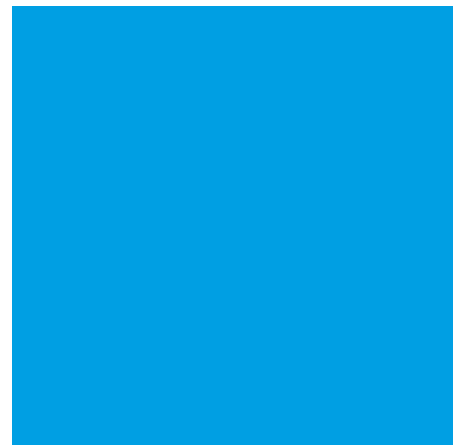
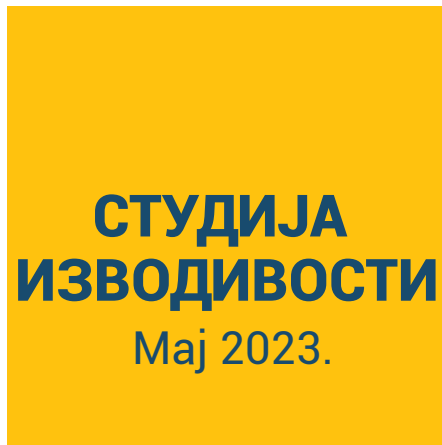


Проширење услуга предшколског васпитања и образовања у Бијељини



САДРЖАЈ

ИНФОРМАТИВНИ САЖЕТАК	6
УВОД	14
Контекст	11
Студија	12
Студија случаја: ГРАД Бијељина	14
ФИНАНСИЈСКА ОДРЖИВОСТ	21
Тренутна издвајања	21
Предвиђања трошкова проширења	24
Изналажење извора финансирања	26
План улагања	33
ОПЕРАТИВНА ИЗВОДЉИВОСТ	41
Руковођење и управљање	41
Закони и политике	43
Људски ресурси	45
Пружање услуга	47
Информације	50
ПОЛИТИЧКА ИЗВОДЉИВОСТ	51
Грађани, родитељи и старатељи	52
Пружаоци услуга	53
Влада	45
ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ	46

ПОПИС СЛИКА

Слика 1: Оквир за васпитну његу.....	13
Слика 2: Оквир за студију изводљивости.....	15
Слика 3: Карта Босне и Херцеговине са означеним ентитетима, дистриктом и јединицама локалне самоуправе.	16
Слика 4: Структура становништва у Босни и Херцеговини, 2020. и 2050. год., са нагласком на дјечије популације.	17
Слика 5: Република Српска, број предшколских установа, према врсти власништва (2017/18–2022/23).	18
Слика 6: Република Српска, број установа за предшколско васпитање и образовање, према врсти власништва (2019/20–2022/23).	19
Слика 7: Град Бијељина, број предшколских установа, према врсти власништва (2017/18–2021/22).	19
Слика 8: Промјене у упису према врсти пружаоца услуге 2018/2019–2021/2022: Република Српска и Бијељина ...	21
Слика 9: Оквир финансијске изводљивости	22
Слика 10: Преглед расхода града Бијељина за предшколске установе,	23
Слика 11: Пропорционални допринос јавне и приватне потрошње у укупној потрошњи (као %), према врсти установе (укупно, јавне и приватне), Бијељина.	24
Слика 12: Ромб фискалног простора	28
Слика 13: Порезни приход као проценат БДП-а, 2010–2020: БиХ, ЕУ и свијет.....	29
Слика 14: Порези на доходак, добит и капиталне добитке као проценат владиних прихода, 2020.	29
Слика 15: Руковођење и управљање сектором предшколског васпитања и образовања у Бијељини	39
Слика 16: Оквир политичке економије за предшколско васпитање и образовање	47

ПОПИС ТАБЕЛА

Табела 1: Становништво: Попис 2013. и процјене 2016–2020.	16
Табела 2: Предвиђања за дјечију популацију (0–6 година)	18
Табела 3: Процјена дјечије популације, стопе уписа у предшколско васпитање и образовање и обухвата у Граду Бијељина, према старости.....	20
Табела 4: Предвиђени капитални трошкови у јавном и приватном сектору, 2022–2030. Исказани у КМ, усклађени према инфлацији.....	26
Табела 5: Предвиђени текући трошкови у јавном и приватном сектору, 2022–2030. Исказани у КМ, усклађени према инфлацији.....	26
Табела 6: Предвиђени захтјеви у погледу трошкова и прихода за јавне и приватне предшколске установе, 2022–2030. Исказани у КМ, усклађени према инфлацији.	27
Табела 7: Моделирање финансијских импликација проширења услуга предшколског васпитања и образовања за град Бијељину. Сви трошкови исказани у КМ, усклађени према инфлацији.	31
Табела 8: Доприноси пословних субјеката за покриће капиталних трошкова проширења услуга приватних предшколских установа, 2022–2030. Изражено у КМ и прилагођено за инфлацију.	34
Табела 9: Доприноси домаћинстава за покриће текућих трошкова у јавним и приватним предшколским установама, 2022–2030. Изражено у КМ и прилагођено за инфлацију.	35
Табела 10: План улагања: Приходске потребе, доприноси према врсти актера и предвиђени финансијских јаз, 2022–2030. Изражено у КМ и прилагођено за инфлацију.	37
Табела 11: Законодавство које се односи на предшколско васпитање и образовање	40
Табела 12: Предвиђене потребе у погледу људских ресурса за предшколско васпитање и образовање, по години за период од 2022. до 2030. године, укупно до 2030.	41
Табела 13: Потребе за додатним просторијама, јавни и приватни сектор, 2022–2030.	43
Табела 14: Препоруке.....	52

СКРАЋЕНИЦЕ

БиХ	Босна и Херцеговина
ДСР	Дјеца са сметњама у развоју
РРР	Рани раст и развој
ПВО	Предшколско васпитање и образовање
ЕМИС	Информациони систем управљања у образовању
ЕУ	Европска унија
БДП	Бруто домаћи производ
ММФ	Међународни монетарни фонд
МПКиК	Министарство просвјете и културе
ОДА	Инострана развојна помоћ
OECD	Организација за економску сарадњу и развој
PISA	Програм за међународну процјену ученика
РС	Република Српска
SDG	Циљеви одрживог развоја
ПОП	Посебне образовне потребе
TIMSS	Међународно истраживање трендова у знању математике и природних наука
UNESCO	Организација Уједињених нација за образовање, науку и културу
УНИЦЕФ	Фонд Уједињених нација за дјецу
ПДВ	Порез на додану вриједност

ИНФОРМАТИВНИ САЖЕТАК

УВОД

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

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

1 J. Tanner, T. Candland i W. Odden (2015). Later Impacts of Early Childhood Interventions: A Systematic Review / Каснији утицаји интервенција у раном дјетињству: систематски преглед, IEG Working Paper 2015/3, (World Bank Group: Washington D.C., USA).
2 УНИЦЕФ (2023). Аргументи у прилог улагању у развој у раном дјетињству у Републици Српској (УНИЦЕФ Босна и Херцеговина: Сарајево, Босна и Херцеговина).

СТАТУС И ТРЕНДОВИ

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

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

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

4 Ибид.

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

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

7 Ибид.

ФИНАНСИЈСКА ИЗВОДИВОСТ

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

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

Извор финансирања	Опис	Пропорционални допринос
Градска управа Бијељине (Јавни)	<ul style="list-style-type: none"> Најзначајнији извор јавног финансирања услуга предшколског васпитања и образовања је Град Бијељина. Издавања из градског буџета за предшколске установе су значајна (%4,5 укупног буџета). Издавања су примарно усмјерена на јавне предшколске установе (%96 за јавну установу). Недавно су осигуране субвенције за домаћинства са дјецом у приватним предшколским установама, у износу од 10 % накнада. Потрошња на ове субвенције износи 4% свих градских издатака за предшколске установе. 	34,9%
Министарство просвете и културе РС (МПИК) и Фонд за дјечју заштиту РС (Јавни)	<ul style="list-style-type: none"> МПИК Републике Српске није надлежно за финансирање предшколског васпитања и образовања, а директна финансијска подршка са ентитетског нивоа је врло слаба. МПИК обезбјеђује средства за припремни програм за школу у трајању од 180 сати (према Закону о предшколском васпитању и образовању РС). На основу члана 97. Закона о предшколском васпитању и образовању МПИК је такођер у обавези обезбиједити средства за подршку васпитача и стручних сарадника (укључујући професионално усавршавање, средства за добитнике Светосавске награде и средства за креаторе дидактичког материјала). Може такођер обезбиједити средства за набавку материјала за ПВО. Фонд за дјечју заштиту РС пружа финансијску подршку за дјецу са сметњама у развоју и дјецу без родитељског старања у предшколским установама. 	0,4%
Домаћинства (приватни)	<ul style="list-style-type: none"> Домаћинства су најзначајнији извор финансирања услуга предшколског васпитања и образовања у Бијељини. Пропорционални допринос домаћинстава укупној потрошњи већи је у приватним него у јавним установама, 96% у односу на 35%. Домаћинства доприносе мање по дјетету за упис у јавне установе у односу на приватне, захваљујући већим јавним субвенцијама у јавном сектору. Нека домаћинства (угрожене породице, дјеца из ромске заједнице и сиромашнијег поријекла) плаћају врло ниске доприносе (или су ослобођена). 	64,7%

Направљена је пројекција трошкова за повећање обухвата услуга предшколског васпитања и образовања до 100% за дјецу старости 3-6 година.

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

Израђен је приједлог Плана улагања, који даје назнаку о потребним пропорционалним и апсолутним доприносима различитих актера током времена.

Приказане су потребе за приходима установа у јавном и приватном сектору у односу на финансијске доприносе различитих актера у екосистему услуга предшколског васпитања и образовања. На високом нивоу, кључне поруке из ове анализе сугеришу следеће:

- **Појавиће се значајан финансијски јаз од 2024. године и расти ће.** Ако тренутни расходи за предшколско васпитање и образовање остану какви јесу (само прилагођени за инфлацију и економски раст), у поређењу са процијењеним трошковима проширења до постизања универзалног обухвата до 2030. године, овај финансијски јаз износиће 28 милиона КМ.
- **Јавни расходи биће доминантни извор додатних средстава која су потребна за финансирање**

наведеног проширења обухвата услуга предшколског васпитања и образовања.

- **Фискални простор за задовољење ових финансијских потреба је ограничен.** Буџетска ограничења су све већа због пандемије COVID-19, кризе у Украјини и инфлације која је уследила. Међутим, у складу са овим моделом:

Градска управа би потрошила преко 36 милиона КМ на предшколско васпитање и образовање у наредних осам година – предвиђа се да ће се годишња потрошња скоро утростручити у периоду од 2022. до 2030. године. Буџетски вишак градске управе могао би се искористити за финансирање ове додатне потрошње.

МПИК и Фонд за дјечју заштиту РС би потрошили преко 4 милиона КМ у истом периоду.

- **Како би се узели у обзир повећани захтјеви према владиним буџетима, разматрано је неколико начина за проширење фискалног и буџетског простора.** То укључује реформу пореског система, рјешавање проблема неефикасности у потрошњи, преусмјеравање јавних буџета према предшколским установама и разматрање вањских видова финансирања (инострана развојна помоћ или задуживање).
- **Приватно финансирање, у форми издатака домаћинства, и даље ће бити важан механизам за попуњавање финансијског јаза, како краткорочно, тако и дугорочно.** Међутим, сиромашна или угрожена домаћинства не треба оптерећивати обавезом приватног финансирања услуга предшколског васпитања и образовања.

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

ОПЕРАТИВНА ИЗВОДИВОСТ

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

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

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

ПОЛИТИЧКА ИЗВОДИВОСТ

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

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

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

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

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

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

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

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

ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

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

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



ФИНАНСИЈСКЕ

- Усвојити стратегију финансирања
- Повећати продуктивну јавну потрошњу на ПВО разматрањем:
 - реформи порезног система;
 - преуређења аранжмана за фискалне трансфере;
 - поновног утврђивања буџетских приоритета;
 - повећања ефикасности потрошње, те;
 - мобилизације финансирања извана.
- Смањити допринос домаћинства за ПВО, посебно за угрожене групе
- Усмјерити додатна средства на угрожене групе
- Побољшати процесе и системе јавног буџетирања.



ОПЕРАТИВНЕ

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



ПОЛИТИЧКЕ

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

УВОД

КОНТЕКСТ

Рано дјетињство је период значајних прилика за усмјеравање развоја дјетета и постављање темеља за његову будућност. Рано дјетињство, период од зачећа до 6. године, фаза је рапидног развоја мале дјеце, која усвајају физичке, когнитивне, моторичке, психо-емоционалне и социјалне вјештине. Сваке секунде током раног дјетињства стварају се милиони неуронских веза па до пете године мозак дјетета досеже 90% величине мозга одрасле особе.¹ Докази нам говоре да изгледи за дјететов успех у животу могу да се предвиде у тренутку поласка у основну школу.²

Дјететов приступ факторима који су објашњени у међународно признатом Оквиру за подстицајну његу (слика 1) може да одреди његову могућност да развије свој пуни потенцијал. Поред моралног и на правима заснованог императива пружања услуга његе, ова инвестиција има и чврсто економско упориште. У скорашњем периоду прикупљен је огроман број доказа о томе да инвестиције у рано дјетињство остварују највећи повраћај од свих интервенција у области људског капитала.³

- 1 J. Gilmore, R. Knickmeyer и W. Gao (2018). 'Imaging structural and functional brain development in early childhood' /"Снимање структурног и функционалног развоја мозга у раном дјетињству"/, Nature Reviews Neuroscience, 19, 123-137.
- 2 L. Richter, B. Daelmans, J. Lombardi и сарадници. (2017). 'Investing in the foundation of sustainable development: pathways to scale up for early childhood development' /Улагање у темеље одрживог развоја: правци за повећање развоја у раном дјетињству/, 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, /Улагање у рани раст и развој: Преглед рецентног искуства Свјетске банке/ (World Bank Group: Washington D.C., USA).

СЛИКА 1: ОКВИР ЗА ВАСПИТНУ ЊЕГУ



Услуге предшколског васпитања и образовања су кључан дио улагања у људски капитал.

Предшколско васпитање и образовање односи се на интервенцију(е) намијењену(е) подстицању развоја дјеце прије уписа у основну школу. Формални програми предшколског васпитања и образовања најчешће се спроводе у предшколским установама. Мада ове установе нуде бригу о дјечи од шест мјесеци надаље, за потребе ове студије предшколско васпитање и образовање односи се само на програме намијењене дјечи од три до шест година старости.

Услуге предшколског васпитања и образовања су важан сегмент подстицајне бриге. Поред прилика за рано учење и бригу осјетљиву према њиховим потребама, те услуге такође могу да промовишу здравље, адекватну исхрану и безбједност. Лонгитудиналне студије из широког спектра студија случаја показују да дјеца која учествују у квалитетним програмима предшколског васпитања и образовања имају вишеструке користи, укључујући и боље резултате на тестирањима, боље стопе завршетка школовања, ниже стопе криминалитета и делинквенције и бољи цјеложивотни приход⁴. Када се те користи монетизују, повраћај инвестиције може да буде огроман. Прилике за улагање у рано дјетињство не треба да се пропусти. Процјене говоре да би одсуство активности којима би се омогућио већи обухват предшколским васпитањем и образовањем могло да Републику Српску кошта преко 9,4 милијарде КМ до 2052. године.⁵

Истраживања из Босне и Херцеговине потврђују важност услуга предшколског васпитања и образовања. Похађање предшколских програма високог квалитета доведено је у везу са бољим развојем дјецe, а пријављује се и боља социјализованост дјецe и способност концентрације након уписа у основну школу, као и учење основних вјештина које промовишу цјеложивотно учење. С друге стране, лоши образовни исходи у каснијим годинама повезани су са ниском стопом уписа у програме предшколског васпитања и образовања у цијелој земљи. У Програму за међународно оцјењивање ученика (*PISA*), који испитује оспособљеност ученика од 15 година у читању, математици и природним наукама, мање од половине ученика у БиХ је 2018. године постигло минимални ниво знања у читању, 42% најмање минимално познаје математику, а само 43% минимално познаје природне науке.⁶ Осим тога, међународно истраживање трендова у знању математике и природних наука (*TIMSS*) спроведено 2019. године утврдило је да ученици основних школа имају исподпросјечна постигнућа на скали *TIMSS*-а, као и у односу на земље у окружењу (укључујући

Србију и Хрватску).⁷ Важно је да се истакне да је утврђено да су дјеца у БиХ која су похађала програме предшколског образовања двије године или више имала знатно боље резултате у *TIMSS*-у.⁸ С друге стране, једно истраживање у Републици Српској показује да чак и похађање скраћених програма може да има позитивну корелацију са спремношћу за школу.⁹ Подаци показују да је вјероватније да ће дјеца из социјалноекономски богатијих средина бити укључена у програм предшколског васпитања и образовања, што истиче горуће питање једнакости (тј. ширења јаза између различитих социоекономских група).¹⁰

СТУДИЈА

Имајући у виду такав контекст, УНИЦЕФ је наручио спровођење ове студије изводљивости проширења услуга предшколског васпитања и образовања у Републици Српској (РС), а као примјер студије случаја коришћен је град Бијељина. Истраживање има троструки циљ:

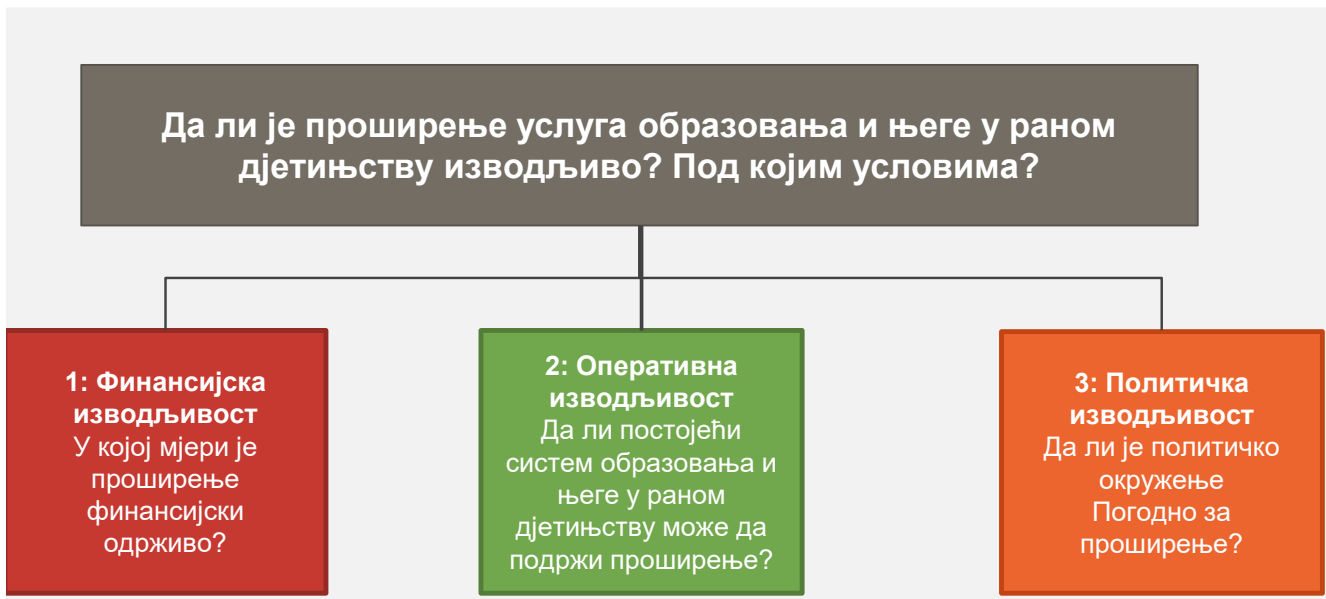
1. Анализирати да ли ова интервенција (проширење услуга предшколског васпитања и образовања) може да буде спроведена и који су изгледи за њену успјешност;
2. Процијенити најважније изазове и уска грла за успјешно спровођење интервенције;
3. Размотрити факторе и услове који су потребни за успјешно проширење.

Овај извјештај би требало да пружи практичне смјернице доносиоцима одлука за обезбјеђивање такве интервенције. Оквир на основу којег су израђене ове смјернице приказан је на слици 2, а фокус је

4 J. Tanner, T. Candland and W. Odden (2015). 'Later Impacts of Early Childhood Interventions: A Systematic Review' / "Каснији утицаји интервенција у раном дјетињству: систематски преглед", IEG Working Paper 2015/3. (World Bank Group: Washington D.C., USA).
 5 UNICEF (2023). Investment Case for Early Childhood Development in Republika Srpska / Аргументи у прилог улагању у предшколско васпитање и образовање у Републици Српској (УНИЦЕФ Босна и Херцеговина: Сарајево, Босна и Херцеговина).
 6 OECD (2018). Programme for International Student Assessment [PISA] Results from PISA 2018 – Bosnia and Herzegovina / Програм за међународно оцјењивање ученика (*PISA*) Резултати *PISA* 2018 – Босна и Херцеговина (OECD: Paris, France).

7 Б. Попић и З. Џумхур (2019). *TIMSS 2019 Encyclopaedia: Education Policy and Curriculum in Mathematics and Science* / Енциклопедија *TIMSS 2019: образовна политика и наставни план и програм из математике и природних наука* / (*TIMSS & PIRLS International Study Center - Lynch School of Education Boston College: Boston, U.K.*).
 8 Агенција за предшколско, основно и средње образовање (2022). Предшколско васпитање и образовање као одредница ученичких постигнућа у Босни и Херцеговини у *TIMSS 2019*. Доступно на: <https://aposo.gov.ba/sadrzaj/uploads/%D0%90naliza-zadanka-po-sadrzajmim-i-kognitivnim-domenama-TIMSS.pdf>
 9 Цвијановић, Н., Мојић, Д. (2020). Институционална педагошка интервенција у раним годинама живота на путу цјеложивотног учења. *Croatian Journal of Education*, 22 (Sp.Ed.3), 51–69. <https://doi.org/10.15516/cje.v22i0.3909>
 10 Б. Попић и З. Џумхур (2019). *TIMSS 2019 Encyclopaedia: Education Policy and Curriculum in Mathematics and Science* / Енциклопедија *TIMSS 2019: образовна политика и наставни план и програм из математике и природних наука* / (*TIMSS & PIRLS International Study Center - Lynch School of Education Boston College: Boston, U.K.*).

СЛИКА 2: ОКВИР ЗА СТУДИЈУ ИЗВОДЛИВОСТИ



стављен на прикупљање информација о финансијској, оперативној и политичкој изводљивости проширења услуга предшколског васпитања и образовања. Посебан акценат ставља се на анализу финансијске изводљивости, јер се према претходном истраживању чини да су финансијска уска грла најважнија пријетња за ову интервенцију.

Студија је примијенила мјешовити методолошки приступ. Заснива се на квалитативним и квантитативним подацима и анализи, а подаци су прикупљени из примарних и секундарних извора. Детаљан опис методологије коришћене за израду овог извјештаја доступан је у приложеном образложењу методологије. Остатак овог извјештаја структурисан је према главним стубовима истраживања:

- У дијелу 1.3 говори се о граду Бијељина и даје контекстуални оквир с акцентом на број дјецe и тренутни статус и трендове у уписивању у програме предшколског васпитања и образовања;
- Дио 2 разматра финансијску изводљивост проширења услуга предшколског васпитања и образовања, што је уједно и главни дио ове анализе. Користи се оквир "довољног трошења" и "квалитетног трошења" како би се сагледала евентуална цијена спровођења ове интервенције, процијењени размјери недостатка средстава и опције за финансирање;

- Дио 3 анализира оперативну изводљивост проширењем, узимајући у обзир у коликој мјери су компоненте система, укључујући закон и политику, радну снагу, пружање услуга и податке и информације, у могућности да се носе са проширењем;
- Дио 4 представља кратку процјену политичких изгледа за реформу сектора предшколског васпитања и образовања у Бијељини, користећи оквир политичке економије за утврђивање прилика и уских грла за проширење;
- Дио 5 закључује извјештај дајући препоруке и сажети преглед главних изазова и уских грла, као и услова који су неопходни да би се омогућила ова интервенција.

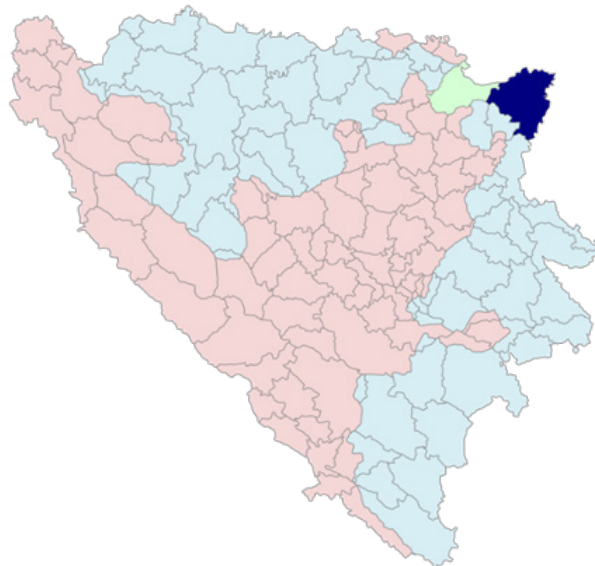
СТУДИЈА СЛУЧАЈА: ГРАД БИЈЕЉИНА

Контекст

Бијељина (означена тамноплавом) је једна од 64 јединице локалне самоуправе у ентитету Република Српска. Према укупном броју становника, друга је по величини у ентитету, одмах након Бање Луке. Налази се на крајњем сјевероистоку земље. Дијели дугу границу са Србијом и у њој живи нешто мање од 110.000 становника, од којих мање од половине у урбаним подручјима. Према подацима из пописа 2013. године, 84% становника су Срби (у односу на просјек од 81,5% у Републици Српској), уз присуство мањег броја Рома.¹¹

Бијељина је прилично сиромашна регија, што се нарочито односи на рубне и руралне дијелове града. У јуну 2022. године просјечна нето плата у Бијељини износила је 885 КМ (460 долара), док је просјечна плата у Републици Српској била 956 КМ (497 долара).¹² Главне привредне дјелатности су велепродаја и малопродаја, производња и грађевинарство. Међутим, биљежи се висока незапосленост. Запослено је око 23.000 људи, а преко 9.000 тражи посао.¹³ Тако Бијељина има највећу популацију тражилаца посла од свих градова/општина у Републици Српској.¹⁴

СЛИКА 3: КАРТА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ СА ОЗНАЧЕНИМ ЕНТИТЕТИМА, ДИСТРИКТОМ И ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ. БИЈЕЉИНА ЈЕ ОЗНАЧЕНА ТАМНОПЛАВОМ БОЈОМ.



Међутим, смањење броја становника представља значајан проблем у цијелој Републици Српској и БиХ која је постала једна од земаља са најбржим смањењем и старењем становништва у свијету, већином због ниских стопа наталитета, ниских стопа морталитета и високих нивоа иселјавања (нарочито код младих).¹⁶

ТАБЕЛА 1: СТАНОВНИШТВО: ПОПИС 2013. И ПРОЦЈЕНЕ 2016–2020.¹⁵

	2013	2016	2017	2018	2019	2020
Република Српска	1.228.423	1.157.516	1.153.017	1.147.902	1.142.495	1.136.274
Град Бијељина	107.715	104.019	104.008	103.983	103.937	103.783
Удио становништва Бијељине у укупном становништву РС	8,8%	9,0%	9,0%	9,1%	9,1%	9,1%

11 Агенција за статистику Босне и Херцеговине (2013). Прелиминарни резултати пописа становништва, домаћинства и станова у Босни и Херцеговини 2013.

12 Републички завод за статистику (2021). Градови и општине Републике Српске, друго, измијењено издање (Републички завод за статистику: Бања Лука, Република Српска).

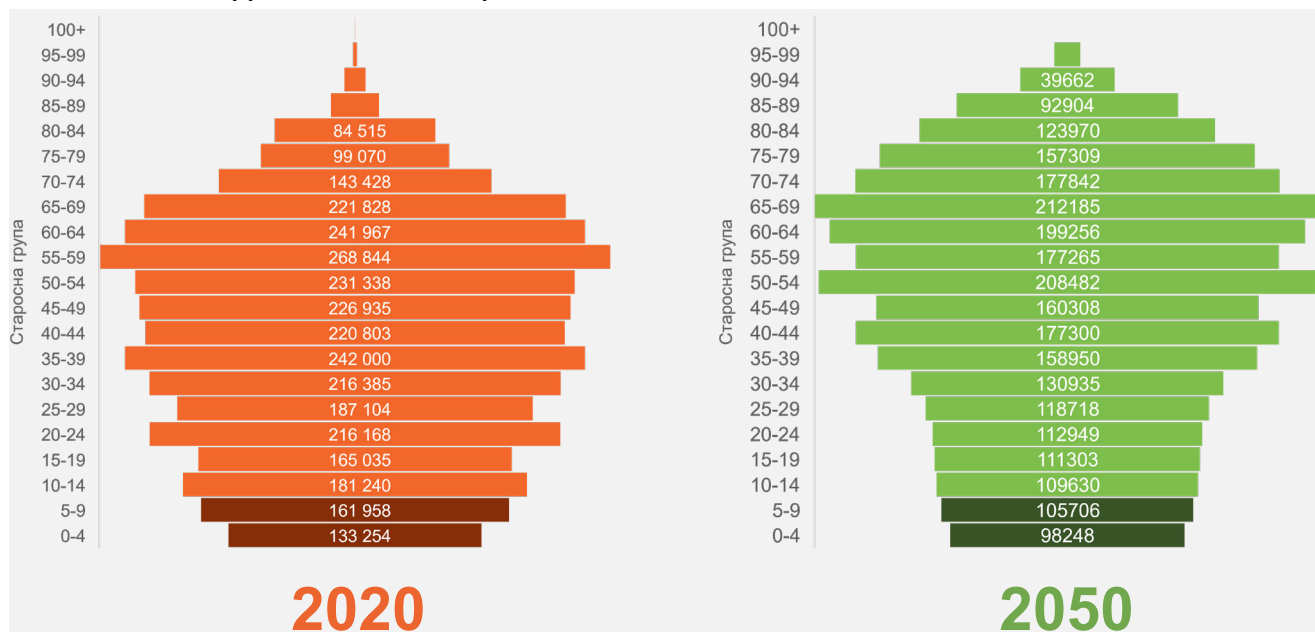
13 Ibid.

14 Ibid.

15 Извор података: Попис 2013. и Републички завод за статистику (2021). Процјена броја становника Републичког завода за статистику 2021. (Републички завод за статистику: Бања Лука, Република Српска).

16 UNICEF (2020). Ситуациона анализа о положају дјецe у Босни и Херцеговини (УНИЦЕФ БиХ: Сарајево, Босна и Херцеговина).

СЛИКА 4: СТРУКТУРА СТАНОВНИШТВА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ, 2020. И 2050. ГОД., С НАГЛАСКОМ НА ДЈЕЧИЈЕ ПОПУЛАЦИЈЕ.¹⁷



То је произвело сужену популациону пирамиду, а стање ће се само погоршавати у наредним годинама (слика 4). Смањивање становништва у Бијељини одвија се спорије у односу на просјек у Републици Српској, али и даље остаје изложена демографским пријетњама. Просјечна старост је 42,61 године (око просјека у РС), а демографска структура је слична остатку БиХ.¹⁸

Смањење становништва је посебно изражено међу дјецом и младима. Према процјенама, очекује се да ће се број дјеце од 0 до 6 година у БиХ скоро преполовити у наредних педесет година.¹⁹ За Бијељину би то значило смањење броја становника са 2020 5610. године на само 3480 у 2070. години (табела 2). Инвестирање у дјецу која су остала у земљи кључно је како би се покушало зауставити ове превладавајуће трендове стагнације и опадања, те промовисао социјални и економски развој. Посебно најмлађа дјеца морају да добију најбољи могући почетак у животу путем услуга предшколског васпитања и образовања.

Статус и трендови

Предшколске установе у Републици Српској спроводе програме предшколског васпитања и образовања за дјецу старости од шест мјесеци до шест година.

Законом о предшколском васпитању и образовању РС (2015) регулисано је предшколско васпитање и образовање дјеце старости од шест мјесеци до поласка у основну школу. Овај закон је измијењен 2020. године како би се омогућило пружање услуга предшколског васпитања и образовања у основним школама и центрима за социјални рад. Иако је предшколско васпитање и образовање у оквиру формалног образовног система, финансирање и пружање услуга се често рјешава на нивоу општине/града, а ентитетско Министарство просвјете и културе игра прилично ограничenu улогу. У складу са овим законом, МПКиК организује програм за дјецу у години прије поласка у основну школу. Међутим, програм често траје кратко (180 часова) и због тога упис на овај програм није укључен у анализу за потребе ове студије.

У цијелој Републици Српској предшколско васпитање и образовање је у порасту и подијељено је између приватног и јавног сектора. У радној 2022/2021. години у Републици Српској је било 117 регистрованих предшколских установа са укупно 189 објеката.²⁰

Јавном сектору припадало је 46 установа и 101 објекат, а приватном сектору 71 установа и 88 објеката.²¹

17 Предвиђања о свјетском становништву (2022). Ревизија предвиђања о свјетском становништву 2022. (Одјељење Уједињених нација за економска и социјална питања: Одсек за популацију).

18 Републички завод за статистику (2021). Градови и општине Републике Српске, друго, измијењено издање (Републички завод за статистику: Бања Лука, Република Српска).

19 Ibid.

20 Републички завод за статистику (2022). Предшколско образовање 2021/2022. Статистички билтен (Републички завод за статистику: Бања Лука, Босна и Херцеговина).

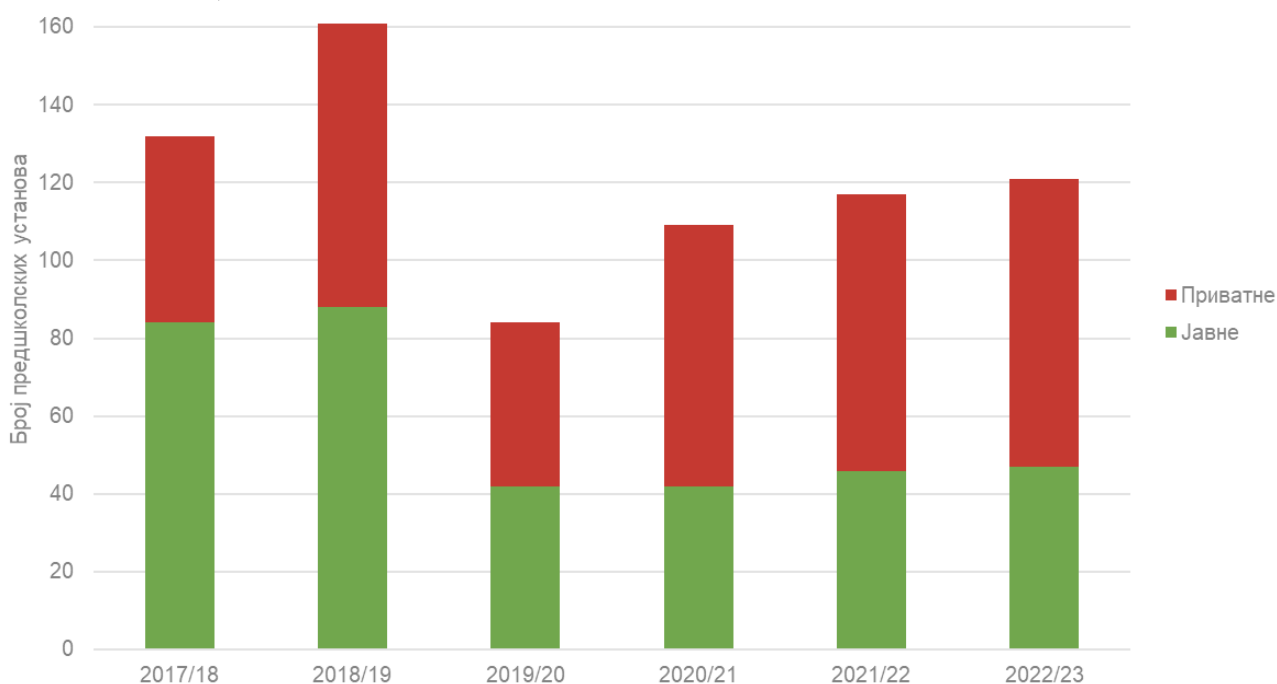
21 Ibid.

ТАБЕЛА 2: ПРЕДВИЋАЊА ЗА ДЈЕЧИЈУ ПОПУЛАЦИЈУ (0–6 ГОДИНА)²²

	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Republika Srpska ²³	56.794	51.288	48.552	47.639	46.828	45.115	41.873	38.410	36.397	35.550	35.228
City of Bijeljina ²⁴	5610	5066	4796	4706	4626	4456	4136	3794	3595	3512	3480

У овим установама су запослене 2372 особе.²⁵ Пандемија COVID-19 се негативно одразила на систем предшколског васпитања и образовања на подручју цијелог ентитета. Од радне 2015/2016. до 2019/2020. број предшколских установа је постепено смањен за 40% на 174. Број предшколских установа је у 2020/21. пао на најнижих 109, а сада се почео опорављати (слика 5).²⁶ Међутим, треба да се напомене да је, према подацима МПик-а, Републички

завод за статистику Републике Српске промијенио методологију прикупљања података с обзиром на то да се раније узимао у обзир број предшколских организационих јединица, а не предшколских установа, па је овај тренд потребно даље да се анализира. Интересантно је да раст у сектору предводе приватни пружаоци услуга.

СЛИКА 5: РЕПУБЛИКА СРПСКА, БРОЈ ПРЕДШКОЛских УСТАНОВА, ПРЕМА ВРСТИ ВЛАСНИШТВА (2017/18–2022/23).


22 Предвиђања о свјетском становништву процјењују стопу смањења становништва у свакој старосној групи, а израчун се даје на нивоу државе Босне и Херцеговине. Претпоставља се да је стопа смањења становништва константа у цијелој БиХ.

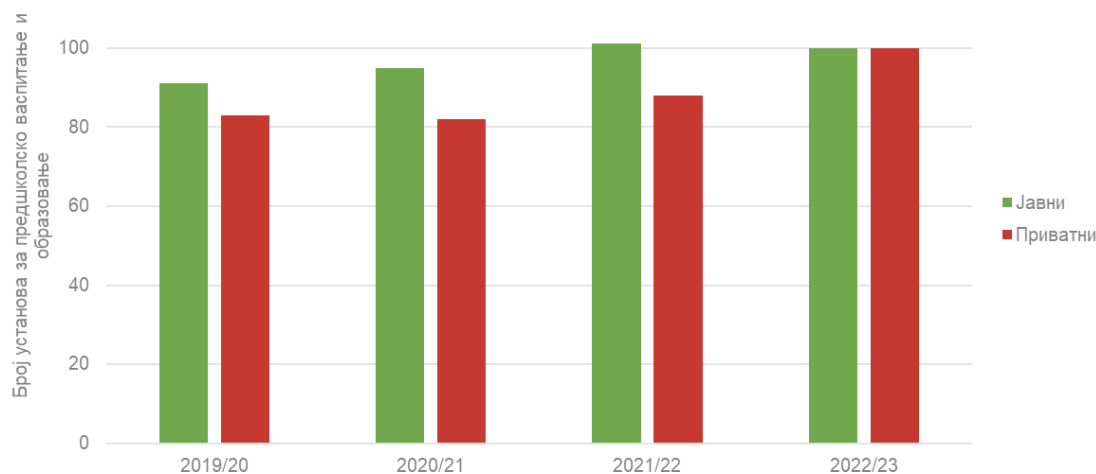
23 Полазни подаци о величини дјечије популације (до 6 година старости) за Републику Српску преузети из процјена броја становника Републичког завода за статистику из 2021. (број дјецe у старосној групи 0-4 помножен са 1,5 да би се добила процјена за популацију до 6 година старости).

24 Полазни подаци о величини дјечије популације (до 6 година старости) за Бијељину засновани су на просјечном броју дјецe која су уписана у 1. разред основне школе у општини у периоду 2015–2021. Ови подаци налазе се у додатку Б.

25 Ibid.

26 Ibid.; и Републички завод за статистику (2020). Предшколско образовање 2019/2020. Статистички билтен (Републички завод за статистику: Бања Лука, Босна и Херцеговина).

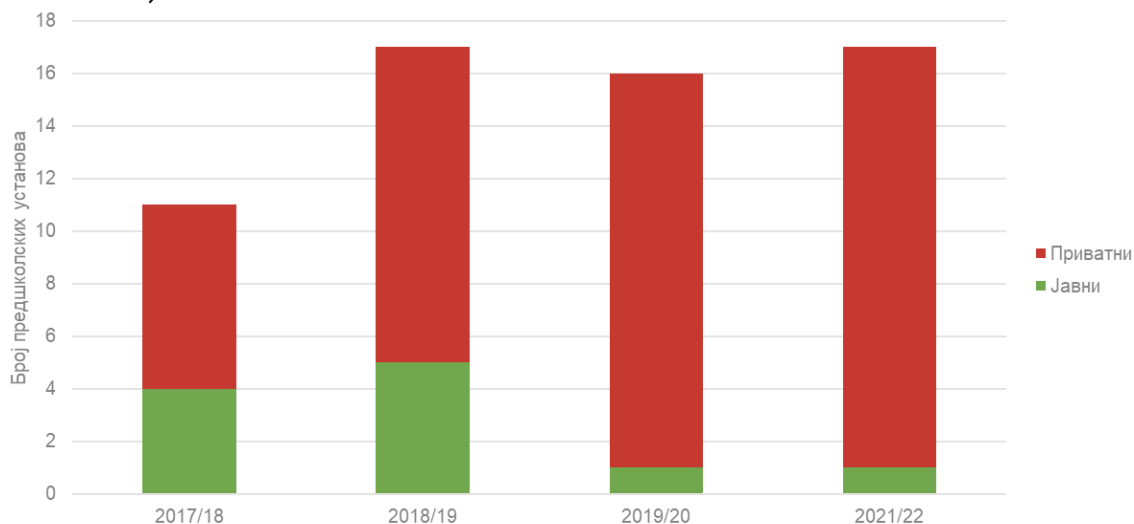
СЛИКА 6: РЕПУБЛИКА СРПСКА, БРОЈ УСТАНОВА ЗА ПРЕДШКОЛско ВАСПИТАЊЕ И ОБРАЗОВАЊЕ, ПРЕМА ВРСТИ ВЛАСНИШТВА (2019/20–2022/23).



Слични трендови уочени су и у граду Бијељина. У Бијељини је, као и у цијелој Републици Српској, растао број установа за предшколско васпитање и образовање, све до изненадног пада за вријеме пандемије COVID-19.²⁷ Међутим, тај тренд је био мање драстичан у односу на просјек за Републику Српску па је број установа пао са 21 у школској 2019/2020. на 17 у 2021/2022. години (слика 7).²⁸ Од ових 17 предшколских установа (што чини 13% укупног броја у Републици Српској), једна је јавна (са 5 организационих јединица за предшколско васпитање и образовање), а 16 су приватне.²⁹ Стога је интересантно да је у Бијељини приватни

сектор доминантнији пружалац услуга у односу на цијелокупну Републику Српску. У Републици Српској 52% предшколских установа је у јавном сектору, а та бројка у нашем фокусном граду износи само 20%.³⁰ Треба да се напомене да ће радови на обнови који се тренутно спроводе значајно повећати капацитете предшколског сектора 2023. године, укључујући јавне објекте.

СЛИКА 7: ГРАД БИЈЕЉИНА, БРОЈ ПРЕДШКОЛских УСТАНОВА, ПРЕМА ВРСТИ ВЛАСНИШТВА (2017/18–2021/22).



27 Републички завод за статистику (2020). Предшколско образовање 2019/2020. Статистички билтен (Републички завод за статистику: Бања Лука, Босна и Херцеговина).

28 Републички завод за статистику (2022). Предшколско образовање 2021/2022. Статистички билтен (Републички завод за статистику: Бања Лука, Босна и Херцеговина).

29 Ibid.

30 Ibid.

ТАБЕЛА 3: ПРОЦЈЕНА ДЈЕЧИЈЕ ПОПУЛАЦИЈЕ, СТОПЕ УПИСА У ПРЕДШКОЛСКО ВАСПИТАЊЕ И ОБРАЗОВАЊЕ И ОБУХВАТА У ГРАДУ БИЈЕЉИНА, ПРЕМА СТАРОСТИ

	0–1	1–2	2–3	3–4	4–5	5–6	Укупно (0–6)	Укупно (3–6)
Укупно дјеце ³¹	935	935	935	935	935	935	5610	2805
од којих у предшколском ³²	93	208	251	312	376	181	1421	869
Стопа обухвата предшколским образовањем	10,0%	22,3%	26,8%	33,4%	40,2%	19,4%	25,3%	31,0%

Стопе уписа у предшколско васпитање и образовање се побољшавају. Упис у установе се разликује, а нуде се полудневни и цјелодневни програми. Програми су подијељени на јасличке услуге (од шест мјесеци до три године) и вртићке васпитне групе (од три године до поласка у основну школу). У фокусу ове студије су искључиво услуге предшколског васпитања и образовања за дјецу од три до шест година старости. Када је 2005. године усвојена Стратегија за предшколско образовање, само 8% од укупне предшколске популације у БиХ је било уписано у тај вид образовања. Данас је тај просјек 25%, што указује на више од троструког повећања. У РС-у у педагошкој 2022/2023. укупно 11.990 дјеце узраста од 3 до 6 година уписано је у полудневне или цјелодневне предшколске програме. С обзиром на укупан број дјеце старости од 3 до 6 година, 28.254, то значи да је стопа обухвата програмима предшколског васпитања и образовања 42,5%. Стопа обухвата припремним програмом у години пред поласак у школу је 47,6%. Стање у Бијељини је у складу са ентитетским просјеком па је стопа уписа дјеце старости од 3 до 6 година у 2021/2022. у цјелодневне или полудневне предшколске програме износила 31% (табела 3). Уписано је више дјеце старије од три године, а највећа стопа обухвата је у старосној категорији 4–5 година. Више од двије трећине дјеце у граду још увијек немају приступ кључним услугама предшколског васпитања и образовања.

Овај пораст уписа може да се припише приватном сектору гдје је порастао удио у укупном броју дјеце уписане у предшколско васпитање и образовање

31 Процјене су засноване на просјечном броју дјеце уписане у 1. разред основне школе у граду Бијељина, према подацима за период 2015–2021. Ови подаци налазе се у додатку Б.

32 Републички завод за статистику (2022). Предшколско образовање 2021/2022. Статистички билтен (Републички завод за статистику: Бања Лука, Босна и Херцеговина).

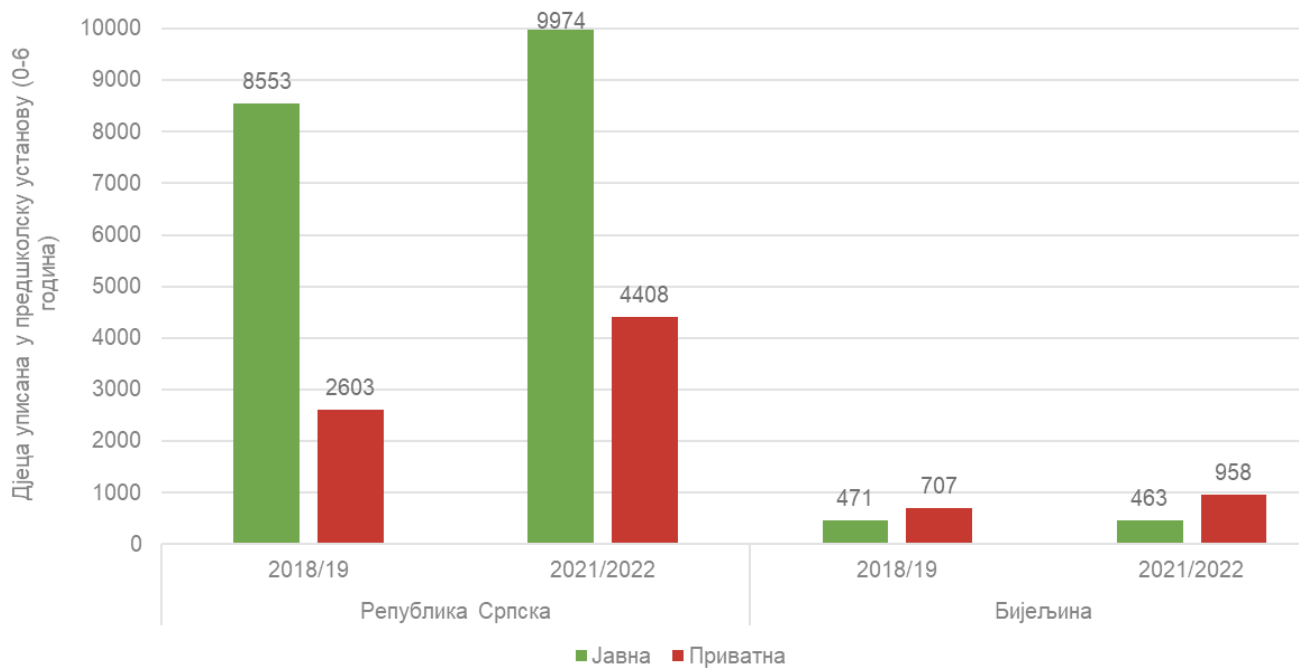
(слика 8). У Републици Српској број дјеце уписане у јавне предшколске установе порастао је за 17% од 2018/19. до 2021/22. (након пада 2020/21).

У међувремену је упис у приватне предшколске установе порастао за 69% у истом периоду (и наставио да расте чак и током пандемије). Међутим, важно је да се нагласи да јавни сектор и даље остаје најважнији пружалац услуга предшколског васпитања и образовања: од укупно 11.990 дјеце узраста од 3 до 6 година која похађају предшколске програме у 2022/2023, јавне установе обухватају 8393 дјеце (70%), у односу на 3597 (30%) у приватном сектору.

У Бијељини је приватни сектор већ водећи пружалац ових услуга, са удјелом од 67% (што је пораст са 60% колико је износио 2018/19).

Обрасци уписа слични су онима у другим дијеловима земље и повезани су са социоекономским статусом и локацијом домаћинства. Већа је вјероватноћа да ће дјеца из домаћинства у којем су један или оба родитеља/старатеља незапослена, или оних која су на рубним дијеловима града теже остварити приступ предшколском васпитању и образовању. У просјеку, у Бијељини и Републици Српској 82% дјеце уписане у предшколско образовање потиче из породица у којима су оба родитеља запослена, а 16% долазе из породица у којима је запослен један родитељ. Дјеца из домаћинства у којима су оба родитеља незапослена чине само 1% предшколске популације. То је посебно значајно за Бијељину узимајући у обзир високе стопе незапослености и значајну ромску популацију. Ови обрасци су изузетно неједнаки, при чему дјеца из сиромашнијих односно рањивијих ситуација имају мању вјероватноћу да остваре приступ овим изузетно важним образовним и развојним услугама, што носи ризик јачања међугенерациских циклуса сиромаштва.

СЛИКА 8: ПРОМЈЕНЕ У УПИСУ ПРЕМА ВРСТИ ПРУЖАОЦА УСЛУГЕ 2018/2019–2021/2022: РЕПУБЛИКА СРПСКА И БИЈЕЉИНА



ФИНАНСИЈСКА ОДРЖИВОСТ

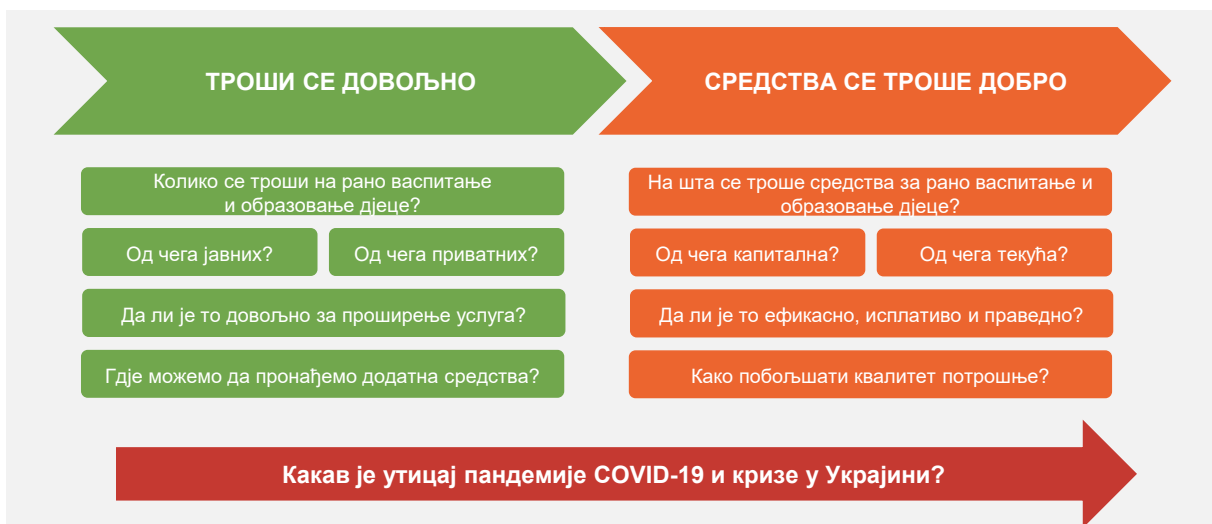
Финансирање је основни допринос образовним системима. Без тога не може да се изгради инфраструктура, обучи, ангажује и задржи особље, ни да се пруже услуге. Финансирање је кључна одредница за приступ, обухват, једнакост и квалитет, те је у више наврата током спровођења ове истраживачке студије истицано као разлог за забринутост. У контексту пандемије *COVID-19* и кризе у Украјини, притисци на јавно финансирање за дјецу су већи него икад, што доводи до поремећаја ланца снабдијевања, ствара несигурност посла и производи инфлацију. Стога ће финансирање бити главни стуб ове студије о изводљивости проширења услуга предшколског васпитања и образовања у Бијељини. Ова процјена финансијске одрживости заснована је на једноставном оквиру који је формулисан кроз два питања: (i) да ли се троши довољно, и; (ii) да ли се средства троше добро? (слика 9).

ТРЕНУТНА ИЗДВАЈАЊА

Јавни издаци

У погледу јавног финансирања, а у складу са Законом, одговорност за финансирање предшколског васпитања и образовања је готово у цијелости на локалним властима Бијељине. Будући да финансирање предшколског образовања није у надлежности Министарства просвјете и културе Републике Српске, директна финансијска подршка са ентитетског нивоа је врло мала. Издаци за предшколско образовање на нивоу града нису намјенски ограничени на ентитетско законодавство или политике. Јавна издвајања за предшколско образовање и васпитање стога у великој мјери зависе од локалне политичке воље и буџетских могућности, са значајним варијацијама у разним дијеловима ентитета.

СЛИКА 9: ОКВИР ФИНАНСИЈСКЕ ИЗВОДЛИВОСТИ



У Бијељини су значајна издвајања из градског буџета за предшколско образовање.

У 2021. години предшколским установама је дозначено 4,46% укупних расхода града Бијељине, што износи 2.526.578 КМ (1.313.431 америчких долара). Овај проценат се чини у складу са просјеком у Републици Српској, гдје се општинска/градска издвајања за предшколско образовање и васпитање крећу од 0 до 10% укупних издатака. Значај овог финансирања може да се илуструје на сљедећи начин: тај износ одговара 450 КМ (233 долара) по дјетету од 0 до 6 година у Бијељини, односно 1778 КМ (924 долара) по дјетету уписаном у предшколско образовање.

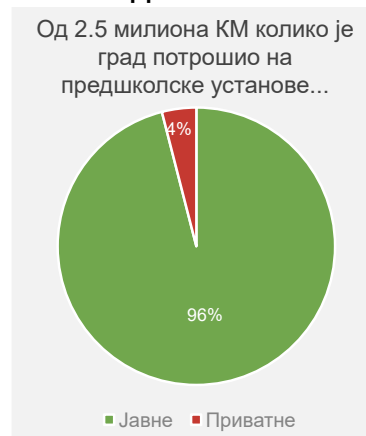
Подршка града предшколским установама примарно је усмјерена на јавне установе. Већина средстава (96%) користи се као субвенција трошкова боравка у јавним предшколским установама, чиме је покривено 33% све дјеце уписане у предшколско образовање (6 мјесеци до шест година) у граду. Прошле године градске власти су потрошиле 2.416.532 КМ (1.256.224 долара) на једну јавну предшколску установу. То износи око двије трећине укупног прихода установе и омогућило јој је да понуди ниске цијене родитељима/старатељима, које су мање од пола цијене по дјетету за већину породица, и велике субвенције за дјецу из рањивих домаћинстава.

Приватни пружаоци услуга такође остварују корист од градског финансирања предшколског образовања. Родитељи/старатељи чија су дјеца уписана у приватне установе за предшколско образовање и васпитање сада могу преко града да добију 10% смањење цијене боравка.³³ Ова субвенција је одговор на дуге листе чекања у јавним установама и потребу да јавне установе не буду изгуране са тржишта због превисоке цијене, услјед високе субвенције за пружаоце услуга у јавном сектору. У 2021. години је 110.047 КМ (57.343 долара) градског буџета издвојено за ову субвенцију за приватне предшколске установе (4% од укупних издвајања града за предшколске установе). Међутим, чак и са субвенцијом, цијене у приватном сектору су и даље више него у јавним установама за око 70 КМ мјесечно.

Јавно финансирање из буџета ентитета ограничено је на подршку за дјецу са сметњама у развоју и дјецу без родитељског старања и обезбјеђивање тромјесечног програма за дјецу у години пред полазак у основну школу. Јавни фонд за дјечију заштиту РС обезбјеђује накнаду за суфинансирање боравка у предшколској установи за дјецу без родитељског старања, као и за дјецу са сметњама у развоју. Родитељи/старатељи достављају потребне

информације искључиво предшколској установи директно, која пак доставља информације МПик-у и, ако се одобре, просљеђују се Фонду за плаћање предшколским установама за боравак дјетета. Фонд плаћа основну цијену боравка у предшколској установи, али се то не односи на додатне ресурсе који су потребни за остваривање одговарајућег стандарда бриге за дјецу са сметњама у развоју. Кроз Центар за социјални рад, Град Бијељина такође финансира похађање предшколског васпитања и образовања за дјецу која су била жртве насиља у породици и за дјецу чије су породице корисници дјечијег дохотка. Министарство просвјете и културе такође обезбјеђује финансирање тромјесечног програма за дјецу у години прије поласка у основну школу. Ова средства се користе за подршку примјене Закона о предшколском васпитању и образовању РС. Обухват овим програмом се проширио у скорашњем периоду, али с обзиром на његово кратко трајање студија се њиме не бави детаљно. Укупно гледано, Министарство просвјете и културе је у 2021. години за предшколско васпитање и образовање допринијело 21.540 КМ у Бијељини, од чега је 14.097 КМ потрошње на јавну и приватне предшколске установе и 7443 КМ за реализацију припремног програма у школама.³⁴ Јавни издаци за предшколске установе више користе дјецу која похађају јавне установе. Иако градске власти субвенционирају родитеље/старатеље чија дјеца похађају приватне установе, они примају много нижу субвенцију по дјетету него што је то случај за јавни сектор. Када се саберу трошкови градских власти и Министарства просвјете и културе за јавне предшколске установе, добије се износ од 5157 КМ (2680 долара) по дјетету годишње. У приватном сектору јавне субвенције за 2021. износе само 116 КМ (60 долара) по дјетету годишње, што је 44 пута мање него у случају јавног сектора (слика 10).

СЛИКА 10: ПРЕГЛЕД РАСХОДА ГРАДА БИЈЕЉИНА ЗА ПРЕДШКОЛСКЕ УСТАНОВЕ,



33 Овај износ је повећан на 20% смањења цијене, од априла 2023.

34 Извор: Одјељење за финансије Града Бијељина и МПик РС

Приватни издаци

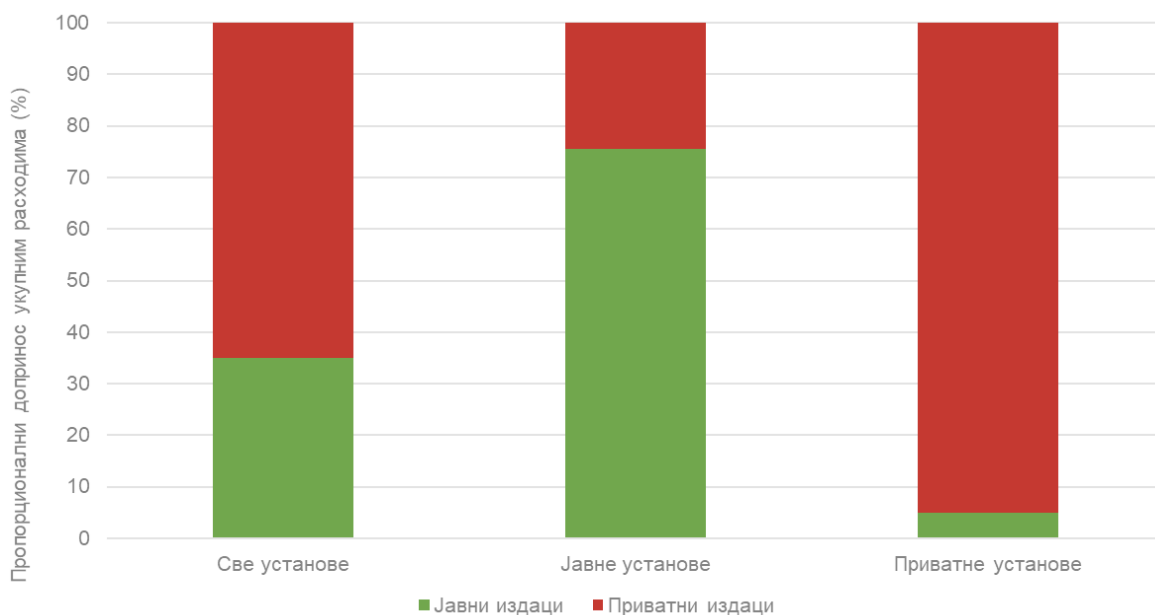
Домаћинства су значајан финансијер услуга предшколског васпитања и образовања у Бијељини.

Родитељи/старатељи морају да учествују у трошковима полудневног или цијелодневног боравка дјеце у установама за предшколско васпитање и образовање. Приватни издаци су већи извор прихода за предшколске установе од јавних издатака (слика 11). Процењује се да је у 2021. на услуге предшколског васпитања и образовања утрошено укупно 4.652.133 КМ.³⁵ Од тога је 2.983.662 КМ, односно 65%, дошло из приватних извора. Ако се фокусирамо само на јавне установе, овај тренд је обрнут. Због великих субвенција из градског буџета издаци домаћинства чине само 24% укупног прихода. С друге стране, код приватних установа овај проценат расте на 95%. Узевши у обзир трендове све веће доминације приватног сектора, овако висок ниво издатака домаћинства представља проблем у смислу једнакости (нарочито када се узму у обзир врло дуге листе чекања у јавним предшколским установама).

За јавне установе приватни издаци чине 24% укупног прихода, што износи 779.879 КМ (406.390 долара) у 2021. години.³⁷ Овај приход се прикупља кроз накнаде које износе 170,20 КМ мјесечно за већину дјеце која су у цијелодневном боравку. То је отприлике пола укупне цијене услуге у јавним предшколским установама, која тренутно износи око 350 КМ мјесечно (цијелодневни боравак). Ово је знатно више него у приватном сектору (у просјеку за најмање 110 КМ мјесечно). Са тренутним укупним бројем од 393 дјеце (свих старости, без дјеце са сметњама у развоју и дјеце из рањивих група), домаћинства која користе јавне установе су у 2021. издвојила око 1984 КМ (1033 долара) по дјетету годишње.³⁸ Када се узме у обзир годишња просјечна бруто плата од 18.708 КМ (9725 долара) и нето плата од 12.228 КМ (6257 долара), ради се о значајном доприносу који износи 11% годишње просјечне бруто и 16% нето плате у граду.

Више јавне субвенције за неке групе дјеце смањују допринос домаћинстава за јавну установу. За рањиве групе је у 22/2021. обезбијеђен трочасовни дневни

СЛИКА 11: ПРОПОРЦИОНАЛНИ ДОПРИНОС ЈАВНЕ И ПРИВАТНЕ ПОТРОШЊЕ У УКУПНОЈ ПОТРОШЊИ (КАО %), ПРЕМА ВРСТИ УСТАНОВЕ (УКУПНО, ЈАВНЕ И ПРИВАТНЕ), БИЈЕЉИНА.³⁶



³⁵ Овај израчун је направљен сабирањем укупних трошкова у јавној установи из свих извора (545.600), укупног јавног учешћа у финансирању за приватне установе (80.000) и укупних трошкова домаћинства у приватним установама (469.800).

³⁶ Аутори. На основу података из разговора са кључним саговорницима из Града Бијељина.

³⁷ Ово обухвата и издатке за дјецу која нису предшколске доби. Јавна установа пружа и услуге за дјецу до доби од 7 година. Издаци не могу да се разврстају према различитим старосним групама. Међутим, за потребе ове студије претпоставићемо да су сви издаци домаћинства за дјецу до шест година старости.

³⁸ Треба да се напомене да је ово само просјек, те да накнаде зависе од старости дјетета као и врсте програма који похађа (полудневни/цијелодневни, јаслички/васпитни/продужени боравак). Предшколска установа пружа услуге јаслица за 34 дјеце (6 мјесеци до 3 године) и услуге продуженог боравка за 34 дјеце (старије од 6 година). Због недостатка разврстаних података о плаћањима домаћинстава за сваку групу, израчун конкретнијег просјека доприноса домаћинстава за предшколско васпитање и образовање (дјеца од 3 до 6 година старости) није могућ.

програм, а Град Бијељина је уписао 57 дјеце из ромске заједнице и сиромашнијег статуса. Треба да се напомене да је овај програм претходно био бесплатан за родитеље/старатеље из домаћинства која су испуњавала услове, а сада се плаћа мања обавезна накнада (30 КМ мјесечно). Иако је овај износ низак, ипак је значајан имајући у виду врло високе стопе новчаног сиромаштва у којем живе дјеца из таквих домаћинства. За дјецу са сметњама у развоју није потребно учешће домаћинства.

Приватни издаци за предшколске установе концентрисани су у приватном сектору. Подаци о укупним издацима домаћинства за приватне предшколске установе нису доступни, али могу да се израде кредитбилне процјене. Накнада за дјецу у приватним предшколским установама се разликује на територији града. Генерално гледано, приватне предшколске установе наплаћују око 240 КМ мјесечно за цјелодневне програме и 150 КМ за полудневне програме. Ако се претпостави да је просјечна мјесечна накнада по дјетету 210 КМ,³⁹ то износи 2556 КМ (1332 долара) које домаћинство издваја по дјетету годишње. Политика локалних власти да се субвенционише 10% цијене за родитеље значи да би просјечни годишњи издатак домаћинства по дјетету био 2300 КМ (1199 долара). То је око 16% више него у јавним установама, а износи 12% бруто и 19% нето просјечне плате. У 2021/22. години било је уписано 958 полазника, па су укупни издаци домаћинства за приватне предшколске установе били 2.203.783 КМ. Према томе, 74% издатака домаћинства за предшколске установе троши се у приватном сектору.

Цијена по дјетету у приватним установама је знатно нижа него у јавном сектору, чиме се смањује допринос домаћинства. Цијена по дјетету у приватним предшколским установама је у просјеку 240 КМ за цјелодневни боравак (мјесечно), у односу на 350 КМ колико је јединична цијена по дјетету за јавну установу. Ове разлике би могле да буду посљедица веће ефикасности, нижих плата запослених или неодрживог обуздавања цијена у приватном сектору. Као резултат таквог стања издаци домаћинства у приватном сектору се смањују за ову нижу јединичну цијену пружања услуге. Ако би приватни пружаоци услуга повећали своје јединичне цијене у складу са јавним сектором, доприноси домаћинства би значајно порасли.

39 Око 70% дјеце уписано је у цјелодневне и 30% у полудневне програме.

ПРЕДВИЂАЊА ТРОШКОВА ПРОШИРЕЊА

Израђене су пројекције трошкова за остваривање проширења на стопостотни обухват услугама предшколског васпитања и образовања у доби од 3 године до поласка у основну школу. Дизајниран је модел којим би се обухватили капитални и текући трошкови који би настали и у јавном и у приватном сектору услјед овог проширења до 2030. године. Важно је да се каже да су ове пројекције засноване на претпоставци да удио дјеце која похађају предшколско образовање и васпитање до 3 године старости (19,7%) остаје исти током цијелог периода, као и удио дјеце која похађају јавне установе (33%). Улазни подаци о основним трошковима (из 2021/22. год.) прикупљени су од јавних и приватних пружалаца услуга. Ти трошкови су прилагођени кроз временски хоризонт студије како би се узела у обзир инфлација и, у неким случајевима, додатно увећани како би се узела у обзир побољшања у квалитету инпута.⁴⁰ У наставку наводимо концизни резиме предвиђених трошкова.

Капитални трошкови

Предвиђају се капитални трошкови у износу од укупно 2.747.139 КМ за период 2022–2030. год. Капитални трошкови односе се на фиксне, једнократне трошкове за набавку нове имовине (као што је просторија) или додатну вриједност постојеће имовине (као што је одржавање постојећих просторија). За повећање стопе уписа дјеце старости од 3 до 6 година у предшколско образовање и васпитање са 31% на 100% до 2030. године и у јавном и у приватном сектору ће бити потребни знатни додатни капацитети. Према прикупљеним примарним подацима, актери процјењују да ће трошак пренамјене просторија и њиховог опремања како би се направила функционална предшколска просторија бити око 20.000 КМ. Уз прилагођавање према инфлацији, ова јединична цијена је помножена са предвиђеним бројем потребних додатних просторија у оба сектора за сваку годину (број просторија се анализира детаљније у дијелу 3.4). Такође се претпоставља да ће сваке године 25% просторија бити потребно одржавати и да ће цијена тог одржавања бити 950 КМ у 2022. (прилагођено према инфлацији за период након тога).

40 Ово укључује: (i) повећање плата васпитача како би биле у складу са онима које примају учитељи до 2030. године; (ii) обезбјеђивање повећане субвенције по дјетету са сметњама у развоју које је уписано у предшколску установу како би се обезбједило квалитетно образовање и васпитање; и (iii) благо повећање пропорционалних издатака за педагошку опрему.

ТАБЕЛА 4: ПРЕДВИЂЕНИ КАПИТАЛНИ ТРОШКОВИ У ЈАВНОМ И ПРИВАТНОМ СЕКТОРУ, 2022–2030. ИСКАЗАНИ У КМ, УСКЛАЂЕНИ ПРЕМА ИНФЛАЦИЈИ.

	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	Укупно
Јавни	100.418	138.500	93.071	91.050	99.053	98.919	98.729	98.579	98.466	916.786
Приватни	29.111	203.893	205.908	206.527	227.704	232.423	236.972	241.577	246.238	1.830.354

Према тим процјенама, капитални трошкови ће знатно порастати у односу на полазну годину (2022).

Очекује се да ће капитални трошкови у цијелом сектору за 2022. износити до 115.000 КМ. Међутим, до 2023. би то требало да порасте за три пута, дакле до 342.393 КМ. Ови додатни трошкови одговарају изградњи шест нових предшколских просторија у приватним објектима и четири у јавним за смјештај све већег броја дјеце. Како предшколске установе у Бијељини немају физичку инфраструктуру која би подржала проширење, биће потребна значајна капитална улагања како би се подмирили трошкови потребни за изградњу просјечно осам додатних просторија сваке године у периоду од 2023. до 2030. године. Ово су једнократни трошкови за које се очекује да ће се значајно смањити након што упис достигне циљне нивое, посебно имајући у виду демографију града Бијељина. Ради се о значајном повећању трошкова, што ће захтијевати ребаланс буџета како би се повећао удио укупних издвајања на име капиталних трошкова и обезбиједило увођење адекватних механизма јавне подршке како би се пружаоци из цијелог сектора подржали у испуњавању све већих ресурсних захтјева.

Текући трошкови

Предвиђају се текући трошкови у износу од укупно 79.106.622 КМ за период 2022–2030. Текући трошкови су трошкови који се очекују унутар једне године и морају редовно да се попуњавају. Плате запослених, најамнина и комуналије, трошкови школске исхране, педагошки материјали, издаци за обезбјеђивање инклузивног и квалитетног предшколског васпитања и образовања за дјецу са сметњама и развоју и другу дјецу у стању потребе

и административни трошкови спадају у категорију текућих трошкова. И административни трошкови спадају у категорију текућих трошкова. Очекује се да ће годишњи текући трошкови у временском хоризонту порастати за око три до четири пута, како у јавном тако и у приватном сектору. То повећање је последица растућег броја дјеце уписане у предшколске установе, као и повећања јединичне цијене ових инпута. Конкретно, овај модел у временском хоризонту предвиђа раст плата васпитача како би се њихове плате ускладиле са просјечном платом наставника у основној школи до 2030. године (просјек за 2022. усклађен за инфлацију). Надаље, модел такође разматра пораст удјела трошкова за педагошку опрему и администрацију у односу на трошкове за плате, како би се и даље унапређивао квалитет пружених услуга.

Укупни трошкови

Предвиђа се да ће се укупни годишњи трошкови повећати преко три пута у предшколском сектору од полазне 2022. до 2030. године. Ови годишњи трошкови су збир процијењених годишњих капиталних и текућих трошкова и у јавном и у приватном сектору. Трошкови се повећавају у складу са повећаним бројем полазника, инфлацијом, као и порастом јединичних цијена неких инпута (као што је образложено у дијелу 2.2.1). Утврђено је да се трошкови услуге по дјетету у полазној години знатно разликују између јавног и приватног сектора. У јавном сектору цијена по дјетету процијењена је на 4169 КМ, наспрам само 2439 КМ у приватном сектору. Узрок тако великог диспаритета није у потпуности познат, али је у разговорима сугерисано да би могао

ТАБЕЛА 5: ПРЕДВИЂЕНИ ТЕКУЋИ ТРОШКОВИ У ЈАВНОМ И ПРИВАТНОМ СЕКТОРУ, 2022–2030. ИСКАЗАНИ У КМ, УСКЛАЂЕНИ ПРЕМА ИНФЛАЦИЈИ.

	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	Укупно
Јавни	1.854.353	2.178.433	2.567.958	2.850.948	3.169.452	3.502.793	3.847.074	4.205.277	4.573.008	28.749.296
Приватни	2.293.426	3.172.234	3.804.367	4.447.933	5.168.436	5.933.828	6.737.580	7.584.932	8.467.450	47.610.187

ТАБЕЛА 6: ПРЕДВИЂЕНИ ЗАХТЈЕВИ У ПОГЛЕДУ ТРОШКОВА И ПРИХОДА ЗА ЈАВНЕ И ПРИВАТНЕ ПРЕДШКОЛСКЕ УСТАНОВЕ, 2022–2030. ИСКАЗАНИ У КМ, УСКЛАЂЕНИ ПРЕМА ИНФЛАЦИЈИ.

	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
Јавне									
Укупни годишњи трошкови	1.954.770	2.316.932	2.661.029	2.941.998	3.268.505	3.601.713	3.945.803	4.303.856	4.671.475
Цијена по дјетету	4.169	4.319	4.430	4.446	4.494	4.553	4.624	4.709	4.802
Приватне									
Укупни годишњи трошкови	2.322.537	3.376.127	4.010.275	4.654.461	5.396.140	6.166.250	6.974.553	7.826.510	8.713.688
Цијена по дјетету	2439	3100	3289	3465	3655	3839	4026	4218	4412
Потребни годишњи приход	2.443.244	3.565.201	4.263.899	4.982.832	5.815.203	6.691.010	7.620.622	8.611.158	9.654.516
Потребни приход по дјетету	2566	3274	3497	3709	3938	4166	4399	4641	4888

да лежи у економији обима⁴¹ у приватном сектору, већим платама за запослене у јавним (у поређењу с приватним) предшколским установама и/или слабијој контроли трошкова у јавном сектору. У току временског хоризонта трошкови у приватном сектору ће порастати пропорционално тако да ће цијена по дјетету до 2030. бити много уједначенија (око 4800 КМ по дјетету) и у јавном и у приватном сектору.

Израчунате су и укупне годишње приходске потребе у приватном сектору. Јавне установе могу да раде «уз трошак», али приватне установе су профитабилне. Ако би приватни сектор у приходима надокнадио само цијену пружања услуга предшколског васпитања и образовања по дјетету, мотивација за остваривање добити која је у основи ових пословних субјеката не би била задовољена. Стога ће коришћење приватног сектора као инструмента за проширење капацитета од креатора политика захтијевати да принципијелно прихвате разумне профитне марже и да их укључе у предвиђања. Тиме ће се доносиоцима одлука

омогућити да израчунају накнаде за упис по дјетету и релативне захтјеве у погледу учешћа у приходима од стране различитих актера (влада, пословних субјеката и домаћинстава). У овом моделу профитна маржа за приватне установе је са полазних 5% текућих трошкова у 2022. повећана на 10% текућих трошкова у 2030. Оправдање веће профитне марже је троструко: као прво, одражава чињеницу да су профитне марже у приватним предшколским установама тренутно често неодрживо ниске; као друго, препознаје потребу подстицања приватног сектора на проширење капацитета у складу са општим проширењем и, треће, отвара буџетски простор да се приватним пружаоцима услуга омогући да реинвестирају у капиталне трошкове.

ИЗНАЛАЖЕЊЕ ИЗВОРА ФИНАНСИРАЊА

У овом дијелу се анализирају опције за проширење услуга предшколског васпитања и образовања у складу са горе наведеним предвиђањима. Према тим предвиђањима, Бијељина досеже потпуни упис у програме предшколског васпитања и образовања (полудневни или цјелодневни) дјеце у доби од три године до поласка у основну школу.

41 "Економија обима" односи се на трошковне предности које предузеће може да постигне повећањем свог обима. Како се број дјеце у приватној предшколској установи повећава, просјечни трошак по дјетету опада због ширења фиксних трошкова на већи број јединица. То може да резултира повећаном ефикасношћу, смањеним трошковима и на крају већим профитом за пословање.

Јавни

Јавни издаци ће бити превладавајући извор додатних средстава потребних за финансирање овог проширења услуга предшколског васпитања и образовања. Влада има четири главна потенцијална правца у изналажењу финансијских ресурса, и то: повећање порезних прихода, уштеде на ефикасности или прерасподјела буџетских приоритета, задуживање и спољна подршка (формална развојна помоћ (ОДА)). Ово је приказано у ромбу фискалног простора (слика 12). Анализираћемо сваку од ових могућности.

СЛИКА 12: РОМБ ФИСКАЛНОГ ПРОСТОРА



Опорезивање

Иако БиХ има релативно ефикасан систем наплате пореза, измјене пореске политике и структуре јавних финансија могле би да повећају мобилизацију домаћих ресурса. Опорезивање је најмоћније средство прикупљања домаћих ресурса и, према Међународном монетарном фонду (ММФ), да би се обезбиједили услови за раст и развој потребан је минимални омјер пореза према БДП-у од 15%.⁴² Овај праг је досегнут у БиХ. У 2019. години остварен је омјер пореза према БДП-у од 20% па је прикупљено 7,09 милијарди КМ (3,68 милијарди долара), што је 2174 КМ per capita.⁴³ Међутим, порезне и јавнофинансијске структуре су регресивне

што отежава прикупљање прихода и остваривање једнакости.

Порезна политика треба да се реформише у правцу система заснованог на порезу на доходак.

Мада порези могу да се убиру на различитим административним нивоима, најважнији извори прихода односно порез на доходак, доприноси за социјално осигурање, порез на добит и порез на додану вриједност (ПДВ), сви су успостављени на заједничком нивоу, а прикупљају их ентитети. Ове заједничке политике, међутим, нису прогресивне и отежавају ефективно убирање пореза. Стопе пореза на доходак и на добит су ниске и јединствене у РС, те износе 10%.⁴⁴ То је довело до ситуације у којој је удио владиних прихода који се прикупља из дохотка, добити и капиталних добитака далеко испод просјека Европске уније и свијета (8% наспрам 18% односно 25%).⁴⁵ Богатије групе становништва не само да остварују корист од ниских пореских стопа већ плаћају (у релативним појмовима) много мање од сиромашнијих група, јер се порези убиру по јединственој стопи. Порезне промјене на овом нивоу могле би да буду сложене и болне, али је потенцијални повраћај таквих измјена огроман. Постоје инспиративни примјери из средње Европе који би могли да се искористе.⁴⁶ Када би пореске стопе пореза на доходак и добит биле више, те прогресивно дефинисане у складу са висином дохотка, могло би да се оствари значајно повећање прихода (као и једнакост у њиховом прикупљању). То је значајно за Бијељину гдје највећи дио прихода (око 50%) града потиче из индиректних пореза (као што је ПДВ).⁴⁷ Повећање пореских примања ентитета би имало важан "trickle-down" ефекат на њихов буџет и самим тим потенцијал за покретање већих јавних улагања у предшколско васпитање и образовање.

42 P. Smith (2018). 'Getting the tax-to-GDP ratio right', ACCA Global, објављено 1. јануара. Доступно на: <<https://www.accaglobal.com/us/en/member/member/accounting-business/2018/01/insights/tax-gdp.html>>.

43 ММФ, Статистички годишњак државних финансија и податковне датотеке те процјене БДП-а Свјетске банке и ОЕСД-а (2022). 'Порезни приходи (% БДП-а) – Босна и Херцеговина', World Bank Group, доступно на: <<https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?locations=BA>>.

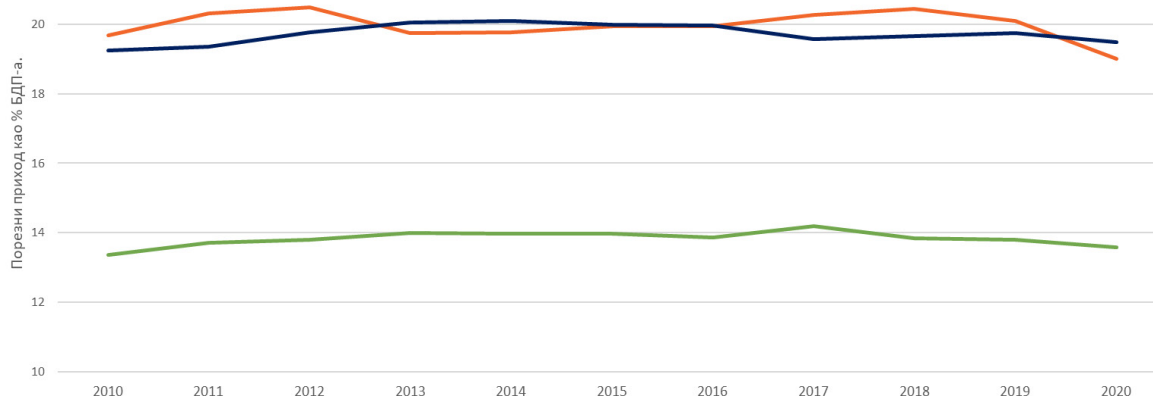
44 PWC (2022). 'Босна и Херцеговина: Индивидуално – порези на', Worldwide Tax Summaries, објављено 3. фебруара. Доступно на: <<https://taxsummaries.pwc.com/bosnia-and-herzegovina>>.

45 ММФ, Статистички годишњак државних финансија и податковне датотеке (2022). 'Порези на доходак, добит и капиталне добитке (% прихода) - свијет, Босна и Херцеговина, Европска унија', World Bank Group, доступно на: <<https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.YPKG.RV.ZS?locations=1W-BA-EU>>.

46 B. Akitoby (2018). 'Raising Revenue: Five country cases illustrate how best to improve tax collection' /Прикупљање прихода: случајеви пет земаља показују најбоље начине за наплату пореза/, IMF Finance and Development, објављено у марту 2018. Доступно на: <<https://www.imf.org/Publications/fandd/issues/2018/03/akitoby>>.

47 Подаци прикупљени од Градске управе Града Бијељина.

СЛИКА 13: ПОРЕЗНИ ПРИХОД КАО ПРОЦЕНАТ БДП-А, 2010–2020: БИХ, ЕУ И СВИЈЕТ.⁴⁸

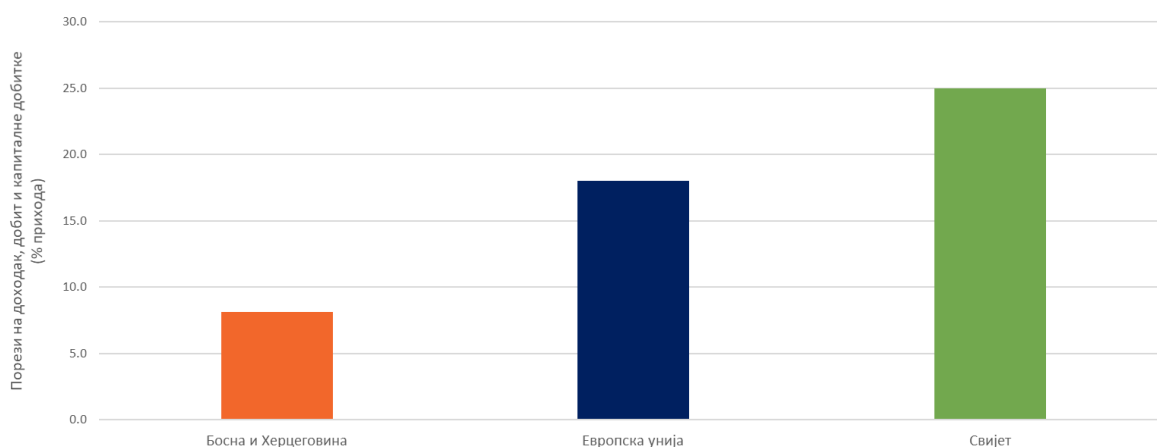


Ефикасност и прерасподјела приоритета

Рјешавање неефикасности у јавној потрошњи могло би да ослободи фискални простор за предшколско васпитање и образовање у Бијелини. Међутим, тренутно је због недостатка података тешко да се процијени ефикасност јавне потрошње у предшколском сектору у РС. Додатна истраживања би била корисна како би се утврдило гдје и како могу да се постигну уштеде у ефикасности.

Примјетно је да преко 90% утрошених средстава за образовање у БиХ одлази на особље, наспрам 77% колико је просјек у ЕУ, чиме се ограничава способност тог сектора да инвестира у материјале за учење и опрему, те инфраструктуру и обуку.⁵⁰ Корупција у употреби јавних буџета је такође значајан разлог за забринутост. БиХ је прошле године заузела треће мјесто у Европи на скали корупције организације Transparency International. Корупција је један од водећих приоритета Мишљења Европске комисије о захтјеву БиХ за чланство у ЕУ, а наводе се неправилности у јавним набавкама и несанкционисање злоупотреба.⁵¹

СЛИКА 14: ПОРЕЗИ НА ДОХОДАК, ДОБИТ И КАПИТАЛНЕ ДОБИТКЕ КАО ПРОЦЕНАТ ВЛАДИНИХ ПРИХОДА, 2020: БИХ, ЕУ И СВИЈЕТ.⁴⁹



48 ММФ, Статистички годишњак државних финансија и податковне датотеке те процјене БДП-а Свјетске банке и OECD-а (2022). 'Порезни приход (% БДП-а) – свијет, Босна и Херцеговина, Европска унија', World Bank Group, доступно на: <<https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?locations=1W-BA-EU>>.

49 ММФ и др. (2022). 'Порези на доходак'.

50 James Gresham и Sharanya Ramesh Vasudevan (2019). 'Realizing education's promise in Bosnia and Herzegovina: The case for investing in children and youth', /Испуњење образовне перспективе у Босни и Херцеговини: аргументи за улагање у дјецу и младе/, Eurasian Perspectives, објављено онлајн 23. децембра.

51 БХРТ (2022). 'Корупција у поступцима јавних набавки у Босни и Херцеговини', БХРТ, објављено онлајн 5. маја 2022. Доступно на: <https://bhrt.ba/korupcija-u-postupcima-javnih-nabavki-u-bosni-i-hercegovini>.

Недостатак средстава за проширење услуга предшколског васпитања и образовања такође би могао да се надокнади кроз прерасподјелу приоритета јавних буџета за предшколске установе.

Тренутно већина јавних финансијских средстава за предшколске установе у Бијељини долази из градске управе. Они су за финансирање предшколских установа издвојили 2.526.578 КМ у 2021. години, што је 4,46% укупних расхода градске управе. Ако претпоставимо да ће буџет града Бијељина расти у складу са предвиђеним економским растом,⁵² дио градског буџета који би требало да се издвоји за предшколско васпитање и образовање како би се покрили трошкови⁵³ модела проширења процијенjen је у табели 7. Већа приоритизација предшколског васпитања и образовања би вјероватно захтијевала буџетске резове у другим областима. Међутим, Град Бијељина је у протеклим годинама пријављивао буџетске суфиците. У 2021. градска управа је потрошила 56.694.091.031 КМ, али је забиљежила приходе од 62.897.181 КМ, што је довело до суфицита од 6.293.090 КМ. Коришћење овог суфицита и његово усмјеравање кроз прерасподјелу приоритета за финансирање услуга предшколског васпитања и образовања могло би да буде важан иновативни механизам за ослобађање ресурса Града Бијељина.

У буџету Министарства просвјете и културе би такође могла да се изврши прерасподјела приоритета с циљем улагања у предшколско васпитање и образовање у Бијељини. То би могло да се постигне на више начина:

- Повећањем удјела буџета Републике Српске који се издваја за ниже административне јединице путем фискалних трансфера (чиме би се остварило повећање укупног буџета Града Бијељина);
- Редизајнирањем аранжмана за фискалне трансфере како би се ускладили према величини популације или потребама, умјесто историјских трендова или пореских примитака (то би значило да сиромашније и/или веће општине/градови (као што је Бијељина) добијају веће фискалне трансфере, а више ријечи о овој теми може да се нађе у дијелу 2.4.1.4);

- Интегрисањем финансирања предшколског васпитања и образовања у образовни систем и повећањем процента издвајања из буџета МПКиК за предшколско образовање (такође анализирано у дијелу 2.4.1.4);
- Прерасподјелом приоритета у постојећим ресурсима, као што су наставници који постају недовољно запослени због демографских промјена, ка пружању услуга предшколског васпитања и образовања.⁵⁴

Спољни

Такође је могуће обратити се развојним партнерима за пружање иностране развојне помоћи. Од завршетка рата 1992–95. год., ова помоћ је значајно допринијела бруто националном доходу (БНД) и важан је извор владиних прихода. Размјери помоћи су се с временом смањивали, а 2020. издаци су били 7 долара по становнику, испод 10-годишњег просјека примљене нето иностране развојне помоћи. Заговарање повећања ове помоћи, у складу с 10-годишњим просјеком, значило би додатних 727.600 долара примљене помоћи само у граду Бијељина. Актери би такође требало да заговарају да се већи дио њихове постојеће иностране развојне помоћи прерасподјелом приоритета преусмјери у инвестиције у људски капитал, посебно у предшколско васпитање и образовање. У 2020. години, нето примљена страна развојна помоћ износила је значајних 133 долара по становнику (у Бијељини, то износи 13.838.619 долара). Међутим, само 21,2% тог износа је потрошено на образовање.⁵⁵ Важно је да актери позивају владе и развојне partnere на одговорност за трошење иностране развојне помоћи те да подстичу издвајања на области које су најважније за друштвени и привредни развој земље.

⁵² Стопе раста на нивоу државе.

⁵³ Предвиђања трошкова узимају у обзир профитне марже у приватном сектору. Свака субвенција општинске владе приватним пружаоцима заснована је на процјени цијене похађања (трошак по дјетету + 10% профитна маржа на текуће трошкове).

⁵⁴ Ово је већ омогућено Законом о високом образовању.

⁵⁵ OECD-DAC (2022). 'Aid at a Glance', OECD DAC Подаци о финансирању развоја, доступно на: <<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm>>.

ТАБЕЛА 7: МОДЕЛИРАЊЕ ФИНАНСИЈСКИХ ИМПЛИКАЦИЈА ПРОШИРЕЊА УСЛУГА ПРЕДШКОЛСКОГ ВАСПИТАЊА И ОБРАЗОВАЊА ЗА ГРАД БИЈЕЉИНУ. СВИ ТРОШКОВИ ИСКАЗАНИ У КМ, УСКЛАЂЕНИ ПРЕМА ИНФЛАЦИЈИ.

	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
Приходи Града Бијељине (КМ) ⁵⁶	62.897.181	68.271.116	71.936.592	75.798.868	79.712.364	83.827.913	88.069.605	92.525.927	97.207.739
Трошкови Града Бијељине (КМ) ⁵⁷	56.694.091	61.538.034	64.842.011	68.323.379	71.850.915	75.560.578	79.383.943	83.400.770	87.620.849
Буџетски суфицит Града Бијељине (КМ) ⁵⁸	6.203.090	6.733.082	7.094.581	7.475.489	7.861.449	8.267.335	8.685.663	9.125.157	9.586.890
Укупне годишње потребе за проширење (КМ)	4.398.014	5.882.133	6.924.928	7.924.829	9.083.708	10.292.723	11.566.425	12.915.014	14.325.990
Предвиђена годишња издвајања Града Бијељине (КМ)	2.526.578	1.966.203	2.470.283	2.985.793	3.623.873	4.357.407	5.196.724	6.154.023	6.311.907
Удио у укупним финансијским потребама према Граду Бијељина	57%	33%	36%	38%	40%	42%	45%	48%	51%
Издаци за предшколске установе као удио укупних трошкова	4,46%	3,20%	3,81%	4,37%	5,04%	5,77%	6,55%	7,38%	8,26%
Удио годишњег буџетског суфицита потребан да би се обезбиједила издвајања Града Бијељине (преко 4,46% укупних трошкова)					5,4%	12,0%	19,1%	26,7%	34,8%

⁵⁶ Израчунато према стварним подацима које је доставило Одјељење за финансије Града Бијељина користећи базу 2021. годину, уз примјењене стопе економског раста и стопе инфлације из ММФ-а (2022–2030).

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Претпоставља се да буџетски суфицит од 10% укупних прихода остаје непромијењен кроз цијели временских хоризонт.

Међутим, страна развојна помоћ треба да се посматра само као краткорочна опција финансирања, са дугорочним циљем преласка на домаће изворе прихода. Са већим економским развојем БиХ, РС и Бијељине, доћи ће до преласка са финансирања путем стране развојне помоћи. Ослањање на донаторску подршку има низ изазова што га чини неатрактивном опцијом за дугорочно финансирање предшколског васпитања и образовања. То укључује:

- **Недостатак контроле:** С обзиром на то да развојну помоћ обезбјеђују спољни актери, приоритети можда неће бити усклађени са приоритетима локалних заједница и влада. Донатори можда неће бити вољни да финансирају проширење услуга предшколског васпитања и образовања или ће жељети да утичу на имплементацију;
- **Промјена приоритета:** Донаторско финансирање никада није загарантовано, а издвајања могу значајно да се разликују из године у годину што отежава планирање и обезбјеђивање одрживости имплементације;
- **Замјењивост:** Када се спољна средства користе за подршку интервенцији, она могу да измјесте или истисну домаће изворе прихода (било јавне или приватне);
- **Одговорност:** Веза између донатора и локалних заједница је слаба, што значи да их је тешко позвати на одговорност ако средства нису доступна или планови нису имплементирани.

Спољно задуживање за спровођење овог проширења услуга предшколског васпитања и образовања требало би да буде посљедње средство. Дефицитарно финансирање интервенција у људском капиталу, као што је предшколско васпитање и образовање, може да се оправда чињеницом да ће дугорочне користи овог улагања више него исплатити трошкове. Међутим, дуг као извор финансирања има своје недостатке. Дугорочно гледано, отплате камата значе да су трошкови напухани. Високи нивои јавног дуга такође могу да буду неодрживи и пријетња важном принципу фискалне политике – агрегатној фискалној дисциплини. То може да доведе до тога да владе буду присиљене да враћају неодрживо високе удјеле својих годишњих прихода за отплату камате и тако ограниче дугорочни фискални простор. Детаљи уговора о задужењу, као што су каматна стопа и услови отплате, у великој мјери утичу на то да ли ће коришћење дефицитарног финансирања као начина

финансирања таквих интервенција бити одрживо или препоручљиво.

За потребе финансирања проширења услуга предшколског васпитања и образовања може да се задужи град Бијељина, РС и/или БиХ. У цијелој БиХ су спроведене структурне реформе како би се обуздао дуг и побољшала макроекономска стабилизација. Укупни општи дуг владе као проценат БДП-а опао је с 39,2% у 2017. на 32,4% у 2019. години. Међутим, дуговања су од тада порасла због фискалних притисака повезаних са пандемијом COVID-19 и досегнула су 38,6% у 2021. год. ММФ подстиче постепену транзицију у буџету за контролу текуће потрошње и улагања у јавну инфраструктуру након COVID-а. Стога, иако је оно могуће, дефицитарном финансирању треба да се приступи с опрезом и да га се пажљиво размотри. Ако је дуг једина опција, било би пожељно да веће административне јединице или БиХ испреговарају што боље услове отплате дуга.

Оптимизација и стабилизација финансирања

Зависност од општинских/градских буџета за финансирање услуга предшколског васпитања и образовања је кључан изазов за повећање јавних издатака за овај вид образовања и за обезбјеђивање једнакости. Општине/градови имају ограничене могућности за прикупљање прихода, што ограничава њихов буџетски простор и отежава алокацију већих ресурса за предшколско васпитање и образовање. Додатни притисак на општинске/градске буџете ради финансирања унапређења у обухвату и квалитету предшколских услуга могао би дугорочно да буде неодржив. Осим тога, с обзиром на то да је буџет изразито политичко питање, нема начина да се досљедно обезбиједи адекватне алокације предшколским установама у будућности. Иако је актуелни градоначелник дефинисао предшколско васпитање и образовање као приоритет градских власти, промјене у администрацији могле би да резултирају изненадним резом у буџетској линији за предшколско образовање из које се тренутно пружа кључна подршка и јавним и приватним пружаоцима услуга. Осим тога, спољни економски утицаји као што су криза у Украјини могу да открију слабости у општинским/градским буџетима услјед ограничене фискалне моћи за одговор. Увођење редовних, намјенских јавних средстава која ће долазити са ентитетског нивоа (укључујући МПик и Фонд) смањило би ову рањивост јавних издатака за предшколско васпитање и образовање. Аактери на сваком административном нивоу (општина/град, ентитет) морају да преузму јасне финансијске

обавезе за предшколско васпитање и образовање и повећају издвајања за малу дјецу.

Осим тога, мора да се спроведе ревизија начина на који се спроведе унутарвладини фискални трансфери. Тренутно аранжмани за фискалну децентрализацију подривају буџетски простор у Бијељини. Велики дио општинских/градских буџета долази са централизованијих нивоа. Децентрализовани фискални аранжмани су комплексни у БиХ и дознаке су често статичне и прилагођене историјским, политизованим обрасцима. Расподјела фискалних ресурса је стога често регресивна у пракси и занемарује факторе као што су број становника, релативна потреба, или локални капацитети за прикупљање прихода. Тако иако Бијељина има трећи по величини буџетски приход од свих општина/градова у Републици Српској, има један од најмањих буџета по становнику. Ако се то пренесе у трошкове, Бијељина је трошила само 558 КМ по становнику у 2020. години наспрам просјека у Републици Српској који је износио 1040 КМ.⁵⁹ Аранжмани фискалне децентрализације утврђују неједнакости између општина/градова и ограничавају могућност насељенијих или општина/градова са више дјеце да пружају услуге. То се преноси у ограничени буџетски простор за предшколско васпитање и образовање и додатно оптерећење ограничених општинских/градских буџета. У цијелом ентитету укупна годишња издвајања за предшколске установе драстично варирају, од 3% укупних трошкова у неким општинама/градовима до 10% у другим. То утиче на уписне капацитете предшколских усанава, квалитет пружених услуга, једнакост и инклузивност у обухвату као и на цијене које плаћају родитељи/старатељи и плате које примају запосленици.⁶⁰

Јавно финансирање предшколског васпитања и образовања, у складу са Законом о предшколском васпитању и образовању РС-а, долази готово искључиво од општинских/градских власти. Иако је тешко да се прате јавни и приватни расходи за ПВО, када се саберу на нивоу РС-а, јасно је да ПВО нема довољно приоритета и средстава. Јавна потрошња за ПВО у РС-у 2021. години износила је свега 0,29%

БДП-а.⁶¹ Узимајући у обзир и издатке приватних и страних средстава, ова бројка расте на 0,42%, при чему јавно финансирање представља 70,9% укупног буџета за ПВО, у поређењу с 29,1% који долази из приватних извора и само 0,02% из страних средстава.⁶² Укупни буџет додијељен ПВО-у много је нижи од просјечне јавне потрошње за ПВО у земљама ОЕCD-а од нешто више од 0,8% БДП-а.⁶³ Обећавајуће, укупна јавна и приватна потрошња за формално образовање у РС-у је висока и 2021. износила је 4,4% БДП-а. Упркос смањењу за 0,1% у поређењу с 2020,⁶⁴ то је изнад сусједних земаља Западног Балкана, попут Србије и Хрватске, чији издаци за образовање износе 3,6% односно 3,9% БДП-а.⁶⁵ Међутим, ПВО је имао удио од само 9,3% укупних издатака РС за образовне установе, у поређењу с 44,8% за основно образовање, 19,4% за средње и 26,5% за високо образовање.⁶⁶

Приватни

Приватно финансирање, у форми издатака домаћинства, представљаће важан механизам за попуњавање финансијског јаза, како краткорочно тако и дугорочно. Иако је предшколско васпитање и образовање јавно добро, финансијски јаз за његово проширење је значајан. Изгледи за прикупљање потребних прихода искључиво путем јавног сектора нису обећавајући, имајући у виду вријеме и политичку определијељеност коју спровођење реформи захтијева. Стога би коришћење директних доприноса домаћинстава за финансирање проширења могло да се покаже кључним за постизање брзог напретка.

59 Републички завод за статистику (2021). Градови и општине Републике Српске, друго, измијењено издање (Републички завод за статистику: Бања Лука, Република Српска).

60 Ивона Челебичић и Златан Јовановић (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" /Профил који је наручио НЕЦП за Глобални извјештај о праћењу образовања 2021 – централна и источна Европа, Кавказ и централна Азија – инклузија и образовање: Сви значи сви!.

61 Републички завод за статистику, Република Српска (2022). Финансијска статистика образовања, 2021. Доступно на: https://www.rzs.rs.ba/static/uploads/saopstenja/obrazovanje/finansijska_statistika_obrazovanja/2021/Finansijska_statistika_obrazovanja_2021.pdf

62 Ibid.

63 Земље ОЕCD-а троше у просјеку нешто више од 0,8% БДП-а на рано васпитање и образовање, уз велике разлике међу земљама. Земље троше више на предшколско образовање него на скрб о дјец, до отприлике 1% у односу на 0,5%. Извор: ОЕCD База обитељских података (2023). Јавна потрошња за скрб о дјец и рано образовање. Доступно на: https://www.oecd.org/els/soc/PF3_1_Public_spending_on_childcare_and_early_education.pdf

64 Републички завод за статистику, Република Српска (2022). Финансијска статистика образовања, 2021. Доступно на: https://www.rzs.rs.ba/static/uploads/saopstenja/obrazovanje/finansijska_statistika_obrazovanja/2021/Finansijska_statistika_obrazovanja_2021.pdf

65 Свјетска банка (2019). Јавна потрошња на образовање, укупно (% БДП-а). Доступно на: <https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=RS-ME-HR>

66 Републички завод за статистику, Република Српска (2022). Финансијска статистика образовања, 2021. Доступно на: https://www.rzs.rs.ba/static/uploads/saopstenja/obrazovanje/finansijska_statistika_obrazovanja/2021/Finansijska_statistika_obrazovanja_2021.pdf

ТАБЕЛА 8: ДОПРИНОСИ ПОСЛОВНИХ СУБЈЕКТА ЗА ПОКРИЋЕ КАПИТАЛНИХ ТРОШКОВА ПРОШИРЕЊА УСЛУГА ПРИВАТНИХ ПРЕДШКОЛСКИХ УСТАНОВА, 2022–2030. ИЗРАЖЕНО У КМ И ПРИЛАГОЂЕНО ЗА ИНФЛАЦИЈУ.

	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	Укупно
Капитални трошкови у приватним установама	29.111	203.893	205.908	206.527	227.704	232.423	236.972	241.577	246.238	1.830.354
Доприноси пословних субјеката за капиталне трошкове	29.111	191.149	180.169	167.803	170.778	159.790	148.108	135.887	123.119	1.305.916
Удио капиталних трошкова приватног сектора које сnose пословни субјекти	100%	94%	88%	81%	75%	69%	63%	56%	50%	72%

Велика већина родитеља/старатеља (97,75%) у Бијељини плаћа преко 50% пуног износа за упис дјетета у предшколску установу (изнад просјека Републике Српске од 93%).⁶⁷ С обзиром на то да је status quo у Бијељини такав да родитељи/старатељи плаћају предшколско васпитање и образовање за своју дјецу, коришћење доприноса домаћинства је добро успостављено. За родитеље/старатеље који могу да приуште плаћање ових накнада, коришћење јавних средстава за субвенционисање или покриће њихових трошкова не би требало да буде приоритет.

Приватни доприноси за услуге васпитања и предшколског васпитања и образовања, међутим, не би требало да се наплаћују од сиромашних или рањивих домаћинстава. Инклузивно предшколско васпитање и образовање значи да сва дјеца имају приступ одговарајућим услугама, без обзира на могућност њиховог домаћинства да им приушти те услуге. Због тога треба да се настави са праксом издвајања значајних средстава за субвенције, односно ослобађање од плаћања (и проширивати је) за домаћинства код којих постоји ризик да

неће моћи својој дјечи да обезбиједи ове услуге. То се односи на дјецу из ромских домаћинстава, дјецу из домаћинстава са малим примањима, дјецу самохраних или незапослених родитеља, дјецу из руралних средина и дјецу са сметњама у развоју. Врло је важно да механизми за одређивање корисника субвенција, односно корисника који ће бити ослобођени од плаћања, буду робусни и експанзивни, како се не би искључила угрожена дјеца. Према разговорима са кључним саговорницима, родитеље/старатеље који не уписују своју дјецу у предшколске установе највише брину финансије. Стога ће издвајање јавних средстава за дјецу која би без њих била искључена представљати битан дио сваке стратегије која се дјелимично ослања на приватне доприносе.

У табелама 8 и 9 приказани су предвиђени приватни доприноси за подршку проширењу у сврху покрића капиталних и текућих трошкова. Очекује се да ће капиталне трошкове приватног сектора покрити пословни субјекти (тј. саме приватне предшколске установе). Доприноси градских власти за капиталне

⁶⁷ Републички завод за статистику Републике Српске (2022). Статистички билтен о предшколском образовању 2021/2022. (Завод за статистику: Бања Лука, Босна и Херцеговина).

ТАБЕЛА 9: ДОПРИНОСИ ДОМАЋИНСТАВА ЗА ПОКРИЋЕ ТЕКУЋИХ ТРОШКОВА У ЈАВНИМ И ПРИВАТНИМ ПРЕДШКОЛСКИМ УСТАНОВАМА, 2022–2030. ИЗРАЖЕНО У КМ И ПРИЛАГОЂЕНО ЗА ИНФЛАЦИЈУ.⁶⁸

	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
Просјечни годишњи доприноси домаћинства по дјетету									
Јавне установе	1.711	1.010	1.041	1.026	1.014	1.006	1.000	995	990
Приватне установе	2.467	2.966	3.020	3.041	3.053	3.038	3.022	2.949	2876
Удио укупних прихода по дјетету од домаћинства									
Јавне установе	24%	23,8%	23,3%	22,7%	22,2%	21,6%	21,1%	20,5%	20,0%
Приватне установе	95%	87%	83%	78%	74%	69%	65%	60%	56%

трошкове с временом ће расти (и досећи 50% до 2030. године) како би се смањило оптерећење приватних пружалаца услуга и изградило чврсто јавно-приватно партнерство. Приватним пружаоцима услуга биће потребно пружити и друге облике подршке за повећање прихода у сврху покривања капиталних трошкова. То може да се односи на јефтине зајмове или ослобађање од пореза.

Очекује се да ће текуће трошкове приватног сектора сносити домаћинства (тј. родитељи/старатељи уписане дјеце). Према овом моделу, очекује се смањење удјела домаћинства за пружање услуга како у јавним тако и у приватним установама. Међутим, иако ће доприноси по дјетету из домаћинства падати у јавном сектору, у апсолутном износу, доћи ће до њиховог благог пораста у приватним установама због повећања укупних трошкова. У јавним установама је постављен циљ да до 2030. године доприноси домаћинства

падну на 20% укупних прихода. У приватним установама је постављен циљ да се до 2030. године удио приходских потреба (трошкови + профит) по дјетету које покрива градска влада повећа на 50% (са 10% у базној 2022. години). Треба да се напомене да су процјене доприноса домаћинства изражене као просјек. Не треба да се очекује да ће сва домаћинства да сnose трошкове за упис дјеце у предшколске установе. Модел је направљен тако да се сва домаћинства са дјецом са сметњама у развоју и дјецом без родитељског старања изузму од плаћања доприноса за предшколско васпитање и образовање (ове трошкове покрива Јавни фонд за дјечију заштиту РС). Градска влада, у сарадњи са приватним и јавним пружаоцима услуга, треба да приступи изради планова прогресивног плаћања за домаћинства, при чему сиромашнија, односно угроженија домаћинства добивају субвенције у већим износима или бивају ослобођена плаћања накнаде.

⁶⁸ Не укључује трошкове и доприносе везане за предшколско васпитање и образовање дјеце са сметњама у развоју. Ове трошкове ће покрити Министарство просвјете и културе.

ПЛАН УЛАГАЊА

Да би Град Бијељина до 2030. године обезбиједио универзалан обухват предшколским васпитањем и образовањем све дјеце у доби од 3 године до поласка у школу биће потребна додатна улагања.

Остварење овог циља захтијеваће комбинована улагања јавног и приватног сектора. Како би могао да се утврди план улагања за постизање наведеног, израђен је свеобухватни модел (табела 10). У моделу су приходске потребе установа у јавном и приватном сектору приказане у односу на финансијске доприносе различитих актера у систему васпитања и предшколског васпитања и образовања. Иако се очекује да ће јавни сектор имати водећу улогу у мобилизацији ресурса, приватни сектор ће имати подједнако важну улогу како у финансирању тако и у пружању услуга. Предвиђа се да ће с временом удио финансирања из домаћинства и пословних субјеката да се смањи, јер ће јавни сектор бити у могућности да преузима све већи дио издатака.

Да би финансирање проширења било изводљиво и правично неопходно је да се пажљиво приступи планирању и изради политика.⁶⁹ У фокусу улагања мора да буде пружање инклузивних услуга васпитања и предшколског васпитања и образовања, уз усмјеравање јавних средстава на заједнице и домаћинства којима је најпотребније. Модел трошкова за ово проширење већ предвиђа субвенционисање свих трошкова пружања услуга за дјецу са сметњама у развоју.

Снажно се препоручује да установе у јавним и приватним центрима усвоје (или подрже важеће) политике за субвенционисање дјеце из сиромашних, руралних или ромских домаћинстава у значајним износима или их ослободе плаћања, тако да доприноси домаћинстава не постану финансијска препрека њиховом приступу услугама. Практичан начин да се то постигне може да буде подјела одговорности и приоритета између јавних и приватних установа. Јавне установе могу да се окрену пружању васпитања и предшколског васпитања и образовања у заједницама у којима нема довољно услуга, чиме ће већа улагања јавних средстава у ове установе на најбољи начин обезбиједити услуге онима којима су најпотребније. Приоритет на листама чекања имала би дјеца слабијег имовинског стања, односно дјеца у стању рањивости, што значи да би дјеца из добростојећих домаћинства прелазила у установе приватног сектора. Закључна напомена треба да се односи на квалитет. У моделу је наглашена потреба не само за повећањем броја уписа, већ и за континуираним побољшањем квалитета. Из тог разлога се очекује да ће се плате васпитача те педагошки и административни трошкови, као и издвајања за дјецу са сметњама у развоју такође повећати (бржом стопом од инфлације) током наведеног периода. Врло је важно да се не штеди у реализацији проширења ако се желе обезбиједити све предности предшколског васпитања и образовања.

⁶⁹ Ако би се ова опција прихватила, треба да се има на уму да ће бити потребно пажљиво планирање и контрола квалитета како би се спријечила негативна перцепција (или мишљење да су јавне установе само за сиромашнију дјецу).

ТАБЕЛА 10: ПЛАН УЛАГАЊА: ПРИХОДСКЕ ПОТРЕБЕ, ДОПРИНОСИ ПРЕМА ВРСТИ АКТЕРА И ПРЕДВИЂЕНИ ФИНАНСИЈСКИХ ЈАЗ, 2022–2030. ИЗРАЖЕНО У КМ И ПРИЛАГОЂЕНО ЗА ИНФЛАЦИЈУ.

	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	Укупно
Укупне приходске потребе, годишње										
Јавне установе	1.954.770	2.316.932	2.661.029	2.941.998	3.268.505	3.601.713	3.945.803	4.303.856	4.671.475	29.666.081
Приватне установе	2.443.244	3.565.201	4.263.899	4.982.832	5.815.203	6.691.010	7.620.622	8.611.158	9.654.516	53.647.684
Укупно	4.398.014	5.882.133	6.924.928	7.924.829	9.083.708	10.292.723	11.566.425	12.915.014	14.325.990	83.313.765
Укупни доприноси, годишње										
Министарство просвјете и културе	21.541	312.665	359.345	429.524	514.958	603.319	698.484	801.057	898.264	4.624.386
Град Бијељина	2.526.578	1.966.203	2.470.283	2.985.793	3.623.873	4.357.407	5.196.724	6.154.023	7.238.938	36.519.824
Пословни субјекти	29.111	191.149	180.169	167.803	170.778	159.790	148.108	135.887	123.119	1.305.916
Домаћинства	3.113.076	3.616.008	4.121.038	4.548.236	5.001.803	5.404.629	5.760.081	6.065.623	6.311.907	43.942.402
Финансијски јаз, годишње⁷⁰										
Министарство просвјете и културе/ Фонд	0	305.490	351.955	421.964	507.239	595.438	690.446	792.858	889.901	4.555.289
Град Бијељина	0	- 711.970	- 288.235	163.829	742.647	1.415.676	2.196.159	3.093.446	4.117.149	10.728.702
Пословни субјекти	0	191.149	180.169	167.803	170.778	159.790	148.108	135.887	123.119	1.295.822
Домаћинства	0	316.148	772.182	1.071.206	1.451.756	1.780.030	2.062.991	2.294.591	2.465.454	12.164.356

70 Израчунато на основу предвиђених трошкова у односу на предвиђену потрошњу ако се задржи status quo (прилагођено за инфлацију и економски раст).

ОПЕРАТИВНА ИЗВОДЛИВОСТ

У овом дијелу изнесена је додатна анализа оперативне изводљивости проширења. Таква анализа захтијева приступ на високом нивоу, узимајући у обзир пет преосталих градивних блокова система предшколског васпитања и образовања: руковођење и управљање, законе и политике, радну снагу, пружање услуга и информације.

РУКОВОЂЕЊЕ И УПРАВЉАЊЕ

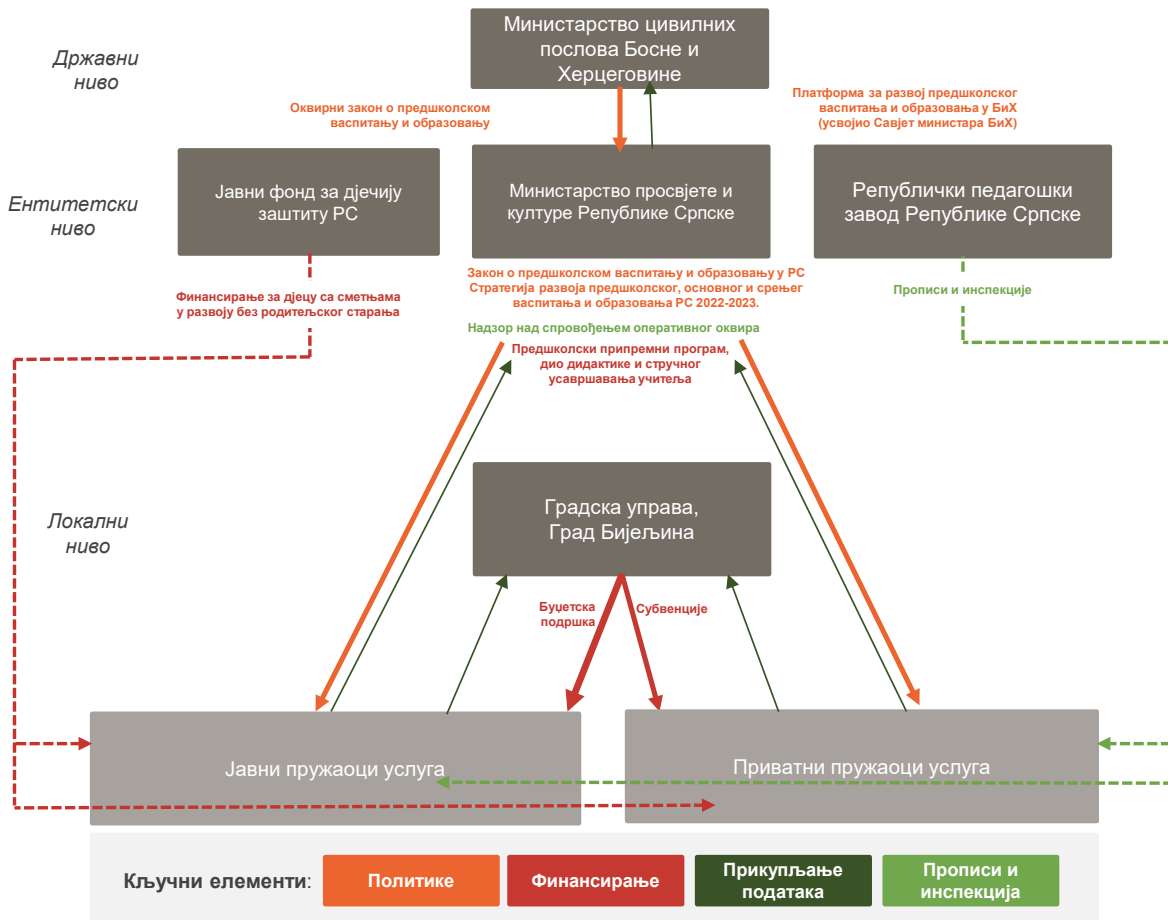
С обзиром на то да се ради о централизованом ентитету, политике које се односе на предшколско васпитање и образовање доносе се на нивоу РС. У складу са Уставом Републике Српске, образовање је у надлежности РС, а Законом о предшколском образовању и васпитању прописане су одредбе о надзору над радом предшколских установа. Од 2008. године, предшколско васпитање и образовање је пребачено из надлежности Министарства здравља и социјалне заштите у надлежност Министарства просвјете и културе, које је предлагач Закона о предшколском образовању и васпитању који је усвојила Народна скупштина Републике Српске. Овим Законом је прописан начин рада и подјела надлежности. У Бијелини Закон о предшколском васпитању и образовању РС уређује ПВО сектор у смислу одредби о начину оснивања предшколске установе и у смислу реализације програма. Оснивач предшколске установе већином је одговоран за њено финансирање и то је најчешће општинска/градска управа за јавни сектор. Иако је слична ситуација присутна и у другим дијеловима БиХ, сектор предшколског васпитања и образовања се издваја јер је општина/град тај који треба да сноси одговорност за финансирање овог сектора, а не ентитет. Градској управи је тако повјерен мандат за спровођење,

финансирање и адекватно пружање предшколског васпитања и образовања.

На слици 15 је приказана структура управљања у области предшколског васпитања и образовања, уз подјелу надлежности и одговорности у Граду Бијелини. Овај систем са више нивоа је довео до преклапања, дуплирања, мањкавости и неефикасности. Градска управа је одговорна за локалне политике, пружање услуга и финансирање, што значи да има јасну руководећу улогу. Овај систем је јаснији за јавне предшколске установе. Годишњи програм рада јавне предшколске установе, у складу са Законом, предлаже стручни савјет, а усваја га управни одбор и доставља оснивачу на одобрење, те МПМК-у и Републичком педагошком заводу РС на преглед до краја септембра текуће године. Годишњи програм рада приватне предшколске установе доноси њен руководилац уз сагласност оснивача и доставља га МПМК-у и Републичком педагошком заводу РС на преглед до краја септембра текуће године. Када је у питању прикупљање података и информација, постоји низ паралелних система који често нису међусобно увезани што нарушава кохерентност података које садрже.

Постоје бојазни око квалитета регулисања и надзора у сектору васпитања и предшколског васпитања и образовања. Примјера ради, регистровање јавних и приватних установа је у надлежности Министарства просвјете и културе, које утврђује да ли су испуњени услови за њихово оснивање. Ова студија је показала да градска влада у Бијелини није увијек на вријеме информисана о отварању неке приватне установе те самим тим није у могућности да изврши надзор и прати упис, односно да родитељима/старатељима обезбиједи приступ расположивим субвенцијама. Док

СЛИКА 15: РУКОВОЂЕЊЕ И УПРАВЉАЊЕ СЕКТОРОМ ПРЕДШКОЛСКОГ ВАСПИТАЊА И ОБРАЗОВАЊА У БИЈЕЉНИ



је Правилником о остваривању стручно-педагошког надзора у предшколској установи дефинисано да квалитет услуга предшколских установа контролише Републички педагошки завод Републике Српске, требало би да се спроведе више активности на ширењу информација о овом правилнику и његовим импликацијама по регулацију и инспекцијски надзор – с обзиром на то да сви актери нису на исти начин разумјели одговорности.⁷¹

Имплементација Закона о предшколском васпитању и образовању Републике Српске додатно усложњава ову ситуацију. Према одредбама овог закона, Министарство просвјете и културе надлежно је за реализацију тромјесечног програма предшколског васпитања и образовања за дјецу у години пред полазак у основну школу. Овај програм финансира и надзире Министарство просвјете и културе РС. Међутим, сви остали програми васпитања и предшколског васпитања и образовања се финансирају на општинском/градском нивоу. Овај двоструки, неуједначени приступ пружању

услуга предшколског васпитања и образовања је неефикасан и не гарантује дјецу у Бијелјини приступ услугама које су им потребне. Министарство просвјете и културе треба да преузме већу улогу у финансирању предшколског васпитања и образовања у цијелој РС како би се постигла већа усклађеност између општина/градова када је у питању обухват.

ЗАКОНИ И ПОЛИТИКЕ

У току протеклих петнаест година остварен је напредак у стварању повољног окружења за креирање политика које се односе на предшколско васпитање и образовање. Најважнији закони су наведени у табели 11. Оквирни закони, као што је *Оквирни закон о предшколском васпитању и образовању (2007)* предвиђају стварање подстицајног окружења за позитиван рани раст и развој и обавезују министарства на свим нивоима да ускладе, односно замијене постојеће законе који се тичу предшколских установа.

71 Службени гласник Републике Српске, бр. 6/21.

ТАБЕЛА 11: ЗАКОНОДАВСТВО КОЈЕ СЕ ОДНОСИ НА ПРЕДШКОЛСКО ВАСПИТАЊЕ И ОБРАЗОВАЊЕ

Законодавство	Ниво	Година	Значај
Оквирни закон о предшколском васпитању и образовању	БиХ	2007.	Препознаје незамјенјиву улогу предшколских установа као основа васпитања и образовања и предвиђа принципе и норме за пружање предшколског васпитања и образовања Члан 16. предвиђа обавезу уписа дјече у предшколско васпитање и образовање у години пред полазак у основну школу. Финансирање, трајање и сам програм утврђују надлежни образовни органи
Заједничко језгро cjеловитих развојних програма за предшколско васпитање и образовање	БиХ	2016.	Аутор је Агенција за предшколско, основно и средње образовање Има за циљ стварање услова за унапређење личног, емоционалног, социјалног и образовног благостања сваког дјетета у БиХ
Платформа за развој предшколског васпитања и образовања у Босни и Херцеговини	БиХ	2017.	Документ стратешког типа на нивоу државе за развој предшколског васпитања и образовања у Босни и Херцеговини Документ је усвојио Савјет министара 2017. године и усаглашен је са актуелним трендовима у ЕУ и УН и стандардима у пољу предшколског васпитања и образовања
Закон о предшколском васпитању и образовању РС	РС	2015.	Регулише предшколско васпитање и образовање дјече старости од шест мејсеци до поласка у основну школу ⁷² Измјенама и допунама из 2020. омогућено је да се предшколско васпитање и образовање може реализовати у основним школама и центрима за социјални рад те за то предвиђеним центрима
Програм предшколског васпитања и образовања у Републици Српској	РС	2007.	Утврђује принципе и циљеве предшколског образовања и васпитања, као и методе рада школе и наставне методе ⁷³ Наводи развојне циљеве у физичким, социо-емоционалним, интелектуалним, комуникацијским и креативним доменима за дјецу до шест година ⁷⁴
Стратегија развоја образовања РС за период 2030–2022.	РС	2021.	Повећање доступности предшколских програма утврђује као приоритет, укључујући изградњу више објеката и измјену подзаконских аката о образовању као кључне мјере за побољшање доступности ⁷⁵ Побољшање организације прије почетка школске године, укључујући израду плана расподјеле средстава ⁷⁶ Остали приоритети укључују подизање свијести о важности раног учења, побољшање инклузије дјече са сметњама у развоју ⁷⁷
Програм предшколског васпитања и образовања РС	РС	2022.	Ажурира Програм предшколског образовања и васпитања у Републици Српској из 2007. Настоји подржати већи обухват и капацитет јавних и приватних предшколских установа, као и квалитет пружања услуга

72 Службени гласник Републике Српске бр. 79/2015, 63/2020 и 64/2022.

73 Министарство просвјете и културе – Република Српска. (2007). Програм предшколског образовања и васпитања у Републици Српској. Завод за уџбенике и наставна средства: Источно Сарајево.

74 Ibid.

75 Република Српска. (2021). Стратегија развоја предшколског, основног и средњег васпитања и образовања у Републици Српској за период 2022–2030.

76 Ibid.

77 Ibid.

ЉУДСКИ РЕСУРСИ

Међутим, имплементација политике у области предшколског васпитања и образовања и закона није усаглашена. Иако је Република Српска успоставила програм предшколског васпитања и образовања у години пред полазак у основну школу, упис у овај програм није обавезан и кратко траје (чиме се смањују могући корисни ефекти по развој дјетета). **Могло би да се учини више на јачању правног окружења које је подстицајно за предшколско васпитање и образовање у Бијељини.** Предлажу се сљедећа побољшања закона и оквира који су тренутно на снази:

1. **Утврдити параметре припремних програма предшколског васпитања и образовања у години пред полазак у школу:** то се односи на потребну дужину трајања, временски распоред, формат, финансирање и стандарде за реализацију програма.
2. **Продужити припремне програме предшколског васпитања и образовања за дјецу узраста од пет година до поласка у школу и унаприједити приступ за дјецу старости од три до пет година.** Дугорочни циљ је да се побољша покривеност припремним програмима и прогресивно обухвате сва дјеца узраста за предшколско васпитање и образовање.
3. **Унаприједити мултисекторски приступ у изради и дизајнирању политика:** холистички приступ дизајнирању политика предшколског васпитања и образовања уз примјену Оквира подстицајне бриге за развој у раном дјетињству (енгл. *Nurturing Care Framework*) који такође предвиђа промовисање здравља, исхране, безбједности и респонсивне бриге за малу дјецу.

Према моделу и сценарију проширења, до 2030. године биће потребно додатних 195 васпитача и 69 чланова пратећег особља. Тренутно у граду у предшколским установама раде 133 васпитача, од којих је 48 запослено у јавној установи. На основу постојеће законске регулативе, која прописује број особља и дјеце по васпитној групи (по годинама), урађени су обрачуни за процјену мањка у људским ресурсима. У табели 12 је приказано како ће се број потребног особља и васпитача повећавати како се буде повећавао број уписане дјеце за сваку годину од 2022. до 2030.

Забрињава пак број особа које студирају за васпитаче у односу на тренутни број васпитног особља.

Према наводима актера, на тржишту рада постоје капацитети за ангажман васпитача, а у евиденцији локалног бироа за запошљавање налази се одређени број квалификованих кандидата. Међутим, када се ти капацитети посматрају у односу на додатне потребе уколико дође до проширења (да би се задовољила потражња, јер многе предшколске установе већ имају велике листе чекања, или да се реализују моделирани сценарији), на тржишту рада може да настане мањак. То може да буде нарочито изражено у руралним и периферним дијеловима града гдје перспективни васпитачи нису довољно добро информисани о могућностима запошљавања, или нису довољно мотивисани да искористе те могућности. Надаље, квалификације потребне за стицање звања васпитача су прилично високе (Законом је утврђен минимално први циклус студија као обавезан⁷⁸) и временски захтјевне. Док су ове квалификације неопходне за успјешну реализацију курикулума (и хармонизоване са другим европским и сусједним земљама), биће важно за власт да подржи радну снагу за усавршавање. Повећање капацитета и флексибилности радне снаге у образовању од кључног је значаја.

ТАБЕЛА 12: ПРЕДВИЂЕНЕ ПОТРЕБЕ У ПОГЛЕДУ ЉУДСКИХ РЕСУРСА ЗА ПРЕДШКОЛСКО ВАСПИТАЊЕ И ОБРАЗОВАЊЕ, ПО ГОДИНИ ЗА ПЕРИОД ОД 2022. ДО 2030. ГОДИНЕ, УКУПНО ДО 2030.

		2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	Укупно
Јавне установе	Потребни број васпитача	48	49	54	59	64	68	73	77	81	
	Потребно запослити	0	3	7	7	8	8	8	8	8	56
Приватне установе	Потребни број васпитача	85	97	109	120	132	143	155	166	176	
	Потребно запослити	0	16	16	16	18	18	18	18	18	139

78 Закон о високом образовању такође дозвољава преквалификацију у трајању од годину дана.

Да би се реализовала планирана проширења биће неопходно изградити стратегије за подстицај проширења радне снаге и управљање радном снагом коју чине васпитачи. У том смислу може да се размотри реализација низа активности.

1. Боља промоција могућности запошљавања у сектору предшколског васпитања и образовања (посебно за младе);
2. Финансијска, односно техничка подршка будућим васпитачима (попут субвенционисаних програма оспособљавања или финансијске подршке студентима који стичу квалификације на факултетима у Бијељини или Бањој Луци);
3. Пружање могућности наставницима на другим нивоима, укључујући основну школу, да се преусмјере на млађе старосне групе. С обзиром на промјенљиву демографску структуру, очекује се да ће мање дјеце ући у систем формалног образовања у наредним годинама, што значи да ће доћи до вишка капацитета међу наставним особљем. Промовисање преквалификације у предшколско васпитање и образовање може да буде добар начин да се обезбиједи флексибилност на тржишту рада и спријечи незапосленост.

Успјех ових стратегија, међутим, зависи од промјене перцепције јавности о важности васпитача, као и од успостављања структуре накнада која ће привући и задржати нове кадрове у овој професији. Услови рада у предшколским установама су проблем који треба хитно да се рјешава. Сектор се сматра лоше организованим са просјечном платом васпитача која износи само 13.836 КМ годишње, што је око 54% просјечне плате наставника у основној школи. Актери су указали на ову разлику у платама, накнадама и правима између васпитача и наставника у основном образовању иако су за рад и у предшколском и у основном образовању потребне сличне квалификације. Због тога се васпитачи у сектору предшколског васпитања и образовања, а посебно они запослени у приватним установама, не осјећају довољно цијењеним и нису сигурни у своје запослење. Васпитачи имају кључну улогу у обезбјеђивању квалитета услуга које се пружају дјечи, због чега је изузетно важно да се осјећају цијењеним и поштованим. Надаље, без побољшања услова рада, што се односи и на организационе структуре и плате, изгледно је да потенцијални кадрови неће бити мотивисани за рад у овом сектору. Из тог разлога су трошкови проширења услуга предшколског васпитања и образовања у овој студији засновани на платама наставника у основним школама, а не на

платама васпитача, ради заговарања побољшања услова рада.

ПРУЖАЊЕ УСЛУГА

Инфраструктура

Предшколске установе у Бијељини немају инфраструктуру која би подржала модел проширења.

Листе чекања у већини установа су дуге због ограничених капацитета. То је посебно случај са јавном предшколском установом гдје због нижих цијена и субвенционисаних програма за поједине групе значајан број дјеце није уписан због мањка капацитета предшколских установа (око 200 дјеце). Да би се задовољила потражња, јавна установа би морала да повећа капацитете за око 70%.

Постоје могућности за проширење инфраструктурних капацитета уз обезбјеђивање додатних просторија, односно пренамјену других јавних простора.

У јавној установи су већ урађена одређена проширења у протеклом периоду уз подршку градске управе, Предсједника Републике Српске и Владе Републике Српске. Како би се допуниле услуге доступне у установама у центру града, у периферним дијеловима града обезбијеђене су додатне просторије пренамјеном просторија у школама за предшколско васпитање и образовање. Овај начин проширења капацитета има потенцијала. Капацитети у школама ће вјероватно расти у наредним годинама, јер се број дјеце смањује судећи по демографским трендовима. За рурална, односно периферна подручја, гдје нема довољно мале дјеце којој су потребне услуге да би се оправдала набавка просторија, прилагођавање постојећих простора у образовним установама за предшколско васпитање и образовање може да се покаже као најбоља опција за проширење (и већ се реализује како би се проширили будући капацитети за ПВО у Бијељини). Слично установама у другим градским срединама, и јавна предшколска установа у Граду Бијељина је пронашла просторије које се тренутно не користе и нада се да ће бити у могућности да привуче инвестиције за њихово опремање и коришћење. Треба да се напомене да ће трошкови реновирања или набавке вјероватно бити већи од прогнозираних – због повећања цијена грађевинског материјала, на примјер (табела 13, дио 2.2.1).

Потребна су додатна рјешења за подршку проширењу услуга у приватном сектору.

Напријед наведена рјешења односе се углавном на јавне пружаоце услуга. Изгледи за улагања у додатне просторе у приватном сектору могу да буду знатно мањи, с обзиром на ризик, као и захтјеве у погледу капитала

ТАБЕЛА 13: ПОТРЕБЕ ЗА ДОДАТНИМ ПРОСТОРИЈАМА, ЈАВНИ И ПРИВАТНИ СЕКТОР, 2022–2030.

	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	Укупно
Јавни										
Број просторија	20	24	27	29	32	34	36	39	41	
Нове просторије	0	4	3	2	3	2	2	2	2	21
Приватни										
Број просторија	43	49	54	60	66	72	77	83	88	
Нове просторије	0	6	6	6	6	6	6	5	5	46

Програм предшколског васпитања и образовања и дидактички материјал

и проналазак инвеститора. Многи актери у приватном сектору су истакли ову забринутост, наводећи да, иако би били заинтересовани за проширење својих капацитета, нису у могућности да то учине из финансијских разлога. Влада (РС или на нивоу града) стога мора да размотри мјере за подршку инфраструктурном проширењу у приватном сектору. Бројни су примјери успјешних модела јавно-приватног партнерства у свијету за подршку ширењу приватног сектора у образовању како би се задовољила потражња. Ти примјери треба да се размотре и прилагоде локалном контексту. Активности у том смислу могле би да укључују давање бесповратних средстава или зајмова са ниским каматама приватним пружаоцима услуга како би се подржала набавка или реновирање додатних просторија, субвенције за најам просторија, моделе *Build-Operate-Transfer*,⁷⁹ па чак и ослобађање приватних предшколских установа од плаћања пореза. Позитивно, треба да се истакне да је Град Бијељина у 2022. години додијелио једнократну новчану помоћ приватним предшколским установама за побољшање услова.

Јасни правни стандарди регулишу пружање услуга предшколског васпитања и образовања. Међутим, да би се обезбиједило поштовање педагошких стандарда, неопходно је да се уведу одређена побољшања. Министарство просвјете и културе сарађује са Републичким педагошким заводом РС на праћењу квалитета рада установа за предшколско васпитање и образовање, што подразумева и праћење квалитета програма. Ипак, и актери из јавног сектора и пружаоци услуга истакли су потребу за даљим развојем програма и стандардизацијом пружалаца услуга. Програми предшколског васпитања и образовања се сматрају застарјелим, а методе педагошког рада неусаглашене са најбољим праксама које подразумевају употребу дигиталних технологија за унапређење учења, односно спречавање примјене техника које су усмјерене на васпитача. Међутим, важно је да се напомене да је у септембру 2022. МПКиК објавио нови програм предшколског васпитања и образовања чији ефекти на квалитет предшколског васпитања и образовања тек треба да се процијене. Тамо гдје су стандарди квалитета усвојени, не примјењују се увијек. Окружење често није погодно за структурисано учење кроз активни ангажман и сарадњу са дјецом упркос високом нивоу његе и бриге која се пружа у сектору предшколског васпитања и образовања. Чак и у скупљим приватним установама за предшколско васпитање и образовање напуштање

⁷⁹ Модели *Build-Operate-Transfer* понекад се користе за финансирање великих пројеката, обично инфраструктурних (у овом случају, предшколске просторије), који су развијени кроз јавно-приватна партнерства. Шема *Build-Operate-Transfer* односи се на почетну концесију од стране јавног субјекта, као што је локална управа, приватној фирми за изградњу и управљање пројектом. Након одређеног временског оквира, обично двије или три деценије, контрола над пројектом се враћа јавном субјекту.

праксе једноставних активности цртања и увођење активности које су усмјерене на конкретне исходе учења и развоја не тече глатко. Надаље, утврђено је да многе установе немају довољно ресурса и материјала да пруже образовање дјецы са сметњама у развоју задовољавајућег квалитета. У БиХ преко 90% трошкова образовања иде на трошкове особља, док у ЕУ тај проценат износи у просјеку 77%.⁸⁰ То установама отежава улагање у педагошке материјале и унапређење окружења за учење. Због свега наведеног потребна су значајна финансијска улагања како би се обезбиједило да предшколске установе располажу потребним ресурсима за практично учење и реализују квалитетне и занимљиве програме, те да у њима ради особље оспособљено за коришћење тих ресурса.

Важно је да се напомене да програми од 180 часова Министарства просвјете и културе нису довољни да пруже адекватне и висококвалитетне услуге предшколског васпитања и образовања. Ови програми од 180 часова се реализују као одговор на обавезу увођења предшколског образовања у години пред упис у основну школу. Као што показује једно истраживање, постоји позитивна корелација између похађања припремног предшколског програма у РС и спремности за школу.⁸¹ Међутим, потребни су додатни напори да се процијени дугорочни учинак ових програма, с обзиром на то да је секундарна анализа TIMSS 2019 показала да само дјеца која су похађала предшколске установе двије године или више имају боље резултате.⁸²

Потражња

Потражња родитеља и старатеља за услугама предшколског васпитања и образовања у Бијељини је у порасту, што је позитиван сигнал за проширење услуга. Потражња већ надмашује понуду у јавним и приватним установама у којима су листе чекања дуге упркос свим уложеним напорима на проширењу капацитета. Интервјуи са пружаоцима услуга и неколико владиних дужносника указали су на то да је мало вјероватно да ће се становништво опирати напорима да се повећа број мале дјеце у предшколским установама и да ће, у неким случајевима, бити позитивно прихваћени.

Треба да се настави са спровођењем активности на повећању потражње међу становништвом за које је мање вјероватно да ће уписати своју дјецу у предшколско васпитање и образовање. Истраживања показују да иако се ставови полако мијењају, још увијек постоји стигма повезана са слањем дјеце у предшколске установе. Предшколско васпитање и образовање не доживљавају сви као образовање већ као облик бриге за дјецу, захваљујући којој се родитељи и старатељи, а посебно мајке, ослобађају својих обавеза. Актери су предложили спровођење анкета на локалном нивоу о ставовима родитеља и старатеља према предшколском васпитању и образовању како би се осмислиле активности за подизање потражње. Те активности би могле да укључују постепено увођење предшколског васпитања и образовања за све заинтересоване како би се омогућио период аклиматизације, субвенционисање или обезбјеђивање превоза за дјецу, посебно у руралним подручјима, за похађање предшколских установа, финансијске субвенције или ослобађање од плаћања накнада, као и даље и проширене друштвено-бихевиоралне кампање на локалном нивоу.

80 James Gresham и Sharanya Ramesh Vasudevan (2019). Испуњење образовне перспективе у БиХ: аргументи за улагање у дјецу и младе ('Realizing education's promise in Bosnia and Herzegovina: The case for investing in children and youth'), Eurasian Perspectives, објављено на интернету 23. децембра.

81 Цвијановић, Н., Мојић, Д. (2020). Институционална педагошка интервенција у раним годинама живота на путу цијеложивотног учења [Institutional pedagogical intervention in early years in the context of early learning]. Croatian Journal of Education, 22 (Sp.Ed.3), 51-69. <https://doi.org/10.15516/cje.v22i0.3909>

82 Агенција за предшколско, основно и средње образовање (2022). Предшколско васпитање и образовање као одредница ученичких постигнућа у Босни и Херцеговини у TIMSS 2019. Доступно на: <https://aposo.gov.ba/sadrzaj/uploads/%D0%90naliza-zadata-ka-po-sadrzajmim-i-kognitivnim-domenama-TIMSS.pdf>

ИНФОРМАЦИЈЕ

Ове активности треба да буду засноване на принципима инклузивног образовања и усмјерене на рањиву и искључену дјецу. Мање је вјероватно да ће дјеца из ромских домаћинстава, дјеца која живе у руралним срединама, односно дјеца из домаћинстава са ниским примањима или са незапосленим старатељима, похађати предшколске установе.⁸³ То је проблем који мора да се рјешава јер води ка продубљивању неједнакости с обзиром на то да је већа вјероватноћа да ће имућнија, градска дјеца имати прилику да искористе погодности похађања предшколског васпитања и образовања. Процјењује се да мање од 2% све ромске дјеце у БиХ похађа предшколско васпитање и образовање,⁸⁴ при чему од укупног броја дјеце која похађају предшколско васпитање и образовање у Бијељини, 82% долази из домаћинстава у којима су оба родитеља запослена.⁸⁵ Интервенције би из тог разлога требало да буду осмишљене тако да се што више повећа потражња међу овим групама дјеце. Активности би требало да укључују финансијску подршку (као што је ослобађање од плаћања накнада, предвиђено у моделу финансијске изводљивости), као и неновчане активности попут обезбјеђивања превоза, obroка или кампања за подизање свијести.

Како би се ефикасније повећала покривеност услугама предшколског васпитања и образовања, неопходно је да се унаприједи информациони системи. Иако је у Републици Српској информациони систем за управљање образовањем [ЕМИС] боље развијен, податке који су од кључног значаја за планирање и креирање политике је тешко пронаћи док подаци из различитих извора често нису усаглашени. Основни подаци о упису, броју запослених и финансирању нису усаглашени у евиденцијама Републике Српске, градске управе у Бијељини и пружалаца услуга. Надаље, подаци се нередовно дистрибуирају, односно нису лако доступни различитим нивоима управе, што додатно усложњава ситуацију.

Подаци морају рутински и поуздано да се прикупљају. Наведене информације су важне за процес стратешког планирања и обрачун трошкова, те за праћење и евалуацију и анализу правичности, као и за успјешно заговарање повећања подршке. Начин на који се подаци тренутно прикупљају, евидентирају и дистрибуирају отежава анализу. Због сложености буџетских процедура, врло је тешко стећи слику о сразмјерним издацима за предшколско васпитање и образовање у земљи, а потом у свакој од општина/ градова. Тиме је још теже позивати владе на одговорност за обезбјеђивање одговарајућих ресурса за пружање есенцијалних услуга.

83 UNICEF (2013). Положај ромске дјеце и породица у Босни и Херцеговини (The Status of Roma Children and Families in Bosnia and Herzegovina), објављено у јануару 2013. године. Доступно на: <<https://www.unicef.org/bih/en/reports/status-roma-children-and-families-bosnia-and-herzegovina>>.

84 UNICEF (2020). Ситуациона анализа о положају дјеце.

85 Републички завод за статистику (2022). Предшколско образовање 2021/2022. Статистички билтен (Републички завод за статистику: Бања Лука, Босна и Херцеговина).

ПОЛИТИЧКА ИЗВОДЉИВОСТ

Реформа пружања услуга никада није искључиво технички процес и врло је битно да се води рачуна о политичкој изводљивости. Имајући у виду политички и институционални контекст, то је нарочито важно за Републику Српску. У овом дијелу ћемо се кратко осврнути на политичку изводљивост проширења услуга и ситуацију из јула 2022. године. Уколико се приступи проширењу обухвата предшколским васпитањем и образовањем, биће неопходно да се спроведе анализа у контексту политичке економије у свакој тачки имплементације јер је микрополитика, која пружа могућности, али уједно може да представља пријетњу, подложна брзим промјенама. Оквир приказан на слици 16 чини основу те анализе. Овај оквир (незнатно прилагођен), наведен у биљешци Програма RISE, концептуализира политичку економију образовних система и препознаје три групе актера: грађане/родитеље/старатеље, пружаоце услуга и владу. Сви актери су међусобно повезани и имају моћ једни над другима дјелујући у ширем политичком контексту на који утичу институције, као и политичко уређење и друштвене основе. Оквир је коришћен за разматрање политичке изводљивости проширења услуга предшколског васпитања и образовања у Бијељини те се у даљем тексту бавимо сваким од актера посебно.

ГРАЂАНИ, РОДИТЕЉИ И СТАРАТЕЉИ

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

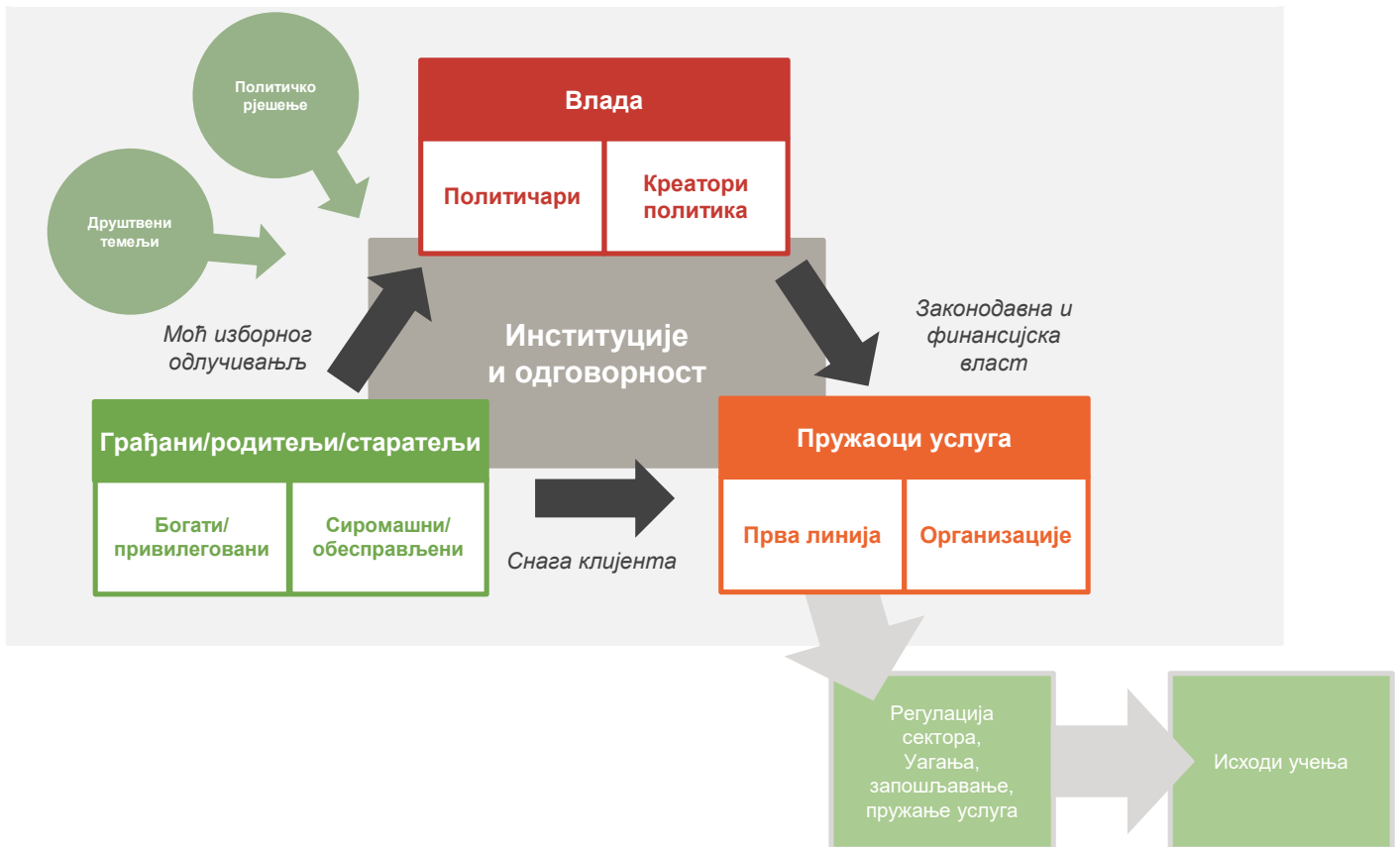
Опсежна реформа пружања услуга ријетко се налази на врху листе политичких приоритета, због перципираног недостатка јавног интереса.

Међутим, градска управа у Бијељини показала је континуирану одређеност пружању услуга предшколског васпитања и образовања, издвајајући %4,46 свог укупног буџета за предшколске установе у 2021. години. Ту подршку је пратила растућа потражња за услугама те су се јавна и приватне установе нашле у ситуацији да морају да праве листе чекања с обзиром да је потражња надмашила тренутну понуду. Све то показује да ће повећање јавних улагања у предшколске установе вјероватно наићи на одобравање, посебно међу родитељима и старатељима који не само да ће имати користи од учинка образовања на њихову дјецу већ ће им добро доћи и подршка у бризи за дјецу, што ће им омогућити повратак на посао, односно бављење другим активностима. Тренутно се субвенције за дјецу у приватним ПВО установама остварују у осам јединица локалне самоуправе у Републици Српској, међу којима је и Бијељина.

Подршка родитеља и старатеља треба да се задобије одговарајућим приступом и преговарањем.

Према наводима саговорника, потражња за услугама предшколског васпитања и образовања није иста код свих група родитеља и старатеља, јер неки од њих не препознају учинак образовања и дугорочну корист образовања за њихову дјецу. Стога се очекује да ће проширење услуга ометати фактори као што су финансијски трошкови (директни и индиректни), вријеме потрошено на превоз дјетета те социолошка и културолошка увјерења да за малу дјецу треба да се брину само родитељи и да их не треба излагати формалном васпитању и образовању. Такав отпор међу родитељима и старатељима може да се евентуално очекује у руралним и периферним подручјима, као и међу

СЛИКА 16: ОКВИР ПОЛИТИЧКЕ ЕКОНОМИЈЕ ЗА ПРЕДШКОЛСКО ВАСПИТАЊЕ И ОБРАЗОВАЊЕ – ПРИЛАГОЂЕНО ИЗ HENSTRIDGE, Lee и Salam (2019) Свеобухватнија дијагностика политике (Political Economy Framework for Early Childhood Education – adapted from Henstridge, Lee and Salam (2019) 'Thicker Policy Diagnostics').⁸⁶



домаћинствима са нижим приходима на територији града. Родитељи и старатељи су важни актери у проширењу услуга и стога све интервенције морају да буду осмишљене тако да одговоре овим изазовима. Активности усмјерене на повећање потражње, како је наведено у дијелу 4.4.3, могу да укључују друштвене и бихевиоралне кампање те образовне кампање усмјерене на родитеље/старатеље о важности предшколског васпитања и образовања, обезбјеђивање субвенција или ослобађање од плаћања накнаде за упис (усмјерене евентуално на породице слабијег имовног стања, односно рурална домаћинства), као и организовање превоза за дјецу у периферним подручјима. Трошкови превоза

дјеце у ПВО установе такође се смањују отварањем јединица у руралним подручјима Бијељине. Имајући у виду кризу изазвану растом трошкова живота, ова финансијска подршка ће вјероватно имати значајну улогу у задобијању подршке родитеља/старатеља. Политике морају да буду осмишљене и саопштене јавности тако да отклоне ове забринутости и морају да се конципирају тако да јасно указују на све предности уписа дјеце у предшколско васпитање и образовање, како се то не би сматрало нечим што је наметнуто као обавеза одозго.

⁸⁶ A. Gershberg (2021). Истраживање политичке економије за унапређење система образовања (Political Economy Research to Improve Systems of Education): Водећи принципи за истраживачке пројекте тима за политичку економију (усвајање) програма RISE (Guiding Principles for the RISE Programmes's Political Economy Team (Adoption) Research Projects', RISE): Биљешка о увиди (Insight Note), доступно на: <<https://riseprogramme.org/publications/political-economy-research-improve-systems-education-guiding-principles-rise>>.

Отпор може да се очекује у погледу финансирања ове интервенције. Иако очекујемо да ће проширење обухвата услуга предшколског васпитања и образовања бити политички популарно међу грађанима Бијељине, проналазак извора јавних средстава за финансирање проширења вјероватно неће бити толико популарно. То је значајан проблем када се има у виду старија популација у Републици Српској чији су ставови укоријењени у традиционалним вриједностима и ставовима о породици и за које предшколско васпитање и образовање није горуће питање. Као што је предложено у анализи буџетског простора у дијелу 3.4.1, опције које имају највише изгледа за обезбјеђивање додатних јавних средстава за ову интервенцију су повећање опорезивања, прерасподјела приоритета за потрошњу из других области, односно реструктурирање аранжмана фискалних трансфера између РС и општина/градова. У свим овим активностима ће неко бити "побједник", а неко "губитник", што може да изазове значајан политички отпор и, зависно од релативне моћи ових група, да успори спровођење реформе. Ако буду прогресивно увођене, ове промјене буџетског простора вјероватно ће повећати притисак на богатије и привилегованије групе. Према новим политикама, они ће бити приморани да плаћају веће порезе и имаће мање користи од јавних издвајања за друге области (као што су цесте или инфраструктура), или ће средства из њихове релативно богатије регије бити прераспоређена у корист сиромашнијих регија унутар ентитета. Успјешно финансирање ових интервенција ће због тога зависити од нагодбе између богатијих и сиромашнијих и њихове спремности да прихвате унакрсно субвенционисање и реформе у Бијељини и Републици Српској.

Интервенција мора да буде приказана као улагање у будући раст и већу јавну благајну у будућности. Улагања у предшколско васпитање и образовање треба да се заговарају као дио рјешења за одлив мозга, чиме ће се подстицати родитељи/старатељи да свој живот граде у Бијељини, те стварати услови за развој пуног потенцијала њихове дјеце. Надаље, универзалне политике, од којих све групе могу да имају користи, доприносе прихватању и одобравању реформе политике финансирања социјалног сектора међу широм популацијом. На тај начин и богатије и сиромашније групе увиђају користи које они као појединци добивају и заправо су мање свјесни начина на који се финансијска средства прерасподјељују. Финансијска подршка предшколским установама у Бијељини је већ тако структурисана, при чему се јавна средства користе за буџетску подршку јавној установи и субвенције родитељима/старатељима дјеце у приватним центрима за предшколско

васпитање и образовање. Тренутно не постоји неки рецепт о томе како ове користи усмјерити на дјецу. Постоје програми за дјецу из рањивих породица и дјецу са сметњама у развоју са додатним јавним средствима, међутим, таквих програма је јако мало. Јавно финансирање предшколског васпитања и образовања, како је тренутно организовано, заправо иде у корист дјечи из имућнијих и привилегованијих домаћинстава за која је већа вјероватноћа да ће бити уписана у предшколско васпитање и образовање. Проширењем актуелних политика како би се постигла универзална покривеност отклониле би се неједнакости у расподјели ресурса и у приступу услугама, док би се истовремено ублажио отпор јавности. Аргументи око расподјеле ресурса за предшколско васпитање и образовање у раном дјетињству треба интензивније да се заговарају међу политичким актерима и особама које могу да утичу на усвајање програма и доносиоцима одлука. Ако се овај аргумент не изложи, не промовише и стратешки не искомуницира, изгубиће на снази и неће дуго бити дио политичког дискурса и интереса јавности.

ПРУЖАОЦИ УСЛУГА

Пружаоци услуга ће подржати проширење обухвата предшколским васпитањем и образовањем ако су одговарајући финансијски и оперативни инпути добро испланирани и учињени доступним. Истраживања у Бијељини, како у јавној тако и у приватним установама, указују на то да су пружаоци услуга заинтересовани за проширење својих тренутних активности и пружање услуга већем броју дјеце. Многи су се осврнули на притисак под којим се налазе њихове установе због листи чекања и претрпаности те су изразили фрустрацију због немогућности збрињавања већег броја дјеце у граду, посебно оних најрањивијих. Особље установа за предшколско васпитање и образовање нагласило је важност предшколског васпитања и образовања за дугорочне исходе дјетета и изразило је велику подршку владиним мјерама којима се настоји побољшати приступ, нарочито за дјецу са сметњама у развоју. Подршка пружалаца услуга зависи од пажљивог планирања и пружања подршке имплементацији у цијелом сектору. Недовољни ресурси и код приватних и код јавних пружалаца услуга (као и недовољно плаћено особље) већ представљају велики проблем. Растући притисак на установе вјероватно ће наићи на отпор без додатних финансијских и оперативних инпута (попут повећања броја особља, побољшања инфраструктуре или педагошких стандарда/ програма). У приватном сектору је већ присутна огорченост због неуједначене подршке коју пружа градска власт. Несразмјеран износ финансијских

средстава која су на располагању јавним предшколским установама нарушава одрживост пословног модела приватних пружалаца услуга и доводи до различитих трошкова по дјетету у јавном и приватном сектору. Уколико се ова ситуације не ријеша, мала је вјероватноћа да ће приватни пружаоци услуга прихватити јавно-приватна партнерства у настојању да прошире своје услуге. За такве пружаоце услуга би било мање ризично и стресно да своје капацитете не проширују у значајној мјери, већ да евентуална проширења прилагођавају износу јавних субвенција.

више пажње поклањају предшколском васпитању и образовању са објављивањем нових истраживања која указују на дугорочне користи већег обухвата предшколским васпитањем и образовањем. У средњорочном и дугорочном периоду, такви трендови ће вјероватно утицати на динамику локалне политике и додатно појачати замах ка проширењу услуга предшколског васпитања и образовања.

ВЛАДА

Градска управа Бијељине подржава пружање предшколског васпитања и образовања. Влада у тренутном саставу је исказала спремност за значајна улагања у предшколско васпитање и образовање. Треба, међутим, да се напомене да се власти на свим нивоима у БиХ сада суочавају с фискалном кризом која је изазвана пандемијом COVID-19 и кризом у Украјини. Без обзира на то колико је градска управа заинтересована за унапређење подршке предшколским установама и проширење обухвата предшколским васпитањем и образовањем, њен ограничени фискални простор може да отежа подршку или чак доведе до промјене приоритета у буџетима. Значајни издаци за предшколско васпитање и образовање могу код градоначелника да створе слику да предшколско васпитање и образовање није подручје у које треба додатно да се улаже, те у случајевима фискалне контракције, може да доведе и до смањења буџета за те услуге.

Значајне политичке могућности за промоцију предшколског васпитања и образовања се ипак назиру. Егзогени процеси имају потенцијал да допринесу окружењу које омогућава проширење услуга. Од велике важности је финансирање Делегације Европске уније које је почело да пристиже.⁸⁷ Имајући у виду главну препоруку PISA извјештаја о образовању у БиХ да се повећа упис у предшколско васпитање и образовање, вјероватно је да ће велики фокус ових напора бити стављен на предшколско васпитање и образовање (међутим, то зависи од довољне политичке воље за спровођење реформи).⁸⁸ Посљедњих година развојни партнери и владе све

⁸⁷ Б. Попић и З. Џумхур (2019). TIMSS 2019 Encyclopaedia: Education Policy and Curriculum in Mathematics and Science /Енциклопедија TIMSS 2019: образовна политика и наставни план и програм из математике и природних наука/ (TIMSS & PIRLS International Study Center – Lynch School of Education Boston College: Boston, U.K.).

⁸⁸ Ibid.

ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

Ране године дјететовог живота су формативне, што предшколско васпитање и образовање чини подручјем од критичног значаја за улагање у Републици Српској. Приступ квалитетним услугама предшколског васпитања и образовања утиче на когнитивни, физички и друштвено-економски развој сваког дјетета, што представља једно од најважнијих улагања у развој људског капитала. Проширење покривености и приступа висококвалитетним програмима предшколског васпитања и образовања стога има двоструку корист. Подршка овим улагањима заснива се на снажном аргументу моралне и социјалне правде. Универзални приступ услугама раног учења побољшава могућности за дјецу у неповољном положају и спречава понављање међугенерациског циклуса сиромаштва и неједнакости.⁸⁹ С друге стране, постоје докази који указују на дугорочну економску вриједност улагања у учење у раном дјетињству; програми предшколског васпитања и образовања су повезани са развојем бројније и способније радне снаге, те утичу позитивно на образовна постигнућа, продуктивност и цјеложивотни доходак.⁹⁰ Процјене указују на то да би у Републици Српској користи од проширења предшколског васпитања и образовања могле да буду скоро седам пута веће од трошкова проширења

у наредних тридесет година.⁹¹ Искоришћавање ових могућности, стога, треба да буде главни приоритет заинтересованих страна у цијелом ентитету, укључујући и град Бијељина.

Остваривање овог потенцијала ће зависити од изградње снажног екосистема за предшколско васпитање и образовање. Овом студијом је процијењена изводљивост проширења услуга предшколског васпитања и образовања за дјецу у доби од три до шест година у Републици Српској, користећи град Бијељина за студију случаја. Коначни закључак овог извјештаја је да су потребне значајне промјене како би услуге предшколског васпитања и образовања у граду за кратко вријеме досегле универзални обухват. Ове промјене су сложене и често међусобно повезане и захтијевају сагледавање финансијске, оперативне и политичке изводљивости. Неколико основних статистичких показатеља илуструје размјере ових изазова:

- **Значајан финансијски јаз** ће настати 2024. године и повећаваће се. Ако тренутни трошкови за предшколско васпитање и образовање остану какви јесу (само прилагођени за инфлацију и економски раст), у поређењу са процијењеним трошковима проширења до постизања универзалног обухвата до 2030, овај финансијски јаз ће износити **28 милиона КМ**.

89 J. Heckman (2011). Економија неједнакости: Вриједност образовања у раном дјетињству (The Economics of Inequality: The value of early childhood education), *American Educator* (прољеће 2011), стр. 31-47.

90 A. Reynolds and J. Temple (20019). Економски повраћај улагања у предшколско васпитање и образовање (Economic returns of investments in preschool education), у публикацији под називом Визија за универзално предшколско образовање (A Vision for Universal Preschool Education), ур. E. Zigler, W. Gilliam and S. Jones (Cambridge University Press: New York, USA), стр. 37-68.

91 UNICEF (2023). Анализа улагања у развој у раном дјетињству (Investment Case for Early Childhood Development in Republika Srpska) (УНИЦЕФ Босна и Херцеговина: Сарајево, Босна и Херцеговина).

- **Фискални простор** за задовољење ових финансијских потреба је **ограничен**. Постоје све већа ограничења у погледу буџета због пандемије COVID-19, кризе у Украјини и инфлације која је услиједила. Међутим, у складу са овим моделом:
 - **Градска управа** би потрошила преко **36 милиона КМ** на предшколско васпитање и образовање у наредних осам година; према прогнозама, годишња потрошња ће се скоро утростручити у периоду од 2022. до 2030. године. Буџетски вишак градске управе могао би да се искористи за финансирање ове додатне потрошње
 - **Министарство културе и просвјете и Јавни фонд за дјечију заштиту РС на ентитетском нивоу** ће потрошити преко **4 милиона КМ** током истог периода.

Процеси **стратешког планирања могу да се унаприједи**. Политике, укључујући и Закон о предшколском васпитању и образовању, спроводе се без довољних процеса планирања или **утврђивања трошкова**. Праћење и средњорочна и завршна евалуација учинка не спроводе се рутински, што значи да није могуће извршити поређење утицаја, ефективности или исплативости иницијатива.

- **Надзор над квалитетом и регулисање** пружања услуга предшколског васпитања и образовања могао би да се појача. Провјере на лицу мјеста, инспекције и постојећи механизми обезбјеђивања квалитета треба да се додатно прошире како би се обезбиједило одржавање квалитета услуга које се пружају. Предности предшколског васпитања и образовања ће се осјетити само ако се пруже квалитетне услуге. Упркос законима којима се Републичком педагошком заводу Републике Српске повјерава одговорност за квалитет услуга у предшколским установама, истраживање које је подузето за потребе ове студије показало је

да улоге и одговорности различитих актера у регулисању пружалаца услуга још увијек нису потпуно јасне. Надаље, предшколске установе морају такође да буду прилагодљиве да пружају квалитетне и инклузивне услуге за дјецу са сметњама у развоју (укључујући и омогућавање асистената у настави ако је потребно). Питања квалитета су од нарочите важности када се ради о приватним установама и нарочито ако се узме да се процјењује да...

- ће до **2030, 1975** дјеце у Бијељини бити уписано у **приватне предшколске установе** у којима је регулисање квалитета слабије.
- Тренутни ниво **људских ресурса** биће **недовољан** за пружање висококвалитетних услуга за сву дјецу. Добро обучени и оспособљени васпитачи основа су квалитетних програма; међутим, сектор мора да обезбиједи спремност да испуни све веће захтјеве...
 - до **2030.** године ће бити потребно додатних **195 васпитача**.
 - **Инфраструктура** није **довољна** да би могла да прими додатни број дјеце која треба да се упишу. Ако тренутни омјери дјеце по просторији остану константни...
 - **8 додатних просторија** ће бити потребно да се **изгради сваке године** од 2023. до 2030.

Превазилажење ових изазова је кључно за позитиван развој сектора предшколског васпитања и образовања. Да би се актерима пружиле смјернице, израђен је сет препорука (табела 14). Актери су разврстани по категоријама како би могла да се да индикација периода потребног за успјешну реформу или акцију, при чему су најбитнији актери за имплементацију сваке од препорука посебно наглашени.

ТАБЕЛА 14: ПРЕПОРУКЕ

Препоруке		Временски хоризонт	МПК	Градска управа	Фонд	Јавни пружаоци услуга	Приватни пужаоци услуга	Џивилно друштво
Финансирање								
Усвојити стратегију за финансирање	Ова анализа садржи увид у природу трошкова повезаних с проширењем обухвата услугама предшколских установа и укључује низ претпоставки. Пажљиво радити са таквим процјенама трошкова и потреба за финансирањем како би се ове претпоставке разумјеле и по потреби прилагодиле. Након потврде, ове процјене трошкова и финансијских потреба могу да се унесу у план имплементације и преточе у стратегију финансирања на нивоу града.			●	●			
Повећати продуктивну јавну потрошњу на предшколско васпитање и образовање, разматрајући сљедеће:	Реформа пореског система Пореске политике треба да се реформишу у правцу система заснованог на порезу на доходак. Када би стопе пореза на доходак и добит биле веће и прогресивно одређиване према приходима, могло би да се постигне значајно повећање прихода (и капитала са којим се повећавају).						Ово је активност изван дјелоokrуга наведених актера; међутим, сви актери могу да позову релевантне владине челнике и министарства да се укључе у ову реформу.	
	Преобликовање аранжмана фискалних трансфера Модификација система за расподјелу јавних финансија са ентитетског нивоа на ниво општине/града како би се боље ускладио са бројем и потребама становништва. То би значило да би веће општине/градови (као што је Бијељина), или они са вишим нивоом угрожености или потреба, добили веће фискалне трансфере.						Ово је активност изван дјелоokrуга наведених актера; међутим, сви актери могу да позову релевантне владине челнике и министарства да се укључе у ову реформу.	

Препоруке	Временски хоризонт	МПКиК	Градска управа	Фонд	Јавни пружаоци услуга	Приватни пружаоци услуга	Цивилно друштво
<p>Преиспитивање буџетских приоритета</p> <p>Градски и буџет на нивоу РС би требало све више да дају приоритете и издвајају буџетска средства за предшколско васпитање и образовање. Иако овакво одређивање приоритета може да захтијева буџетске резове у другим областима, град Бијељина би такође требало да настоји да искористи свој значајан буџетски вишак како би попунио финансијски јаз за предшколско васпитање и образовање. Актери на сваком нивоу морају да преузму јасне обавезе у односу на предшколско васпитање и образовање (како би се побољшала кохерентност у овој структури финансирања на више нивоа) и настоје да повећају издвајања за малу дјецу.</p> <p>Потребно је обратити се и другим државним актерима да подрже вишесекторско финансирање предшколског васпитања и образовања. То укључује Фонд, који би требало да настоји да прошири своју подршку угроженој дјечи са сметњама у развоју и дјечи без родитељског старања и на друге групе дјеце која су под ризиком од искључења из предшколског васпитања и образовања, као што су дјеца из домаћинства са ниским приходима или дјеца у руралним подручјима. Надаље, и други сектори као што је здравство могли би да се подстакну да суфинансирају иницијативе (због утицаја предшколског васпитања и образовања на њихове стратешке циљеве). Обезбјеђивање да су канали финансирања и испоруке јасни у овом децентрализованом контексту и да су добро саопштени свим актерима ће бити важно ради ефикасности и адекватности потрошње на предшколско васпитање и образовање. У цијелој РС, 10% буџета за образовање требало би да се троши на предшколско васпитање и образовање – у складу са међународним мјерилима.</p>							
<p>Повећати ефикасност потрошње</p> <p>Спровести истраживање тренутне ефикасности јавне потрошње на образовање, укључујући и предшколски ниво, како би се идентификовала потенцијална подручја за уштеде на ефикасности. То може нпр. да укључује преусмјеравање постојећих ресурса, као што су наставници, на ниво предшколског образовања како би се ефикасно користило квалификовано особље.</p>							
<p>Мобилизација финансија извана</p> <p>Додатни извори јавног финансирања могу да се користе за финансирање овог повећања у виду задуживања или иностране развојне помоћи. То су мање одрживи видови финансирања и треба да се користе само као посљедња опција.</p>							

Препоруке		Временски хоризонт	МПНК	Градска управа	Фонд	Јавни пружаоци услуга	Приватни пружаоци услуга	Цивилно друштво
Снизити допринос домаћинства за предшколско васпитање и образовање, посебно за угрожене групе	<p>Приватни доприноси треба и даље да се користе као механизам за финансирање предшколског васпитања и образовања; међутим, актери из владе требало би да раде на пропорционалном повећању својих издатака за услуге предшколског образовања за дјецу доби од 3 до 6 година тако што ће преиспитати приоритете својих буџета и пронаћи додатни буџетски простор (нпр. кроз пореску реформу) или уштеде у ефикасности.</p> <p>Доприноси домаћинства треба да се укину за најсиромашнију и најугроженију дјецу. Требало би да се пилотирају програми који су усмјерени на подршку овим групама (као што је ослобађање од плаћања накнада). То ће укључивати дјецу из ромских домаћинства, породица са ниским примањима, са једним родитељем или незапосленим родитељима, из руралних подручја, као и дјецу са сметњама у развоју. Биће важно да се обезбиједи да механизми за утврђивање права на изузећа и субвенције буду робусни и експанзивни, како се не би искључила угрожена дјеца.</p>		●	●	●			
Усмјерити додатне јавне ресурсе на рањиве групе	<p>Да би се постигла праведност у финансирању предшколског васпитања и образовања, неке групе угрожене дјеце, као што су дјеца са сметњама у развоју или ромска дјеца, захтијеваће додатна јавна средства. Таква дјеца се можда суочавају са додатним изазовима у приступу услугама дијелом због недовољне оспособљености и едукованости особља и дијелом због тога што приватни пружаоци услуга не добивају довољно помоћи од владе да би могли да им пруже васпитне услуге одговарајућег квалитета. Јавна средства (у идеалном случају, од Фонда или МПНК-а) треба да се користе за подстицање потражње и понуде за рањиве групе. То може да укључује субвенционисање пуног износа накнада за дјецу из рањивих домаћинства, организовање превоза за дјецу у руралним или изолованим подручјима или спровођење циљаних информативних кампања. Предшколске установе треба да се подстичу на побољшање квалитета бриге за рањиву дјецу, што између осталог може да се постигне субвенцијама за помоћ (у случају дјеце са сметњама у развоју).</p>		●	●	●			
Побољшати процесе и системе јавног буџетирања	<p>Због сложености буџетирања и недостатка разврстаних података тешко је да се процијени да ли се довољно јавних издатака троши на предшколско васпитање и образовање, односно да ли се довољно добро усмјерава. Едукација о управљању јавним финансијама би била корисна многим актерима у екосистему предшколског васпитања и образовања, а посебно у погледу фискалног простора, буџетских циклуса, децентрализације те обрачуна трошкова и исплативости. Надаље, анализе, као што је анализа буџета, могле би да буду корисне владама у доношењу бољих одлука о финансирању и реформи реализације буџета.</p>		●	●				

Препоруке	Временски хоризонт	МПик	Градска управа	Фонд	Јавни пружаоци услуга	Приватни пружаоци услуга	Цивилно друштво
Оперативне							
Израдити план имплементације	Одлучити о конкретним циљевима и роковима за проширење услуга предшколског васпитања и образовања. На изради плана морају да сарађују релевантни доносиоци одлука из МПик-а Републике Српске, као и из градске управе Бијељине. Овај стратешки план мора да обухвата питања укључујући планирање радне снаге и инфраструктуре, обрачун трошкова и буџетирање (усклађивање са Стратегијом финансирања), израду програма и оквира за праћење и евалуацију. Инклузивност треба да се стави у средиште плана имплементације (кроз мјере као што су приоритетно издвајање јавних средстава за угрожене групе, приоритет на листама чекања дјеци из угрожених средина итд.).		●	●			
Формирати радну групу	Координација и сарадња у цијелом сектору биће од виталног значаја ако се жели реализовати проширење услуга. Актери из јавног и приватног сектора, са свих нивоа власти, као и организације цивилног друштва и групе у заједници треба да се позову да се придруже радној групи, којом предсједава градоначелник. Радна група би требало редовно да се састаје и помаже при изради плана имплементације те рјешава уска грла и изазове како буду настајали.		●	●	●	●	●
Увести припремни програм према новом Нацрту закона	Припремни програм за предшколско образовање и васпитање дјеце у години пред полазак у школу треба да се продужи са 180 на 600 часова. На тај начин ће се дјеци помоћи да осјете развојне утицаје изложености програмима предшколског васпитања и образовања. Обухват овог програма треба да се прошири до универзалног нивоа. За планирање проширења засновано на доказима може да се користи УНИЦЕФ-ов алат за процјену трошкова.		●	●	●	●	●
Стимулисати и управљати повећањем радне снаге у области предшколског васпитања и образовања	Минимални износ плата за васпитаче треба да се прогресивно повећава како би се изједначио са платама наставника у основним и средњим школама, а кретање у каријери треба да буде јасно искомуницирано, а радно вријеме и услови стандардизовани. Потребно је боље да се промовишу шансе за запошљавање у сектору предшколског васпитања и образовања, између осталог и за младе. Демографске промјене треба да се посматрају као шанса, уз могућност преквалификације наставника на вишим нивоима за подршку предшколским установама. Будући васпитачи треба да се подрже кроз субвенционисане програме едукације (или преквалификације) или стипендирање едукације.		●	●			

Препоруке	Временски хоризонт	МПик	Градска управа	Фонд	Јавни пружаоци услуга	Приватни пружаоци услуга	Цивилно друштво	
Пренамијени постојеће јавне просторе за предшколско васпитање и образовање	Постојеће јавне просторе (укључујући просторије за основне и средње школе) треба да се пренамијене у просторије за предшколско васпитање и образовање, када је то могуће. Као примјер може да се узме јавна предшколска установа у Бијељини која је већ усвојила овај модел. Треба да се напомене да и јавним и приватним пружаоцима услуга може да се понуди приступ овим просторима, у зависности од воље и капацитета различитих актера.		●	●				
Изградити чврста јавно-приватна партнерства	Приватне установе треба да се подрже како би задржале и повећале своје капацитете. То укључује преусмјеравање јавних расхода на предшколске установе како би се подржала дјеца у јавним и приватним установама, пружање додатне подршке приватним пружаоцима услуга који раде са дјецом са сметњама у развоју и увођење финансијске подршке за капиталне издатке. Подршка може да се пружи у виду грантова или зајмова за капитална улагања у инфраструктуру, ослобађање од пореза за приватне пружаоце услуга или повећање износа јавних грантова за приватне предшколске установе.		●	●		●		
Укључити се у активности за подстицање потражње	Потребно је наставити и проширити социо-бихевиоралне информативне кампање, усмјерене на домаћинства која тренутно не користе услуге предшколског васпитања и образовања о образовној и развојној вриједности овог образовања. Ангажман заједнице ће такође бити од кључног значаја за имплементацију програма предшколског васпитања и образовања како би се спријечило да се проширење услуга сматра обавезом која је наметнута одозго. Активности за подстицање потражње треба да се осмисле на принципима инклузивног образовања и да буду усмјерене на угрожену или искључену дјецу. Активности би требало да укључују финансијску подршку (као што је ослобађање од накнада, приказано у моделу финансијске изводљивости), као и неновчане активности, као што је обезбјеђивање превоза или школске исхране.		●	●	●	●	●	●
Оснажити систем евалуације и процјене	Квалитет надзора и регулације у екосистему предшколског васпитања и образовања у Бијељини могао би да се побољша. МПик мора да добије јасан мандат за надзор и обезбјеђивање поштовања стандарда у предшколским установама. Службе за праћење такође морају блиско да се повежу с практичном подршком како би се унаприједио квалитет. Исподпросјечни резултати инспекција би требало рутински да се повезују са ентитетским органима који су у стању да пруже директну и спроводљиву подршку како би се обезбиједио брз повратак на минималне стандарде. Овај додатни ниво значи да се незадовољавајући učinak повезује са диференцираном подршком.		●	●				

Препоруке		Временски хоризонт	МПКиК	Градска управа	Фонд	Јавни пружаоци услуга	Приватни пружаоци услуга	Цивилно друштво
Уградити рутинско прикупљање података, праћење и евалуацију	Многе политике и програми заговорани у овом извјештају су експерименталне природе и подразумијевају нове аранжмане финансирања, пружања услуга и имплементацију. Стога је од кључне важности да се подаци и докази прикупљају у сврху процјене напретка ка постизању циљева и обезбјеђивању ефикасности различитих интервенција. Предлаже се да се једном годишње објављује извјештај о напретку како би се одржала транспарентност и одговорност.		●	●				
Политичке								
Снажно се залагати за проширење предшколског васпитања и образовања	Докази о вриједности предшколског васпитања и образовања морају да се досљедно примјењују у представљању проширења као улагања, а не као облика потрошње. Прикупљени докази о вриједности и изводљивости проширења предшколског васпитања и образовања морају да се користе за лобирање међу актерима у политичком животу како би се обезбиједила њихова подршка проширењу. Носиоци активности проширења треба да се континуирано ослањају на оквир политичке економије који је наведен у овом извјештају и да континуирано врше политичку анализу како би могли да предвиде уска грла и изазове, али и могућности које могу да се појаве. Надаље, потребно је да се искористе могућности које доноси захтјев БиХ за чланство у ЕУ.		●	●	●	●	●	●

