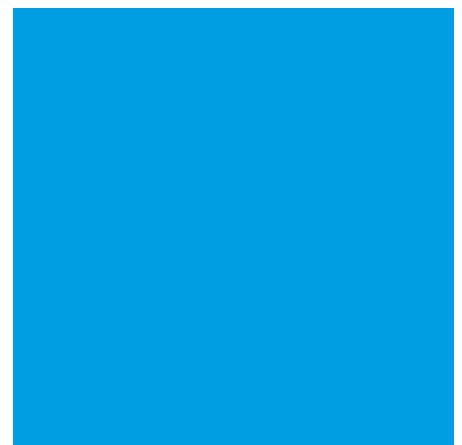


Proširenje usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu u Ljubuškom

**IZVRŠNI
SAŽETAK**



**STUDIJA
IZVODLJIVOSTI**
Ožujak 2023.



UVOD

STATUS I TRENDOVI

Usluge odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu (OSRD) ključni su dio ulaganja u ljudski kapital. Longitudinalne studije iz širokog spektra studija slučaja pokazuju da djeca koja sudjeluju u kvalitetnim programima odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu imaju višestruke koristi, uključujući i bolje rezultate na testiranjima, bolje stope završetka školovanja, niže stope kriminaliteta i delinkvencije i bolji dugoročni prihod.¹ Kada se te koristi monetiziraju, povrat investicije može biti ogroman. Istraživanja iz Bosne i Hercegovine (BiH) potvrđuju važnost usluga odgoja i obrazovanja u ranom djetinjstvu. Pohađanje predškolskih programa visoke kvalitete dovedeno je u vezu s boljim razvojem djece, a prijavljuje se i bolja socijaliziranost djece i sposobnost koncentracije nakon upisa u osnovnu školu, kao i učenje temeljnih vještina kojima se promovira cjeloživotno učenje. Ove prilike za ulaganje u rano djetinjstvo ne treba propustiti. Procjene govore kako bi odsustvo aktivnosti kojima bi se omogućio veći obuhvat odgojem i obrazovanjem u ranom djetinjstvu moglo koštati ekonomiju Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i do 18 milijardi KM do 2052. godine²

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

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

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

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

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

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

4 Ibid.

FINANCIJSKA ODRŽIVOST

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

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

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

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

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

Na visokoj razini, ključne poruke iz ove analize sugeriraju sljedeće

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

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

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

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

MOZKŠ bi potrošio 3 milijuna KM u istome razdoblju.

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

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

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

OPERATIVNA IZVODIVOST

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

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

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

POLITIČKA IZVODIVOST

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

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

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

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

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

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

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

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

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

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

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



FINANCIJSKA

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



OPERATIVNA

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



POLITIČKA

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

unicef



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE