema odlukama i u stvarnosti, kako bi se postigla veća usklađenost između općina/gradova kada su u pitanju obuhvat i kvaliteta te stvorili uvjeti za proširenje kapaciteta za praćenje i upravljanje sektorom. Ovo se odnosi i na mogućnost poboljšanja multisektorskog financiranja, što se odnosi na uključivanje sektora zdravstva i socijalne skrbi u unaprijeđenje pružanja usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu.

SLIKA 13: RUKOVOĐENJE I UPRAVLJANJE SEKTOROM PREDŠKOLSKOG ODGOJA I OBRAZOVANJA U LJUBUŠKOM



## ZAKONI I POLITIKE

Tijekom proteklih petnaest godina ostvaren je napredak u stvaranju povoljnog okruženja za kreiranje politika koje se odnose na odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu. Sektor odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu u Ljubuškom reguliraju zakoni na sve četiri razine uprave: državnoj, entitetskoj, županijskoj i općinskoj. Najvažniji zakoni navedeni su u tablici 12. Okvirni zakoni, kao što je temeljni *Okvirni zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju* (2007) predviđaju stvaranje poticajnog okruženja za pozitivan rani rast i razvoj i obvezuju ministarstva na svim razinama da usklade, odnosno zamijene postojeće zakone koji se tiču predškolskih ustanova.

TABLICA 12: ZAKONODAVSTVO KOJE SE ODNOSI NA OBRAZOVANJE U RANOM DJETINJSTVU

Zakonodavstvo	Razina	Godina	Značaj
<b>Zakon o predškolskom odgoju i naobrazbi</b>	Zapadnohercegovačka županija	1998.	Ostaje važeći zakon za organizaciju predškolskog odgoja i obrazovanja u zapadnoj Hercegovini uključujući utvrđivanje kriterija za veličinu odgojnih skupina, broj odgojitelja i drugih zanimanja, te kriterija za financiranje predškolskih programa.
<b>Okvirni zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju</b>	BiH	2007.	Prepoznaje nezamjenjivu ulogu predškolskih ustanova kao temelja odgoja i obrazovanja i predviđa načela i norme za pružanje predškolskog odgoja i obrazovanja. Članak 16. predviđa obvezu upisa djece u predškolski odgoj i obrazovanje u godini pred upis u osnovnu školu. Financiranje, trajanje programa i same programe utvrđuju nadležna obrazovna tijela.
<b>Zajednička jezgra cjelovitih razvojnih programa za predškolski odgoj i obrazovanje</b>	BiH	2016.	Autor je Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje. Ima za cilj stvaranje uvjeta za unaprjeđenje osobnog, emocionalnog, socijalnog i obrazovnog blagostanja svakog djeteta u BiH.
<b>Platforma za razvitak predškolskog odgoja i obrazovanja u Bosni i Hercegovini</b>	BiH	2017.	Strateški dokument na razini države za razvitak predškolskog odgoja i obrazovanja u Bosni i Hercegovini. Dokument je usvojilo Vijeće ministara 2017. godine i usuglašen je s aktualnim trendovima u EU i UN i standardima u polju odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu.
<b>Strateški plan za unaprjeđenje ranog rasta i razvoja djece u Federaciji Bosne i Hercegovine 2019. - 2023.</b>	FBiH	2018.	Provodi ga Ministarstvo obrazovanja i znanosti FBiH (u suradnji s partnerskim ministarstvima). Predviđa primjenu multisektorskog pristupa za stvaranje odgojnog okruženja za malu djecu.
<b>Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju</b>	Zapadnohercegovačka županija	2023. (u tijeku)	Usklađivanje zakonodavstva Zapadnohercegovačke županije s Okvirnim zakonom iz 2007. godine. Predviđa obvezu upisa djece u predškolski odgoj i obrazovanje u godini pred upis u osnovnu školu.

Međutim, implementacija politike u oblasti odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu i zakona nije usuglašena. Usuglašavanje zakonodavstva i pružanja usluga je otežano višeslojnom strukturom upravljanja i odlučivanja. Usklađivanje važećih zakona s Okvirnim zakonom o predškolskom odgoju i obrazovanju u županijama u Federaciji BiH teklo je neujednačenom dinamikom. Osam županija je donijelo zakone koji propisuju obvezni predškolski odgoj i obrazovanje u godini pred početak osnovnog obrazovanja, međutim evidentirani su dispariteti u formatu i duljini trajanja ovih programa. Dvije županije nisu usvojile propise za usklađivanje s Okvirnim zakonom iz 2007. godine. To je slučaj sa Zapadnohercegovačkom županijom u kojoj predškolski odgoj i obrazovanje u godini pred polazak u osnovnu školu nisu obvezni. Nadalje, većina obrazovnih administrativnih područja nije uskladila svoje strateške pristupe s Platformom za razvoj predškolskog odgoja i obrazovanja u BiH 2017. - 2022.

**Godine 2023. očekuje se donošenje novog Nacrta zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju u Zapadnohercegovačkoj županiji, kojim će se ažurirati važeći Zakon iz 1998.** Budući da je Nacrt u razmatranju posljednjih pet godina, usvajanje bi omogućilo županiji da se uskladi s Okvirnim zakonom iz 2007. godine i da pohađanje odgoja i obrazovanja u godini pred upis u osnovnu školu postane obvezno. Detalji vezani uz provedbu ovoga zakona u ovoj fazi još nisu dovoljno razrađeni. Sukladno zakonu, MOZKŠ bi preuzelo nadležnost za ovaj obvezni program dok bi financiranje ostatka sektora predškolskog odgoja i obrazovanja ostao u nadležnosti općinskih/gradskih vlasti. Međutim, vrijeme, duljina trajanja, format, lokacija, osoblje i financiranje ovog obveznog programa još nisu definirani. To dovodi u značajnu sumnju sposobnost MOZKŠ da implementira politiku, ako ona bude usvojena, u pedagoškoj 2023/4. godini. Nadalje, bez više detalja o sadržaju zakona teško je procijeniti kakav će utjecaj imati na pokrivenost kvalitetnim uslugama odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu u Ljubuškom.

**Čak i uz donošenje ovoga zakona moglo bi se učiniti više na jačanju pravnog okruženja koje je poticajno za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu.** Predlažu se sljedeća poboljšanja zakona i okvira koji su trenutačno na snazi:

- **Proširiti obuhvat pripremnog programa odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu i proširiti obuhvat za djecu uzrasta od pet do šest godina:** dugoročniji ciljevi trebaju biti da se poboljša pokrivenost programima i progresivno obuhvate sva djeca uzrasta za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu.
- **Unaprijediti multisektorski pristup u izradi i dizajniranju politika:** holistički pristup dizajniranju politika odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu uz primjenu Okvira odgojne njege (*Nurturing Care Framework*) koji također predviđa promoviranje zdravlja, ishrane, sigurnosti i respozivne skrbi za malu djecu.
- **Provesti proces strateškog planiranja kako bi se s politike prešlo na provedbu:** unaprijediti zakone i politike obvezujući se na strateško planiranje u pitanjima koja se odnose na planiranje radne snage i infrastrukture, utvrđivanje troškova i proračuna, razvoj nastavnog plana i programa te okvira za praćenje i evaluaciju.

## LJUDSKI RESURSI

**Prema modelu i scenariju proširenja, do 2030. godine bit će potrebno dodatnih 37 odgojitelja.** Trenutačno u gradu u predškolskim ustanovama radi 39 odgojitelja, od kojih je 16 zaposleno u javnoj ustanovi.<sup>62</sup> Na temelju postojeće zakonske regulative, koja propisuje broj osoblja i djece po odgojnoj skupini (po starosnoj dobi), urađeni su obračuni za procjenu manjka u ljudskim resursima.<sup>63</sup> U tablici 13 prikazano je kako će se broj potrebnog osoblja i odgojitelja povećavati kako se bude povećavao broj upisane djece za svaku godinu od 2022. do 2030.

**Mogu se javiti problemi u ispunjavanju ove potrebe za dodatnim odgojiteljima.** Prema navodima aktera, na tržištu rada postoje kapaciteti za angažman odgojitelja i da se u evidenciji lokalne službe za zapošljavanje nalazi određeni broj kvalificiranih kandidata. Međutim, kada se ti kapaciteti promatraju u odnosu na dodatne potrebe ako dođe do proširenja (kako bi se zadovoljila potražnja, jer mnoge predškolske ustanove već imaju velike liste čekanja, ili da se realiziraju modelirani scenariji), na tržištu rada može nastati manjak. To može biti naročito izraženo u ruralnim i perifernim dijelovima grada gdje perspektivni odgojitelji nisu dovoljno dobro informirani o mogućnostima zapošljavanja, ili nisu dovoljno motivirani da iskoriste te mogućnosti. Nadalje, kvalifikacije

<sup>62</sup> Treba napomenuti da se radna snaga u ustanovama za rani odgoj i obrazovanje sastoji od odgojitelja, koji rade izravno s djecom, administrativnog osoblja, kuhinjskog osoblja i odgojitelja koji rade s najmlađom djecom u jaslicama. U ovom dijelu težište je stavljeno poglavito na potrebe glede radne snage odgojitelja.

<sup>63</sup> Za svaku skupinu djece koja su upisana u odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu (od 3 do 6 godina) potrebna su dva odgojitelja. U svakoj skupini je 25-27 učenika.



TABLICA 13: PREDVIĐENE POTREBE ZA LJUDSKIM RESURSIMA ZA ODGOJ I OBRAZOVANJE U RANOM DJETINJSTVU, 2022. - 2032.

		2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	Total
Javne	Potrebni broj odgojitelja	16	17	18	19	20	21	22	23	24	
	Potrebno zaposliti	0	2	2	2	2	2	2	2	2	15
Privatne	Potrebni broj odgojitelja	23	24	26	27	29	30	32	33	35	
	Potrebno zaposliti	0	3	3	3	3	3	3	3	3	22

potrebne za stjecanje zvanja odgojitelja su prilično visoke (4+1 godina) i vremenski zahtjevne. Povećanje kapaciteta i fleksibilnosti radne snage u odgoju i obrazovanju od ključnog je značaja.

**Kako bi se realizirala planirana proširenja, bit će neophodno izraditi strategije za poticaj proširenja radne snage i upravljanje radnom snagom koju čine odgojitelji.** U tom smislu može se razmotriti realizacija niza aktivnosti.

1. Bolja promocija mogućnosti zapošljavanja u sektoru odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu (posebice za mlade);
2. Financijska, odnosno tehnička potpora budućim odgojiteljima (poput subvencioniranih programa osposobljavanja ili financijske potpore studentima koji stječu kvalifikacije);
3. Pružanje mogućnosti nastavnicima na drugim razinama, uključujući osnovnu školu, da se preusmjere na mlađe starosne skupine. S obzirom na promjenjivu demografsku strukturu, očekuje se da će manje djece ući u sustav formalnog odgoja i obrazovanja u narednim godinama, što znači da će doći do viška kapaciteta među nastavnim osobljem. Promoviranje prekvalifikacije u odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu može biti dobar način da se osigura fleksibilnost na tržištu rada i spriječi nezaposlenost.

**Uspjeh ovih strategija, međutim, ovisi o promjeni percepcije javnosti o važnosti odgojitelja, kao i o uspostavi strukture naknada koja će privući i zadržati nove kadrove u ovoj profesiji.** Uvjeti rada u predškolskim ustanovama su problem koji treba žurno rješavati. Sektor se smatra loše organiziranim s prosječnom godišnjom plaćom odgojitelja koja iznosi samo 13.116 KM, što je za oko 9% niže od prosječne godišnje bruto plaće u Ljubuškom. Akteri

su naveli da su odgojitelji imaju plaće, beneficije i prava manje nego nastavno osoblje u osnovnom obrazovanju, iako su za obavljanje poslova odgojitelja i nastavnika potrebne slične kvalifikacije. Zbog toga se odgojitelji u sektoru odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu, a posebice oni zaposleni u privatnim ustanovama, ne osjećaju dovoljno cijenjenim i nisu sigurni u svoje zaposlenje. Odgojitelji imaju ključnu ulogu u osiguranju kvalitete usluga koje se pružaju djeci, zbog čega je vrlo važno da se osjećaju cijenjenim i poštovanim. Bez poboljšanja uvjeta rada, što podrazumijeva i organizacijske strukture i plaće, izgledno je da potencijalni kadrovi neće biti motivirani za rad u ovome sektoru. Iz toga razloga su troškovi proširenja usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu u ovoj studiji utemeljeni na plaćama nastavnika u osnovnim školama, a ne na plaćama odgojitelja, radi zagovaranja poboljšanja uvjeta rada.

## PRUŽANJE USLUGA

### Infrastruktura

**Predškolske ustanove u Ljubuškom nemaju infrastrukturu koja bi podržala model proširenja.** Liste čekanja u većini ustanova postoje zbog ograničenih kapaciteta. To posebno zabrinjava javnu predškolsku ustanovu u kojoj je od značajnog pada cijena 2021. godine lista čekanja narasla do 55 djece (iako se to mijenjalo i broj je u međuvremenu smanjen). Kako bi se zadovoljile potrebe samo djece na listi čekanja, javna ustanova bi morala nastaviti povećavati kapacitete za više od jedne trećine. Ustanove su i bez toga već pretrpane, što negativno utječe na kvalitetu i sigurnost usluga.

**Postoje mogućnosti za proširenje infrastrukturnih kapaciteta uz osiguranje dodatnih prostorija, odnosno prenamjenu drugih javnih prostora.** U javnoj ustanovi već su urađena određena proširenja u proteklom razdoblju



TABLICA 14: POTREBE ZA DODATNIM PROSTORIJAMA, JAVNI I PRIVATNI SEKTOR, 2022. - 2030.

	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	Total
Javne										
Broj prostorija	8	9	9	10	10	11	11	12	12	
Novo prostorije	0	1	0	1	0	1	0	1	0	4
Privatne										
Broj prostorija	11	12	13	13	14	15	16	17	17	
Novo prostorije	0	1	1	0	1	1	1	1	0	6

uz potporu Ureda gradonačelnika. Kako bi se dopunili kapaciteti objekta u centru grada, koji je mogao primiti 110 djece, osiguran je dodatni prostor u Vitini. Prostorije se nalaze u sklopu škole u selu na periferiji grada i mogu primiti 70 djece. U slučaju Vitine, javna ustanova je dobila 40.000 KM za rekonstrukciju tri prostorije u školi. Ovaj način proširenja kapaciteta ima potencijala. Kapaciteti u školama će vjerojatno rasti u narednim godinama, jer se broj djece smanjuje sudeći po demografskim trendovima. Za ruralna, odnosno periferna područja, gdje nema dovoljno male djece kojoj su potrebne usluge kako bi se opravdala nabava prostorija, prilagođavanje postojećih prostora u odgojno-obrazovnim ustanovama za izvođenje predškolske nastave može se pokazati kao najbolja opcija za proširenje. Slično ustanovama u drugim gradskim sredinama i javna predškolska ustanova u Ljubuškom je našla prostorije koje se trenutačno ne koriste i nada se da će biti u mogućnosti privući investicije za njihovo opremanje i korištenje. Treba napomenuti da će troškovi renoviranja ili nabave vjerojatno biti veći od troškova za prostorije u Vitini, zbog trenutačne inflacije.

**Potrebna su dodatna rješenja za potporu proširenju usluga u privatnom sektoru.** Naprijed navedena rješenja odnose se uglavnom na javne pružatelje usluga. Izgledi za ulaganja u dodatne prostore u privatnom sektoru mogu biti znatno manji, s obzirom na rizik, kao i zahtjeve u

pregledu kapitala i pronalazak investitora. Mnogi akteri u privatnom sektoru su istaknuli ovu zabrinutost, navodeći da, iako bi bili zainteresirani za proširenje svojih kapaciteta, nisu u mogućnosti to učiniti iz financijskih razloga. Vlada (na entitetskoj, županijskoj ili općinskoj razini) stoga mora razmotriti mjere za potporu infrastrukturnom proširenju u privatnom sektoru. Brojni su primjeri uspješnih modela javno-privatnog partnerstva u svijetu za potporu širenju privatnog sektora u obrazovanju kako bi se zadovoljila potražnja. Te primjere treba razmotriti i prilagoditi lokalnom kontekstu. Aktivnosti u tom smislu mogle bi uključivati davanje bespovratnih sredstava ili zajmova s niskim kamatama privatnim pružateljima usluga kako bi se podržala nabava ili renoviranje dodatnih prostorija, subvencije za najam prostorija, modele *Build-Operate-Transfer*<sup>64</sup>, pa čak i oslobađanje privatnih predškolskih ustanova od plaćanja poreza.

## Nastavni plan i program i nastavni materijali

**Jasni pravni standardi reguliraju pružanje usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu, međutim, kako bi se osiguralo poštivanje pedagoških standarda, neophodno je uvesti određena poboljšanja.** I akteri iz vlade i pružatelji usluga istaknuli su potrebu za daljnjim razvitkom nastavnog plana i programa i standardizacijom pružatelja

<sup>64</sup> Modeli Build-Operate-Transfer ponekad se koriste za financiranje velikih projekata, obično infrastrukturnih (u ovom slučaju, predškolske prostorije), koji su razvijeni kroz javno-privatna partnerstva. Shema Build-Operate-Transfer odnosi se na početnu koncesiju od strane javnog subjekta, kao što je lokalna uprava, privatnoj tvrtki za izgradnju i upravljanje projektom. Nakon određenog vremenskog okvira, obično dvije ili tri desetljeća, kontrola nad projektom se vraća javnom subjektu.

usluga. Nastavni planovi i programi se smatraju zastarjelim, a metode nastavnog rada neusuglašene s najboljim praksama koje podrazumijevaju uporabu digitalnih tehnologija za unaprjeđenje učenja, odnosno sprječavanje primjene tehnika koje su usmjerene na nastavnika. Tamo gdje su standardi kvalitete usvojeni, često se ne primjenjuju. Okruženje često nije pogodno za strukturirano učenje kroz aktivni angažman i suradnju s učenicima unatoč visokoj razini njege i brige koja se pruža u sektoru odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu. Čak i u skupljim privatnim ustanovama za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu napuštanje prakse jednostavnih aktivnosti crtanja i uvođenje aktivnosti koje su usmjerene na konkretne ishode učenja i razvitka ne teče glatko. Nadalje, utvrđeno je da mnoge predškolske ustanove nemaju dovoljno resursa i materijala da pruže obrazovanje djeci s poteškoćama u razvoju zadovoljavajuće kvalitete. Zbog svega navedenog potrebna su značajna financijska ulaganja kako bi se osiguralo da predškolske ustanove raspoložu potrebnim resursima za praktično učenje i realiziraju kvalitetne i zanimljive nastavne planove i programe te da u njima radi osoblje osposobljeno za korištenje tih resursa.

**Ukoliko se uvede obvezni program odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu, izrada nastavnog plana i programa morat će se smatrati prioritetom.** Važno je napomenuti da programi od 150 sati, koji se provode u drugim dijelovima Federacije BiH, nisu dovoljni za pružanje odgovarajućih, visokokvalitetnih usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu. Ovi programi od 150 sati se realiziraju kao odgovor na obvezu uvođenja predškolskog odgoja i obrazovanja u godini pred upis u osnovnu školu na teritoriju BiH. Međutim, nikada nisu poduzeti koraci da se provede kvalitetno istraživanje o dugoročnom učinku ovih programa, a pružatelji usluga primjećuju da programi ne traju dovoljno dugo kako bi omogućili primjenu sveobuhvatnog nastavnog plana i programa za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu.

## Potražnja

**Potražnja roditelja i skrbnika za uslugama odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu u Ljubuškom je u porastu, što je pozitivan signal za proširenje usluga.** Potražnja već nadmašuje ponudu u javnim i privatnim ustanovama u kojima su liste čekanja i dalje prisutne unatoč svim nedavno uložnim naporima na proširenju kapaciteta. Intervju s pružateljima usluga i nekoliko vladinih dužnosnika ukazali su na to kako je malo vjerojatno da će se stanovništvo opirati naporima da se poveća broj male djece u predškolskim ustanovama i kako će, u nekim slučajevima, biti pozitivno prihvaćeni.

**Treba nastaviti s provođenjem aktivnosti na povećanju potražnje, naročito među ruralnim stanovništvom za koje je manja vjerojatnost da će upisati svoju djecu u predškolski odgoj i obrazovanje.** Istraživanja pokazuju da iako se stavovi polako mijenjaju još uvijek postoji stigma povezana sa slanjem djece u predškolske ustanove. Odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu ne doživljavaju svi kao obrazovanje već kao oblik skrbi za djecu, zahvaljujući kojoj se roditelji i skrbnici, a posebice majke, oslobađaju svojih obveza. Nadalje, pritisci na određene skupine, poput onih koje žive u ruralnim sredinama, otežavaju napore ka povećanju broja upisane djece. Manje je vjerojatno da će djeca koja žive u zabačenim sredinama ili u kućanstvima s niskim primanjima ili s nezaposlenim skrbnicima pohađati predškolske ustanove. To je problem koji se mora rješavati jer vodi ka produbljivanju nejednakosti budući da je veća vjerojatnoća da će imućnija, gradska djeca imati priliku iskoristiti pogodnosti pohađanja odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu. Akteri su predložili provođenje anketa na lokalnoj razini o stavovima roditelja i skrbnika prema odgoju i obrazovanju u ranom djetinjstvu kako bi se osmislile aktivnosti za podizanje potražnje. Te bi aktivnosti mogle uključivati postupno uvođenje obveznog predškolskog odgoja i obrazovanja kako bi se omogućilo razdoblje aklimatizacije, subvencioniranje ili osiguranje prijevoza za djecu, posebice u ruralnim područjima, za pohađanje predškolskih ustanova, financijske subvencije ili oslobađanje od plaćanja naknada, kao i društveno-behavioralne kampanje.

## INFORMACIJE

**Kako bi se učinkovitije povećala pokrivenost uslugama odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu neophodno je unaprijediti informacijske sustave.** Podatke koji su od ključnog značaja za planiranje i kreiranje politika teško je pronaći, dok podatci iz različitih izvora često nisu usuglašeni. Zapadnohercegovačka županija nije uskladila svoj pristup prikupljanju podataka s Gradom Ljubuški, što dodatno usložnjava ove probleme.

**Podatci se moraju rutinski i pouzdano prikupljati.**

Navedene informacije važne su za proces strateškog planiranja i obračun troškova te za praćenje i evaluaciju i analizu pravičnosti, kao i za uspješno zagovaranje povećanja potpore. Način na koji se podatci trenutačno prikupljaju, evidentiraju i distribuiraju otežava analizu. Zbog složenosti proračunskih procedura, vrlo je teško steći sliku o razmjernim izdancima za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu u zemlji, a potom u svakoj od općina/gradova. Time je još teže pozivati vlade na odgovornost za osiguranje odgovarajućih resursa za pružanje esencijalnih usluga.

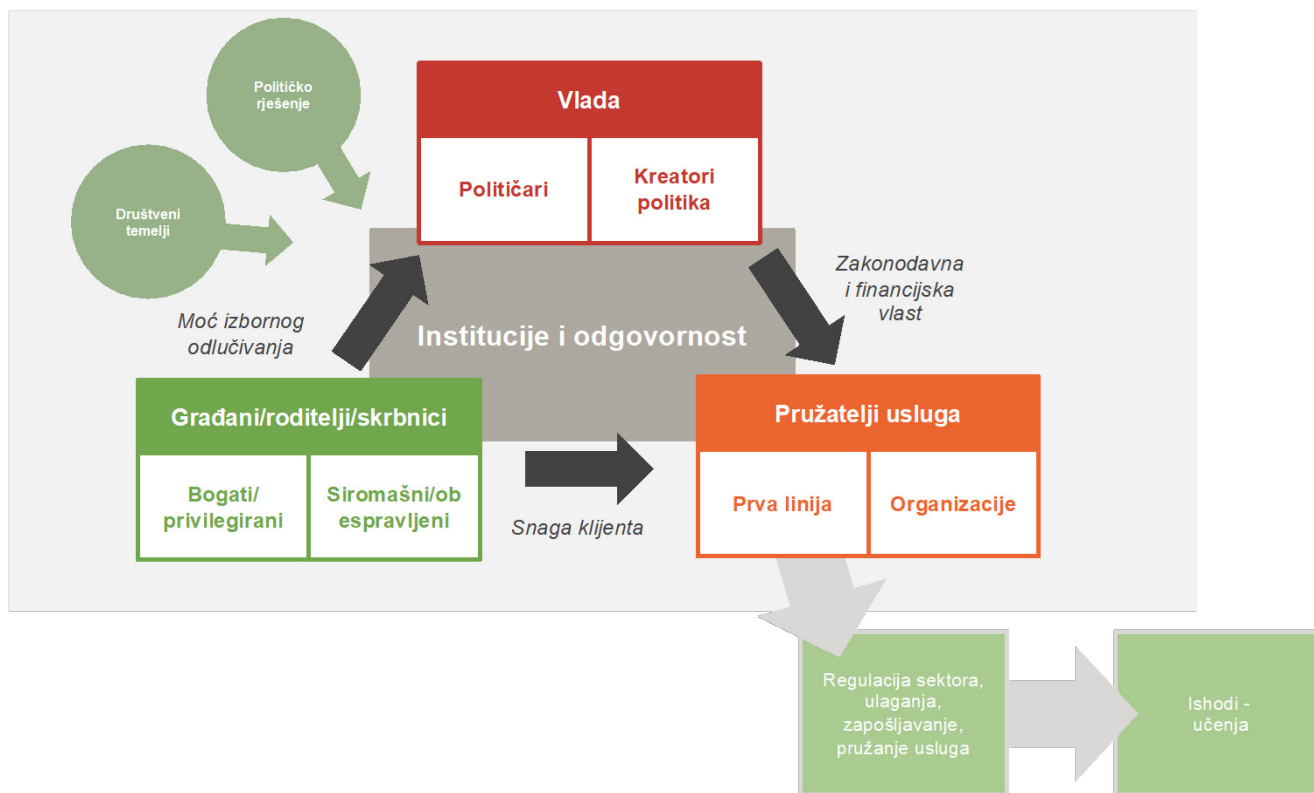
# POLITIČKA IZVODIVOST

**Reforma pružanja usluga nikada nije isključivo tehnički proces i vrlo je bitno da se vodi računa o političkoj izvodivosti.** Imajući u vidu politički i institucionalni kontekst, to je naročito važno za Federaciju BiH. U ovoj ćemo se dijelu kratko osvrnuti na političku izvodivost proširenja usluga pružajući sliku stanja iz srpnja 2022. godine. Ukoliko se pristupi proširenju usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu, bit će neophodno provesti analizu u kontekstu političke ekonomije u svakoj točki implementacije jer je mikropolitika, koja pruža mogućnosti, ali ujedno može predstavljati prijetnju, podložna brzim promjenama. Okvir prikazan na slici 14 čini temelj te analize. Ovaj okvir (neznatno prilagođen), naveden u bilješki Programa RISE, konceptualizira političku ekonomiju obrazovnih sustava i prepoznaje tri skupine aktera: građane/roditelje/skrbnike, pružatelje usluga i vladu. Svi akteri su međusobno povezani i imaju moć jedni nad drugima djelujući u širem političkom kontekstu na koji utječu institucije, kao i političko uređenje i društvene temelje. Okvir je korišten za razmatranje političke izvodivosti proširenja usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu u Ljubuškom te se u daljnjem tekstu bavimo svakim od aktera ponaosob.

## GRAĐANI, RODITELJI I SKRBNICI

**Potpora javnosti za proširenje predškolskih usluga može biti politički popularna, ako je osmišljena i implementirana na pravi način.** Opsežna reforma pružanja usluga rijetko se nalazi na vrhu liste političkih prioriteta, zbog percipiranog nedostatka javnog interesa. Međutim, sadašnji gradonačelnik Ljubuškog stekao je političku popularnost svojim 'pro-obiteljskim' pristupom, koji je uključivao ulaganja javnih sredstava u javne i privatne ustanove. Tu potporu je pratila rastuća potražnja za uslugama te su se pružatelji usluga i u javnom i privatnom sektoru našli u situaciji da moraju praviti liste čekanja budući da je potražnja nadmašila trenutačnu ponudu. Sve to pokazuje da će povećanje javnih ulaganja u predškolske ustanove vjerojatno naići da odobravanje, posebice među roditeljima i skrbnicima koji ne samo da će imati koristi od učinka odgoja i obrazovanja na njihovu djecu već će im dobro doći i potpora u skrbi za djecu, što će im omogućiti povratak na posao, odnosno bavljenje drugim aktivnostima. Ovakav pristup je bio popularan i u drugim dijelovima FBiH. U Sarajevskoj županiji se tako politika vlade za davanje poticaja obiteljima za upis djece u predškolski odgoj i obrazovanje pokazala vrlo uspješnom i politički popularnom.

SLIKA 14: OKVIR POLITIČKE EKONOMIJE ZA ODGOJ I OBRAZOVANJE U RANOM DJETINJSTVU - PRILAGOĐENO IZ HENSTRIDGE, LEE I SALAM (2019) 'SVEOBUHVAĆIJA DIJAGNOSTIKA POLITIKE' (POLITICAL ECONOMY FRAMEWORK FOR EARLY CHILDHOOD EDUCATION – ADAPTED FROM HENSTRIDGE, LEE, AND SALAM (2019) 'THICKER POLICY DIAGNOSTICS').<sup>65</sup>



**Potporu roditelja i skrbnika treba zadobiti odgovarajućim pristupom i pregovaranjem.** Prema navodima sugovornika, potražnja za uslugama odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu nije ista kod svih skupina roditelja i skrbnika, jer neki od njih ne prepoznaju učinak i dugoročnu korist odgoja i obrazovanja za njihovu djecu. Stoga se očekuje da će proširenje usluga ometati čimbenici kao što su finansijski troškovi (izravni i neizravni), vrijeme potrošeno na prijevoz djeteta te sociološka i kulturološka uvjerenja da se za malu djecu trebaju skrbiti njihovi roditelji i da ih ne treba izlagati formalnom odgoju i obrazovanju. Takav otpor među roditeljima i skrbnicima može se eventualno očekivati u ruralnim i perifernim područjima, kao i među kućanstvima s nižim prihodima na teritoriju grada. Roditelji i skrbnici su važni akteri u proširenju usluga i stoga sve intervencije moraju biti osmišljene tako da odgovore ovim izazovima. Aktivnosti usmjerene

na povećanje potražnje, kako je navedeno u *dijelu 4.4.3*, mogu uključivati društvene i bihevioralne kampanje te obrazovne kampanje usmjerene na roditelje/skrbnike o važnosti odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu, osiguranje subvencija ili oslobađanje od plaćanja naknade (usmjerene eventualno na obitelji slabijeg imovnog stanja, odnosno ruralna kućanstva), kao i organiziranje prijevoza za djecu u perifernim područjima. Imajući u vidu krizu izazvanu rastom životnih troškova ova finansijska potpora će vjerojatno imati značajnu ulogu u zadobivanju potpore roditelja/skrbnika. Politike moraju biti osmišljene i priopćene javnosti tako da otklone ove zabrinutosti i moraju biti koncipirane tako da jasno ukazuju na sve prednosti upisa djece u odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu, kako se to ne bi smatralo nečim što je nametnuto kao obveza odgozgo.

<sup>65</sup> A. Gershberg (2021). Istraživanje političke ekonomije za unaprjeđenje sustava obrazovanja ('Political Economy Research to Improve Systems of Education'): Vodeća načela za istraživačke projekte tima za političku ekonomiju (usvajanje) programa RISE (Guiding Principles for the RISE Programmes's Political Economy Team (Adoption) Research Projects', RISE): Bilješka o uvidu (Insight Note), dostupno online na <<https://riseprogramme.org/publications/political-economy-research-improve-systems-education-guiding-principles-rise>>.

**Otpor se može očekivati u pogledu financiranja ove intervencije.** Iako očekujemo da će proširenje usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu biti politički popularno među građanima Ljubuškog, pronalazak izvora javnih sredstava za financiranje proširenja vjerojatno neće biti toliko popularno. To je značajan problem kada se ima u vidu starija populacija u FBiH čiji su stavovi ukorijenjeni u tradicionalnim vrijednostima i stavovima o obitelji i za koje odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu nije goruće pitanje. Kao što je predloženo u analizi proračunskog prostora u dijelu 3.4.1, opcije koje imaju najviše izgleda za osiguranje dodatnih javnih sredstava za ovu intervenciju su povećanje oporezivanja, preraspodjela prioriteta za potrošnju iz drugih oblasti, odnosno restrukturiranje aranžmana fiskalnih transfera između viših upravnih jedinica (županija, entiteta) i grada. U svim ovim aktivnostima netko će biti "pobjednik", a netko "gubitnik", što može izazvati značajan politički otpor i, ovisno o relativnoj moći ovih skupina, usporiti provedbu reforme. Ako budu progresivno uvođene, ove promjene proračunskog prostora vjerojatno će povećati pritisak na bogatije i privilegirane skupine. Prema novim politikama, oni će biti primorani plaćati veće poreze i imat će manje koristi od javnih izdavanja za druge oblasti (kao što su ceste ili infrastruktura), ili će sredstva iz njihove relativno bogatije regije biti preraspoređena u korist siromašnijih regija (unutar županije ili entiteta). Uspješno financiranje ovih intervencija će stoga ovisiti o nagodbi između bogatijih i siromašnijih i njihovoj spremnosti da prihvate unakrsno subvencioniranje i reforme u Ljubuškom, Zapadnohercegovačkoj županiji i entitetu.

**Intervencija mora biti prikazana kao ulaganje u buduću rast i veću javnu blagajnu u budućnosti.** Ulaganja u odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu treba zagovarati kao dio rješenja za odliv mozgova, potičući tako roditelje/skrbnike da svoj život grade u Ljubuškom, stvarajući uvjete za razvoj punog potencijala njihove djece. Nadalje, univerzalne politike, od kojih sve skupine mogu imati koristi, doprinose prihvaćanju i odobravanju reforme politike financiranja socijalnog sektora među širom populacijom. Na taj način i bogatije i siromašnije skupine uviđaju koristi koje oni kao pojedinci dobivaju i zapravo su manje svjesni načina na koji se financijska sredstva preraspodjeljuju. Financijske potpore predškolskim ustanovama u Ljubuškom već su strukturirane na ovaj način, s tim da se javna sredstva koriste za subvencioniranje pružatelja usluga bez propisa o tome na koju djecu bi trebale biti usmjerene te beneficije. Ovo zapravo više ide u korist djeci iz imućnijih i privilegiranih kućanstava za koju je veća vjerojatnost da će biti upisana u program odgoja i obrazovanja u ranom

djetinjstvu. Proširenjem aktualnih politika kako bi se postigla univerzalna pokrivenost otklonile bi se nejednakosti u raspodjeli resursa i u pristupu uslugama, dok bi se istodobno ublažio otpor javnosti. Argumente oko raspodjele resursa za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu treba intenzivnije zagovarati među političkim akterima i osobama koje mogu utjecati na usvajanje programa i donositeljima odluka. Ako se ovaj argument ne izloži, ne promovira i strateški ne iskomunicira, izgubit će na snazi i neće dugo biti dio političkog diskursa i interesa javnosti.

## PRUŽATELJI USLUGA

**Pružatelji usluga će podržati proširenje pokrivenosti odgojem i obrazovanjem u ranom djetinjstvu ako su odgovarajući financijski i operativni inputi dobro isplanirani i učinjeni dostupnim.** Istraživanja u Ljubuškom, kako u javnim tako i u privatnim ustanovama, ukazuju na to da su pružatelji usluga zainteresirani za proširenje svojih trenutnih aktivnosti i pružanje usluga većem broju djece. Mnogi su se osvrnuli na pritisak pod kojim se nalaze njihove ustanove zbog listi čekanja i pretrpanosti te su izrazili frustraciju zbog nemogućnosti zbrinjavanja većeg broja djece u gradu, posebice one najranjivije. Osoblje ustanova za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu naglasilo je važnost predškolskog odgoja i obrazovanja za dugoročne ishode djeteta i izrazilo je veliku potporu vladinim mjerama kojima se nastoji poboljšati pristup, te politikama koje je nedavno usvojio gradonačelnik Ljubuškog.

**Potpore pružatelja usluga ovisi o pažljivom planiranju i pružanju potpore implementaciji u cijelom sektoru.** Nedovoljni resursi i kod privatnih i kod javnih pružatelja usluga (kao i nedovoljno plaćeno osoblje) već predstavljaju veliki problem. Rastući pritisak na ustanove vjerojatno će naići na otpor bez dodatnih financijskih i operativnih inputa (poput povećanja broja osoblja, poboljšanja infrastrukture ili pedagoških standarda/nastavnih planova i programa). U privatnom sektoru već je prisutna ogorčenost zbog neujednačene potpore koju pruža gradska vlast. Nerazmjern iznos financijskih sredstava koja su na raspolaganju javnim predškolskim ustanovama narušava održivost poslovnog modela privatnih pružatelja usluga. Ako se ova situacija ne riješi, mala je vjerojatnoća da će privatni pružatelji usluga prihvatiti javno-privatna partnerstva u nastojanju da prošire svoje usluge. Za takve pružatelje usluga bi bilo manje rizično i stresno da svoje kapacitete ne proširuju u značajnoj mjeri, već da eventualna proširenja prilagođavaju iznosu javnih subvencija.

## VLADA

**Gradska uprava trenutačno snažno podupire proširivanje usluga predškolskih ustanova.** Gradonačelnik se smatra 'pro-obiteljskim' i do sada je dokazao spremnost da značajno ulaže u predškolski odgoj i obrazovanje. Za vrijeme njegovog mandata donesene su nove politike subvencioniranja naknada za predškolski odgoj i obrazovanje za roditelje, kako u javnim tako i u privatnim ustanovama. Financijska potpora predškolskim ustanovama sada iznosi 2,55% ukupnog gradskog proračuna, što pokazuje da se nalazi na vrhu prioriteta. Treba, međutim, napomenuti da se vlasti na svim razinama u BiH sada suočavaju s fiskalnom krizom koja je izazvana pandemijom COVID-19 i krizom u Ukrajini. Bez obzira na to koliko je gradska uprava zainteresirana za unaprjeđenje potpore predškolskim ustanovama i proširenje obuhvata odgojem i obrazovanjem u ranom djetinjstvu, njezin ograničeni fiskalni prostor može otežati potporu ili čak dovesti do promjene prioriteta u proračunima.

**Izgledi za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu na višim razinama uprave nisu tako obećavajući.** Iako trenutačna klima u gradu pogoduje ovoj intervenciji, stavovi aktera u pogledu proširenja usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu razlikuju se na različitim razinama uprave. Politički izgledi za proširenje usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu s viših razina, kao što su Zapadnohercegovačka županija ili razina FBiH, su slabi. Novi Nacrt zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju je jasan pokazatelj toga. Novim nacrtom Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju uskladit će se zakonodavstvo Zapadnohercegovačke županije s *Okvirnim zakonom o predškolskom odgoju i obrazovanju*; međutim, došlo je do značajnog kašnjenja u postizanju ovoga (pošto je *Okvirni zakon* na snazi od 2007. godine). Tu su i izazovi u usmjeravanju reforme na razini FBiH. Imajući u vidu stupanj decentralizacije, Ministarstvo obrazovanja i znanosti FBiH ima ograničenu moć odlučivanja i implementiranja. Konačni politički izazov na svim razinama u BiH predstavlja koordinacija, posebice tamo gdje nisu uspostavljene linije komunikacije, odnosno gdje akteri pripadaju različitim političkim strankama.

**Značajne političke mogućnosti za promociju odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu ipak se naziru.** Egzogeni procesi imaju potencijal za doprinos okruženju koje omogućuje proširenje usluga. Od velike važnosti je financiranje Izaslanstva Europske unije koje je počelo pristizati. Imajući u vidu glavnu preporuku PISA izvješća o obrazovanju u BiH da se poveća upis u odgoj i obrazovanje

u ranom djetinjstvu, vjerojatno je da će veliki fokus ovih napora biti stavljen na predškolski odgoj i obrazovanje (međutim, to ovisi o dovoljnoj političkoj volji za provedbu reformi). Posljednjih godina razvojni partneri i vlade sve više pažnje poklanjaju odgoju i obrazovanju u ranom djetinjstvu s objavom novih istraživanja koja ukazuju na dugoročne koristi većeg obuhvata odgojem i obrazovanjem u ranom djetinjstvu. U srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, takvi trendovi će vjerojatno utjecati na dinamiku lokalne politike i dodatno ojačati zamah ka proširenju usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu.

# ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Rane godine djetetovog života su formativne, što odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu čini područjem od kritičnog značaja za ulaganje u Federaciji BiH. Pristup kvalitetnim uslugama odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu utječe na kognitivni, fizički i socioekonomski razvoj svakog djeteta, što predstavlja jedno od najvažnijih ulaganja u razvoj ljudskog kapitala. Proširenje pokrivenosti i pristupa visokokvalitetnim programima odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu stoga ima dvostruku korist. Potpora ovim ulaganjima temelji se na snažnom argumentu moralne i socijalne pravde. Univerzalni pristup uslugama učenja u ranom djetinjstvu poboljšava mogućnosti za djecu u nepovoljnom položaju i sprječava ponavljanje međugeneracijskih ciklusa siromaštva i nejednakosti.<sup>66</sup> S druge strane, postoje dokazi koji ukazuju na dugoročnu ekonomsku vrijednost ulaganja u učenje u ranom djetinjstvu; programi odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu povezani su s razvojem brojnije i sposobnije radne snage, utječući pozitivno na obrazovna postignuća, produktivnost i cjeloživotni dohodak.<sup>67</sup> Procjene ukazuju na to da bi u FBiH koristi od proširenja odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu mogle biti skoro sedam puta veće od troškova proširenja u narednih trideset godina.<sup>68</sup> Iskorištavanje ovih mogućnosti, stoga, treba biti glavni prioritet aktera u FBiH, uključujući i grad Ljubuški.

Ostvarivanje ovoga potencijala će ovisiti o izgradnji snažnog ekosustava za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu. Ovom je studijom procijenjena izvodivost proširenja usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu za djecu u dobi od tri do šest godina u FBiH, koristeći grad Ljubuški u Zapadnohercegovačkoj županiji za studiju slučaja. Konačni zaključak ovoga izvješća je da su potrebne značajne promjene kako bi usluge odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu u gradu za kratko vrijeme dosegle univerzalni obuhvat. Ove promjene su složene i često međusobno povezane i zahtijevaju sagledavanje financijske, operativne i političke izvodivosti. Nekoliko osnovnih statističkih pokazatelja ilustrira razmjere ovih izazova:

- **Značajan financijski jaz** će se pojaviti 2023. godine i rast će. Ako trenutni rashodi za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu ostanu kakvi jesu (samo prilagođeni za inflaciju i ekonomski rast), u usporedbi s procijenjenim troškovima proširenja do postizanja univerzalnog obuhvata do 2030:
  - u **2023.**, nastat će financijski jaz od **270.000 KM**;
  - do **2030.**, ovaj financijski jaz će narasti na iznos od preko **1,7 milijuna KM**.

66 J. Heckman (2011). Ekonomija nejednakosti: Vrijednost odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu (The Economics of Inequality: The value of early childhood education), *American Educator*, (Spring 2011), str. 31-47.

67 A. Reynolds i J. Temple (20019). Ekonomski povrat ulaganja u predškolski odgoj i obrazovanje (Economic returns of investments in preschool education), u publikaciji pod nazivom Vizija za univerzalno predškolsko obrazovanje (A Vision for Universal Preschool Education), eds. E. Zigler, W. Gilliam i S. Jones, (Cambridge University Press: New York, USA), str. 37-68.

68 UNICEF (u izradi). Investment Case for Young Children.



- **Fiskalni prostor** za zadovoljenje ovih financijskih potreba je **ograničen**. Sve su veća proračunska ograničenja zbog pandemije COVID-19, krize u Ukrajini i inflacije koja je uslijedila. Međutim, sukladno ovom modelu:
  - **Gradska uprava** potrošit će **više od 9 milijuna KM** na odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu u narednih osam godina; do 2030. godine rashodi će biti pet puta veći od trenutačnih;
  - **MOZKŠ Zapadnohercegovačke županije** potrošit će **3 milijuna KM** tijekom istoga razdoblja; do 2030. godine godišnji rashodi će se udvostručiti.
- Procesi **strateškog planiranja** su **slabi**. Politike, uključujući i novi Nacrt zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju u Zapadnohercegovačkoj županiji, provode se bez dovoljnih procesa planiranja ili **utvrđivanja troškova**. Praćenje te srednjoročna i završna evaluacija učinka ne provode se rutinski, što znači da nije moguće izvršiti usporedbu efektivnosti, odnosno isplativosti inicijativa te sličnih županija.
- **Politička volja** nije **konzistentna**. Akteri na različitim razinama uprave iskazuju **različitu opredijeljenost reformi odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu** i ne pridaju isti značaj strukturiranim programima odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu što otežava napredak ka usvajanju zakona i financiranju intervencija u ovoj oblasti. Nadalje, politička volja ne jamči dovoljno financiranje za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu jer se proračunska izdvajanja redovito temelje na nedovoljno jasnoj formuli, ili se postupno mijenjaju u odnosu na prethodnu godinu pridajući malo pažnje potrebama koje se mijenjaju.
- **Nadzor nad kvalitetom** i **reguliranje** pružanja usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu mogli bi se ojačati. To uključuje inspekcije, evaluacije i procjene standarda u predškolskim ustanovama. Prednosti odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu osjetit će se samo ako se pruže kvalitetne usluge; međutim, postoji zabuna oko uloga i odgovornosti različitih aktera u vladi u pogledu reguliranja rada pružatelja usluga. To je zabrinjavajuće osobito kada se radi o privatnim ustanovama i naročito ako se uzme kako se procjenjuje da...
  - će do **2030.**, **414** djece u Ljubuškom biti upisano u privatne predškolske ustanove **u kojima je reguliranje kvalitete slabo**.
- Trenutačna razina **ljudskih resursa** bit će **nedovoljna** za pružanje visokokvalitetnih usluga za svu djecu. Dobro obučeni i osposobljeni odgojitelji temelj su kvalitetnih programa; međutim, sektor nema dovoljno resursa da ispuni sve veće zahtjeve...
  - do **2030.** godine bit će potrebno dodatnih **37 odgojitelja**.
- **Infrastruktura** nije **dovoljna** da bi mogla primiti dodatni broj djece koja se trebaju upisati. Ako trenutačni omjeri djece po prostoriji ostanu konstantni...
  - **jedna dodatna prostorija** će trebati da se **izgradi svake godine** od sada do 2030.
- **Sustavi za upravljanje podacima i informacijama** su **nedovoljni i nepouzdana**. Više aktera iz različitih upravnih jedinica sudjeluje u prikupljanju podataka, njihovom upravljanju i distribuciji, što dovodi do dupliranja posla i neusuglašenosti između izvora. Podatci se **ne prikupljaju rutinski** u pogledu **demografskih karakteristika** djece koja su upisana u predškolski odgoj i obrazovanje, što ograničava planiranje i odlučivanje.










**Ipak, u Ljubuškom se odnedavno pojavilo dosta dobrih prilika za unaprjeđenje odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu.** Naime, čini se da se politička struja okrenula ka pružanju potpore odgoju i obrazovanju u ranom djetinjstvu širom Zapadnohercegovačke županije, što se ogleda i u Nacrtu zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju. Ovim propisom predškolski odgoj i obrazovanje postat će obvezno u godini pred upis u osnovnu školu, što će pružiti priliku zagovornicima odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu da maksimiziraju učinak ove intervencije i osiguraju punu provedbu zakona. Obećavajući je i napredak ka osiguranju univerzalnog pristupa odgoju i obrazovanju u ranom djetinjstvu. Gradska uprava koja se zalaže za obitelj proširila je potporu u cijelom ekosustavu i pruža subvencije za djecu i u javnim i u privatnim ustanovama.

**Iskorištavanje prednosti ovih pozitivnih pomaka za reformu sektora odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu od vitalnog je značaja.** Kako bi se akterima pružile smjernice, izrađen je skup preporuka (tablica 15). Akteri su razvrstani po kategorijama kako bi se mogla dati indikacija razdoblja potrebnog za uspješnu reformu ili akciju, pri čemu su najbitniji akteri za implementaciju svake od preporuka posebice naglašeni.



TABLICA 15: PREPORUKE

Preporuke	Vremenski horizont	MOZKS	Gradska uprava	Drugi vladini akteri	Javni pružatelji usluga	Privatni pružatelji usluga	Civilno društvo
Financiranje							
Usvojiti strategiju za financiranje odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu	Ova analiza sadrži uvid u prirodu troškova povezanih s proširenjem obuhvata uslugama predškolskih ustanova i uključuje niz pretpostavki. Pažljivo raditi s takvim procjenama troškova i potreba za financiranjem kako bi se ove pretpostavke razumjele i po potrebi prilagodile. Nakon potvrde, ove procjene troškova i financijskih potreba mogu se unijeti u Plan implementacije i pretočiti u Strategiju financiranja na razini grada.		●	●			
Povećati produktivnu javnu potrošnju na odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu, razmatrajući sljedeće:	<p><b>Reforma poreskog sustava</b> Porezne politike treba reformirati u pravcu sustava utemeljenog na porezu na dohodak. Kada bi stope poreza na dohodak i dobit bile veće i progresivno određivane prema prihodima, moglo bi se postići značajno povećanje prihoda (i kapitala s kojim se povećavaju).</p>					Ovo je aktivnost izvan djelokruga navedenih aktera; međutim, svi akteri mogu pozvati relevantne vladine čelnike i ministarstva da se uključe u ovu reformu.	
	<p><b>Preoblikovanje aranžmana fiskalnih transfera</b> Modifikacija sustava za raspodjelu javnih financija s entitetske razine na razinu općine/grada kako bi se bolje uskladio s brojem i potrebama stanovništva. To bi značilo da bi veće općine/gradovi, ili oni s višom razinom ugroženosti ili potreba, dobili veće fiskalne transfere</p>					Ovo je aktivnost izvan djelokruga navedenih aktera; međutim, svi akteri mogu pozvati relevantne vladine čelnike i ministarstva da se uključe u ovu reformu.	

Preporuke	Vremenski horizont	MOZKS	Gradska uprava	Drugi vladini akteri	Javni pružatelji usluga	Privatni pružatelji usluga	Civilno društvo
<p><b>Preispitivanje proračunskih prioriteta</b></p> <p>Gradski, županijski i federalni proračuni bi mogli sve više davati prioritete i izdvajati proračunska sredstva za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu. Ovakvo utvrđivanje prioriteta može zahtijevati proračunske rezove u drugim oblastima; međutim, trenutačno se samo 2,5% ukupnog proračuna Grada Ljubuškog troši na predškolske ustanove. Ako bi grad povećao ovo izdvajanje, bilo bi moguće zatvoriti finansijski jaz za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu.</p> <p>Trebalo bi se obratiti i drugim državnim akterima da podrže financiranje odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu. To uključuje Federalno ministarstvo obrazovanja i znanosti koje bi moglo razmotriti povećanje iznosa grantova za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu, kao i druge sektore (kao što su zdravstvo i socijalna skrb) koji bi se mogli potaknuti da sufinanciraju inicijative za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu (zbog utjecaja odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu na njihove strateške ciljeve).</p> <p>Osiguravanje da su kanali financiranja i isporuke jasni u ovom decentraliziranom kontekstu i da su dobro priopćeni svim akterima bit će važno radi učinkovitosti i adekvatnosti potrošnje na odgoj i obrazovanje i u ranom djetinjstvu. U cijeloj FBiH, 10% proračuna za obrazovanje trebalo bi trošiti na odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu – sukladno međunarodnim mjerilima.</p>							
<p><b>Povećati učinkovitost potrošnje</b></p> <p>Provesti istraživanje trenutačne učinkovitosti javne potrošnje na odgoj i obrazovanje, uključujući i predškolsku razinu, kako bi se identificirala potencijalna područja za uštede na učinkovitosti. To može npr. uključivati preusmjerenje postojećih resursa, kao što su učitelji u osnovnim školama, na razinu predškolskog odgoja i obrazovanja kako bi se učinkovito koristilo kvalificirano osoblje.</p>							
<p><b>Mobilizacija financija izvana</b></p> <p>Dodatni izvori javnog financiranja mogu se koristiti za financiranje ovoga povećanja u vidu zaduživanja ili zvanične razvojne pomoći. To su manje održivi vidovi financiranja i trebaju se koristiti samo kao posljednja opcija.</p>							

Preporuke		Vremenski horizont	MOZKŠ	Gradska uprava	Drugi vladini akteri	Javni pružatelji usluga	Privatni pružatelji usluga	Civilno društvo
Sniziti doprinos kućanstava za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu, posebice za ugrožene skupine	<p>Privatni doprinosi trebaju se i dalje koristiti kao mehanizam za financiranje odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu; međutim, akteri iz vlade trebali bi raditi na proporcionalnom povećanju svojih izdataka za usluge predškolskog odgoja i obrazovanja za djecu dobi od 3 do 6 godina tako što će preispitati prioritete svojih proračuna i pronaći dodatni proračunski prostor (npr. kroz poreznu reformu) ili uštede u učinkovitosti.</p> <p>Doprinosi kućanstava se trebaju ukinuti za najsiromašniju i najugroženiju djecu. Trebalo bi pilotirati programe (i u privatnim ustanovama) koji su usmjereni na potporu ovim skupinama (kao što je oslobađanje od plaćanja naknada). To će uključivati djecu iz obitelji s niskim primanjima, s jednim roditeljem ili nezaposlenim roditeljima, iz ruralnih područja (kao i djecu s poteškoćama, kao i ranije). Bit će važno osigurati da mehanizmi za utvrđivanje prava na izuzeća i subvencije budu učinkoviti i ekspanzivni, kako se ne bi isključila ugrožena djeca.</p>		●	●	●			
Usmjeriti dodatne javne resurse na ranjive skupine	<p>Kako bi se postigla pravičnost u financiranju odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu, neke skupine ugrožene djece, kao što su djeca s poteškoćama ili iz obitelji s niskim primanjima, zahtijevat će dodatna javna sredstva. Takva djeca se možda suočavaju s dodatnim izazovima u pristupu uslugama dijelom zbog nedovoljne osposobljenosti i educiranosti osoblja i dijelom zbog toga što privatni pružatelji usluga ne dobivaju dovoljno pomoći od vlade kako bi im mogli pružiti inkluzivne usluge odgovarajuće kvalitete. Novi Nacrt zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju predviđa obvezan predškolski odgoj i obrazovanje u godini pred upis u osnovnu školu, što znači da će se morati riješiti neravnoteža u upisu između siromašnije/bogatije, ruralne/gradske djece, i učiniti više u tom pogledu. Javna sredstva treba koristiti za poticanje potražnje i ponude za ranjive skupine. To može uključivati subvencioniranje punog iznosa naknada za djecu iz ranjivih kućanstava, organiziranje prijevoza za djecu u ruralnim ili izoliranim područjima ili provedbu ciljanih informativnih kampanja. Predškolske ustanove treba poticati na poboljšanje kvalitete inkluzije za ranjivu djecu, što se između ostalog može postići subvencijama za pomoć (u slučaju djece s poteškoćama). Trenutačna dodatna financijska potpora za djecu s poteškoćama (koju osigurava MOZKŠ) treba biti dostupna i privatnim predškolskim ustanovama, a ne samo javnoj ustanovi.</p>		●	●	●			

Preporuke		Vremenski horizont	MOZKS	Gradska uprava	Drugi vladini akteri	Javni pružatelji usluga	Privatni pružatelji usluga	Civilno društvo
<b>Poboljšati procese i sustave javnog budžetiranja</b>	Zbog složenosti budžetiranja i nedostatka razvrstanih podataka teško je procijeniti troši li se dovoljno javnih izdataka na odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu, odnosno usmjerava li se dovoljno dobro. Edukacija o upravljanju javnim financijama bila bi korisna mnogim akterima u eko-sustavu odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu, a posebice u pogledu fiskalnog prostora, proračunskih ciklusa, decentralizacije te obračuna troškova i isplativosti. Nadalje, analize, kao što je analiza proračuna, mogle bi biti korisne vladama u donošenju boljih odluka o financiranju i reformi realizacije proračuna.		●	●				
<b>Operativne</b>								
<b>Izraditi plan implementacije</b>	Odlučiti o konkretnim ciljevima i rokovima za proširenje usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu. Na izradi plana moraju surađivati relevantni donositelji odluka iz Ministarstva financija Zapadnohercegovačke županije i MOZKS kao i iz Ureda gradonačelnika Grada Ljubuškog. U svjetlu novog Nacrta zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju, sada je važnije nego ikad izraditi snažan plan implementacije zakona. Ovaj strateški plan mora obuhvaćati pitanja uključujući planiranje radne snage i infrastrukture, obračun troškova i budžetiranje (usklađivanje sa Strategijom financiranja), izradu nastavnog plana i programa i okvire za praćenje i evaluaciju. Inkluzivnost treba staviti u središte plana implementacije (kroz mjere kao što su prioritetno izdvajanje javnih sredstava za ugrožene skupine, prioritet na listama čekanja djeci iz ugroženih sredina itd.).		●	●				
<b>Formirati radnu skupinu</b>	Koordinacija i suradnja u cijelom sektoru bit će od vitalnog značaja ako se želi realizirati proširenje usluga. Akteri iz javnog i privatnog sektora, sa svih razina vlasti, kao i organizacije civilnog društva i skupine u zajednici treba pozvati da se pridruže radnoj skupini, kojom predsjeda gradonačelnik. Radna bi se skupina trebala redovito sastajati i pomagati pri izradi plana implementacije te rješavati uska grla i izazove kako budu nastajali.		●	●	●	●	●	●

Preporuke		Vremenski horizont	MOZKŠ	Gradska uprava	Drugi vladini akteri	Javni pružatelji usluga	Privatni pružatelji usluga	Civilno društvo
Uvesti Pripremni program prema novom Nacrtu zakona	Očekuje se da će novi nacrt Zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju Zapadnohercegovačke županije biti presudan za povećanje obuhvata uslugama odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu u godini prije polaska u osnovnu školu. Akteri moraju podržati županiju u provedbi Pripremnog programa odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu za ovu djecu u okviru Plana implementacije. Moraju se zalagati i da taj Pripremni program traje 600 sati. Na taj će se način djeci pomoći da osjete razvojne utjecaje izloženosti programima odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu. Obuhvat ovoga programa treba proširiti do univerzalne razine.							
Stimulirati i upravljati povećanjem radne snage u oblasti odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu	Minimalni iznos plaća za odgojitelje treba progresivno povećavati kako bi se izjednačio s plaćama nastavnika u osnovnim i srednjim školama, a kretanje u karijeri treba biti jasno iskomunicirano, a radno vrijeme i uvjeti standardizirani. Potrebno je bolje promovirati šanse za zapošljavanje u sektoru odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu, između ostalog i za mlade. Demografske promjene treba promatrati kao šansu, uz mogućnost prekvalifikacije nastavnika na višim razinama za potporu predškolskim ustanovama. Buduće odgojitelje treba podržati kroz subvencionirane programe edukacije (ili prekvalifikacije) ili stipendiranje edukacije.							
Prenamijeniti postojeće javne prostore za odgoj i obrazovanje u ranom djetinjstvu	Postojeće javne prostore (uključujući prostorije za osnovne i srednje škole) treba prenamijeniti u prostorije za predškolski odgoj i obrazovanje, kada je to moguće. Kao primjer se može uzeti javna predškolska ustanova u Ljubuškom koja je već usvojila ovaj model u razvoju kapaciteta u objektu u Vitini. Treba napomenuti da se i javnim i privatnim pružateljima usluga može ponuditi pristup ovim prostorima, ovisno o volji i kapaciteti različitih aktera.							

Preporuke		Vremenski horizont	MOZKŠ	Gradska uprava	Drugi vladini akteri	Javni pružatelji usluga	Privatni pružatelji usluga	Civilno društvo
Izgraditi čvrsta javno-privatna partnerstva	Privatne ustanove treba podržati kako bi zadržale i povećale svoje kapacitete. To uključuje preusmjeravanja javnih rashoda na predškolske ustanove kako bi se podržala djeca u javnim i privatnim ustanovama, pružanje dodatne potpore privatnim pružateljima usluga koji rade s djecom s poteškoćama i uvođenje financijske potpore za kapitalne izdatke. Potpora se može pružiti u vidu grantova ili zajmova za kapitalna ulaganja u infrastrukturu, oslobađanje od poreza za privatne pružatelje usluga ili povećanje iznosa javnih grantova za privatne predškolske ustanove.		●	●			●	
Uključiti se u aktivnosti za poticanje potražnje	Potrebno je nastaviti i proširiti sociobiheviornalne informativne kampanje, usmjerene na kućanstva koja trenutačno ne koriste usluge odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu o obrazovnoj i razvojnoj vrijednosti ovoga obrazovanja. Angažman zajednice također će biti od ključnog značaja za implementaciju programa odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu kako bi se spriječilo da se proširenje usluga smatra obvezom koja je nametnuta odozgo. Aktivnosti za poticanje potražnje trebaju se osmisliti na načelima inkluzivnog obrazovanja i biti usmjerene na ugroženu ili isključenu djecu. Aktivnosti bi trebale uključivati financijsku potporu (kao što je oslobađanje od naknada, prikazano u modelu financijske izvodljivosti), kao i nenovčane aktivnosti, kao što je osiguravanje prijevoza ili obroka.		●	●	●	●	●	●
Osnažiti sustav evaluacije i procjene	Kvaliteta nadzora i regulacije u ekosustavu odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu u Ljubuškom mogao bi se poboljšati. Zavod za školstvo Zapadnohercegovačke županije mora se osnažiti kako bi nadzirao i osiguravao poštivanje standarda u predškolskim ustanovama. Službe za praćenje također se moraju blisko povezati s praktičnom potporom kako bi se unaprijedila kvaliteta. Ispodprosječni rezultati inspekcija bi se trebali rutinski povezivati s entitetskim tijelima koja su u stanju pružiti izravnu i provodivu potporu kako bi se osigurao brz povratak na minimalne standarde. Ova dodatna razina znači da se nezadovoljavajući učinak povezuje s diferenciranom potporom.		●	●				

Preporuke		Vremenski horizont	MOZKS	Gradska uprava	Drugi vladini akteri	Javni pružatelji usluga	Privatni pružatelji usluga	Civilno društvo
Ugraditi rutinsko prikupljanje podataka, praćenje i evaluaciju	Mnoge politike i programi zagovarani u ovom izvješću su eksperimentalne prirode i podrazumijevaju nove aranžmane financiranja, pružanja usluga i implementaciju. Stoga je od ključne važnosti da se podatci i dokazi prikupljaju u svrhu procjene napretka ka postizanju ciljeva i osiguranju učinkovitosti različitih intervencija. Uloge i odgovornosti MOZKS-a i Grada Ljubuškog u navedenom prikupljanju podataka moraju biti utvrđene u okviru Plana implementacije. Predlaže se da se jednom godišnje objavljuje izvješće o napretku kako bi se održala transparentnost i odgovornost.		●	●				
Političke								
Snažno se zalagati za proširenje odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu	Dokazi o vrijednosti odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu moraju se dosljedno primjenjivati u predstavljanju proširenja kao ulaganja, a ne kao oblika potrošnje. Prikupljeni dokazi o vrijednosti i izvodivosti proširenja odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu moraju se koristiti za lobiranje među akterima u političkom životu kako bi se osigurala njihova daljnja potpora proširenju. Nositelji aktivnosti proširenja trebaju se kontinuirano oslanjati na okvir političke ekonomije koji je naveden u ovom izvješću i kontinuirano vršiti političku analizu kako bi mogli predvidjeti uska grla i izazove, ali i mogućnosti koje se mogu pojaviti. Nadalje, potrebno je iskoristiti mogućnosti koje donosi zahtjev BiH za članstvo u EU.		●	●	●	●	●	●



