

Ivana Prica, Lazar Čolić, Hana Baronijan

STUDIJA O ULAGANJU U RANO OBRAZOVANJE DJECE U CRNOJ GORI

Podgorica, 2014.

Izdavač:

UNICEF Crna Gora

Autori:

Ivana Prica, Lazar Čolić, Hana Baronijan

Lektura i korektura:

Sanja Mijušković

Fotografije:

UNICEF Crna Gora / Risto Božović

Grafička obrada i štampa:

IMPULS studio

Tiraž:

300 primjeraka

Godina izdanja:

Podgorica, 2014.



Smatra se da se svi izrazi upotrijebljeni u muškom gramatičkom rodu u ovom dokumentu odnose bez diskriminacije i na žene.

Potrebna je dozvola da se reprodukuje bilo koji dio publikacije. Molimo vas, kontaktirajte UNICEF Crna Gora (Stanka Dragojevića bb, Eko zgrada Ujedinjenih nacija, 81 000 Podgorica, Crna Gora, Tel: +382 20 447 400; Fax: +382 20 447 471; E-mail: podgorica@unicef.org). Dozvola će biti data besplatno obrazovnim i neprofitnim organizacijama.

Izjave u ovoj publikaciji su gledišta autora i ne odražavaju politiku i gledište UNICEF-a.

ZAHVALNICA

Ovaj izveštaj naručila je kancelarija UNICEF-a u Crnoj Gori, u saradnji sa Ministarstvom prosvjete Crne Gore.

Autori izvještaja su Ivana Prica, Lazar Čolić i Hana Baronijan.

Ivana Prica, vanredna profesorica Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, autorka je poglavlja 2–7, kao i aneksa, uz pomoć Hane Baronijan i Lazara Čolića.

Hana Baronijan, IPSOS Strategic Marketing, autorka je poglavlja 1 i 8 i koordinatorka istraživanja kojim su prikupljeni neophodni podaci za izradu ove studije, uz pomoć Ivane Price.

Lazar Čolić, asistent na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Beogradu, autor je tehničke analize troškova i odjeljka 4.3. Koautor je aneksa i sažetaka svih poglavlja.

U izradi izvještaja autori su imali podršku renomiranih stručnjaka iz ove oblasti, Jan van Ravensa i Aleksandra Baucala, koji su svojim savjetima i komentarima doprinijeli kvalitetu studije.

Jan van Ravens, međunarodni konsultant sa fakulteta „Edvard Cigler”, Odjeljenje za razvoj djece i socijalnu politiku Univerziteta Jejl, dao je značajan doprinos u izradi metodologije ove studije, pružajući pomoć i savjete tokom izrade njenih različitih verzija. Van Ravensovi raniji radovi iz ove oblasti poslužili su kao putokaz u izradi studije.

Aleksandar Baucal, vanredni profesor na Odjeljenju psihologije Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, pružio je značajnu podršku i savjete tokom izrade različitih verzija ove studije.

Tamara Milić, Ministarstvo prosvjete, dala je veliki doprinos u prikupljanju postojećih podataka o predškolskom obrazovanju i veoma korisnim sugestijama doprinijela izradi studije.

Marija Manojlović i Maja Kovačević, UNICEF Crna Gora, bile su odgovorne za planiranje, dizajn i razvoj ove inicijative.

Zahvaljujemo se i saradnicima koji su dali svoj stručni doprinos u različitim fazama pripreme ove studije, dr Božidaru Popoviću i Vesni Raičević iz IPSOS Startegic Pulsa. Njihov doprinos je bio dragocjen i od suštinskog značaja.

Istraživanje među predstavnicima predškolskih institucija sproveda je agencija IPSOS Strategic Puls iz Crne Gore. Zahvaljujemo se svim direktorima i drugim predstavnicima predškolskih ustanova na pomoći pri radu na ovoj studiji.



SADRŽAJ

Spisak skraćenica.....	7
Kratak pregled	8
Uvod	12
Svrha i cilj studije.....	13
1. Značaj predškolskog obrazovanja.....	14
1.1 Teorijska i empirijska saznanja o efektima predškolskog obrazovanja na razvoj djece	15
1.2 Funkcija predškolskih ustanova	19
1.3 Strateški okvir predškolskog obrazovanja i vaspitanja.....	20
1.4 Sažetak poglavlja	22
2. Zakonodavni okvir.....	24
2.1 Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju (OZOV)	25
2.2 Zakon o predškolskom obrazovanju i vaspitanju (ZPOV)	27
2.3 Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju (ZOOV)	28
2.4 Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti (ZSDZ)	28
2.5 Sažetak poglavlja	29
3. Predškolske ustanove u Crnoj Gori.....	31
3.1 Predškolske ustanove obuhvaćene ovom analizom	32
3.2 Stopa obuhvata djece predškolskim obrazovanjem u Crnoj Gori	35
3.3 Broj djece po grupi u predškolskim ustanovama.....	39
3.4 Broj djece po vrsti programa u predškolskim obrazovnim ustanovama	43
3.5 Broj djece po vaspitaču i vrsti programa u predškolskim ustanovama.....	45
3.6 Sažetak poglavlja	47
4. Troškovi i prihodi predškolskih obrazovno-vaspitnih ustanova u Crnoj Gori	49
4.1 Ukupni troškovi po djetetu	50
4.2 Troškovi u predškolskim ustanovama, po sastavu	53
4.3 Procjena godišnjih tekućih troškova za dijete uzrasta 3–6 godina u programu cjelodnevnog predškolskog obrazovanja	57
4.4 Prihodi predškolskih ustanova u Crnoj Gori	62
4.5 Sažetak poglavlja	67

5. Procjena troškova uvođenja predškolskog pripremnog programa sa univerzalnim obuhvatom	69
5.1 Procjena troškova trosatnog predškolskog pripremnog programa.....	70
5.2 Troškovi univerzalnog obuhvata djece uzrasta 3–6 godina predškolskim pripremnim programom	74
5.3 Sažetak poglavlja	77
6. Programiranje troškova predškolskog obrazovanja u Crnoj Gori	79
6.1 Ukupni tekući troškovi predškolskog obrazovanja u Crnoj Gori za period 2015–2020.	80
6.2 Djeca iz najosjetljivijih grupa stanovništva i djeca čije su porodice korisnici materijalnog obezbjeđenja	83
6.3 Troškovi i izdvajanja iz budžeta za predškolsko obrazovanje u Crnoj Gori u periodu 2015–2020.	84
6.4 Scenariji finansiranja predškolskog obrazovanja u Crnoj Gori za period 2015–2020.	86
6.5 Sažetak poglavlja	98
7. Inicijalna ulaganja.....	102
7.1 Analiza potreba	103
7.2 Trenutno raspoloživi resursi	105
7.3 Upoređivanje dostupnog prostora za dodatnu djecu i identifikovanih potreba u PU za primarnim programima i PPP, za djecu uzrasta 3–6 godina, u periodu 2015–2020.	106
7.4 Sažetak poglavlja	111
8. Zaključci i preporuke	112
Spisak korišćene literature	122
Aneks I: Izvori podataka, primijenjena metodologija i njena ograničenja.....	125
Aneks II: Procjena broja djece u Crnoj Gori za period 2015–2020, ukupno i po opštinama, kao i broja djece iz različitih osjetljivih grupa	128
Aneks III: Plaćanje troškova ishrane od strane roditelja	129

SPISAK SKRAĆENICA

CG	Crna Gora
IS	Interaktivna služba
MMF	Međunarodni monetarni fond
Monstat	Zavod za statistiku Crne Gore
MP	Ministarstvo prosvjete Crne Gore
MRSS	Ministarstvo rada i socijalnog staranja Crne Gore
OZOV	Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju Crne Gore
PO	Predškolsko obrazovanje
PPP	Predškolski pripremni program
PU	Predškolska ustanova
RE	Romi i Egipćani
SLCG	Službeni list Crne Gore
SLRCG	Službeni list Republike Crne Gore
UNICEF	Fond Ujedinjenih nacija za djecu
WB	Svjetska banka
ZOOV	Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju
ZPOV	Zakon o predškolskom obrazovanju i vaspitanju Crne Gore
ZSDZ	Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti

KRATAK PREGLED

Predškolsko obrazovanje (PO) igra veoma važnu ulogu u razvoju djeteta, a ima i značajne pozitivne socio-ekonomske efekte na društvo u cjelini, na što upućuju mnoge empirijske studije iz ove oblasti. Među najpoznatijima su istraživanja investiranja u rano obrazovanje Džejmisa Hekmana (Heckman, 2000) i novija studija o povezanosti pohađanja predškolskog obrazovanja i dostignuća na PISA testiranjima, sprovedenim u 34 OECD zemlje. Upravo je nagomilano iskustvo u ovoj oblasti i dovelo do zaokreta u načinu razmišljanja unutar naučnih krugova na globalnom nivou, kao i do sve značajnije podrške kreatora politika u pogledu proširenja primarne uloge predškolskih obrazovnih ustanova (PU) – ona treba da bude obrazovna i razvojna, umjesto da se, kao do sada, svodi prevashodno na čuvanje djece. Prepoznajući značaj ovih promjena, Ministarstvo prosvjete Crne Gore i UNICEF Crne Gore pokrenuli su izradu studije čije rezultate ovdje prenosimo, a čiji je cilj razvoj scenarija za proširenje obuhvata predškolskog obrazovanja na svu djecu uzrasta od tri godine do polaska u školu, naročito onu iz ugroženih i marginalizovanih grupa.

Analiza strateškog i regulatornog okvira ukazuje da je u Crnoj Gori prepoznat značaj predškolskog obrazovanja za razvoj djeteta, kao i da postoji dobra programska osnova za njegovo širenje. *Strategija ranog predškolskog obrazovanja i vaspitanja za period 2010–2015. godine*, usvojena 2010. godine, kao svoje osnovno načelo definiše obezbjeđivanje kvalitetne usluge za rani razvoj i učenje od rođenja do polaska u osnovnu školu, a odnosi se na svu djecu u Crnoj Gori.

U *Strategiji* se navode i glavni razlozi zašto obuhvat nije veći. S jedne strane, to je nedostatak prostornih kapaciteta,

koji je posebno izražen u opštinama Kolašin, Rožaje, Plav, Tivat, Podgorica i Herceg Novi. S druge strane, podaci govore da u opštinama Andrijevice i Šavnik postoji nedovoljna iskorišćenost prostornih kapaciteta, što može biti rezultat razućenosti naselja i udaljenosti od vaspitne jedinice, pa je potrebno razmišljati o inovativnim modelima usluga i rada.

Takođe, još uvijek je značajan procenat roditelja koji smatraju da je djetetu bolje kod kuće nego u predškolskoj ustanovi i ne sagledavaju značaj predškolskog obrazovanja u razvoju djeteta tog uzrasta. Bez sistemskih napora da se poveća svijest roditelja o koristima i značaju predškolskog obrazovanja, postizanje univerzalnog obuhvata djece u Crnoj Gori predškolskim obrazovanjem neće biti moguće.

Zakonodavni okvir predškolskog obrazovanja u Crnoj Gori čine: Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju (OZOV), Zakon o predškolskom obrazovanju i vaspitanju (ZPOV), Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju (ZOOV) i Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti (ZSDZ). Relevantne odredbe ovih zakona mogu se sumirati na sljedeći način:

- PU se finansiraju iz budžeta (OZOV, čl. 135 i 136), a roditelji plaćaju samo za troškove ishrane (ZPOV, čl. 35 st.1);
- djeca iz najosjetljivijih grupa i djeca čije su porodice korisnici materijalnog obezbjeđenja ne plaćaju za troškove ishrane (ZPOV, čl. 35 st. 3);
- djeca u Crnoj Gori polaze u školu one kalendarske godine u kojoj pune šest godina (ZOOV, čl. 31); to znači da imaju prosječno 6,2 godine kada krenu u školu;
- predškolski pripremni program (PPP) treba da se realizuje za svu djecu u opštini uzrasta od pet godina do polaska u školu (ZPOV, čl. 16 st. 2 i čl. 16 st. 3).

Predškolsko obrazovanje (PO) u Crnoj Gori uglavnom se realizuje preko predškolskih ustanova (PU), a one mogu biti državne (javne) i privatne. Javnih PU ima 21, sa ukupno 105 vaspitnih jedinica, koje predstavljaju glavne pružaoce usluga PO. Privatne licencirane PU postoje u svega par gradskih sredina i pokrivaju mali broj djece (najviše 3% od ukupnog broja djece). I javne i privatne PU koje imaju licencu sprovode važeće obrazovne programe. PU se sastoje od jaslica (za djecu uzrasta 0–3 godine) i vrtića (za djecu uzrasta 3–6 godina).

Procjenjuje se da u Crnoj Gori ima ukupno 15.604 djece koja pohađaju PU. To je trećina ukupnog broja djece uzrasta 0–6 godina u našoj zemlji. Ako uporedimo različite uzrasne grupe, stopa obuhvata djece predškolskim obrazovanjem znatno je niža među djecom uzrasta 0–3 godine, gdje svega 15% pohađa jaslice, nego među djecom uzrasta 3–6 godina, gdje više od 50% pohađa vrtić. Od ukupnog broja djece uzrasta 3–6 godina, najveći je obuhvat u Budvi (94%), a najmanji u Rožanjama (nešto preko 10%).

Kada je riječ o našoj ciljnoj uzrasnoj grupi (3–6 godina), veličina grupa u javnim PU veoma se razlikuje po opštinama: od 41 djeteta po grupi u Herceg Novom i u JPU „Ljubica Popović“ u Podgorici, do Andrijevice, gdje ima samo 12 djece po grupi. Zapravo, u južnom i centralnom regionu Crne Gore mnogi vrtići rade preko svojih kapaciteta, a u sjevernom – ispod svojih punih kapaciteta.

Kada veličinu grupe sagledamo u odnosu na zakonske norme, vidimo da u crnogorskim PU ima 3.377 djece uzrasta 3–6 godina koja su prekobrojna, što čini gotovo 30% ukupnog broja djece uzrasta vrtića koja pohađaju PU.

Primarni obrazovni programi (cjelodnevni i poludnevni) čine gotovo 100% PO; tzv.

kraći program¹ pohađa svega 0,8% djece uzrasta 3–6 godina. Većina djece pohađa cjelodnevni obrazovni program (više od 98% djece u jaslicama i 88% u vrtiću), dok poludnevni program pohađa manje od 2% djece u jaslicama i 11% u vrtiću. U nekim PU poludnevni programi se uopšte ne organizuju, pa ne znamo koji bi odnos bio da su dostupni. Izgleda da su neke PU koje nude samo cjelodnevne programe upravo među onima koje rade preko svojih kapaciteta. Možda bi se stanje u ovim preopterećenim PU popravilo, bar na kraći rok, kada bi se roditeljima omogućilo da biraju i poludnevne programe; u tom slučaju, rad sa djecom mogao bi se organizovati u dvije smjene.

Osnovni cilj našeg istraživanja na terenu (ankete) bio je prikupljanje informacija za izračunavanje troškova pohađanja cjelodnevnog programa u vrtiću, po djetetu.

Mjerenje troškova izvršeno je u skladu sa agregacijom troškova koje objašnjava Majers (Myers, 2008) i primjenjuje Van Ravens (Ravens, 2010). Iz prikupljenih podataka proizilazi da je prosta srednja vrijednost ukupnih troškova po djetetu (tekućih i kapitalnih) 1.222 eura. Pokazalo se da je ovaj pokazatelj previše volatiln² da bi se uzimao kao validan. Najznačajniji elemenat u okviru troškova po djetetu bile su plate zaposlenih; one čine 3/4 (75%) ukupnih troškova.

1 *Kraći program* podrazumijeva kontinuirane ili povremene aktivnosti koje se organizuju jednom, odnosno više puta nedjeljno, u trajanju od tri do četiri sata. Po našem zakonu, PU su obavezne da ponude PPP u vidu kraćeg programa kako bi se djeca koja nijesu obuhvaćena primarnim programom, a koja imaju godinu dana do polaska u osnovnu školu, što bolje pripremila za školovanje (ZPOV, 2011). Trenutno se kraći program organizuje samo u dvije podgoričke PU i to u trajanju od dva sata dnevno.

2 To znači da ima visoku varijabilnost, tj. da se pojedinačne opservacije značajno razlikuju od prosjeka; jedna od mjera koje ukazuje na volatilnost jeste standardna devijacija.

Sljedeća kategorija po veličini jeste ishrana, koja čini 11% ukupnih troškova po djetetu. Edukacija vaspitača ima najmanji udio u troškovima po djetetu, kako u javnim tako i u privatnim PU. Ovo je značajan podatak budući da će ulaganja u obuku nastavnika biti neophodna da bi se obezbijedili kvalitetni predškolski pripremni programi.

Istraživanje pokazuje da gotovo 80% ukupnih prihoda potiče od države, dok ostatak čine naknade koje plaćaju roditelji. U Crnoj Gori ukupni budžet za PO čini 0,38% BDP-a (2012. godine). To je znatno niže nego u Srbiji, koja u iste svrhe izdvaja 0,43% svog BDP-a, kao i u odnosu na zemlje OECD-a, koje u prosjeku izdvajaju 0,5% svog BDP-a za finansiranje PO. Budžet PU i države ne predviđa izdvajanje sredstava za stavku 'troškovi tekućeg održavanja i popravke na objektima PU'.

Godišnji tekući troškovi po djetetu u cjelodnevnom programu vrtića, koji se nazivaju i *jedinična cijena*, procjenjuju se u postupku koji se sastoji od četiri koraka, a iznose **1.066 eura**. Na osnovu ovog troška procjenjujemo sve ostale, uključujući i troškove PPP.

Kraći program koji se trenutno sprovodi u Crnoj Gori traje samo dva sata. U cilju kvalitetnijeg razvoja djeteta, potrebno je razviti predškolski pripremni program (PPP) koji traje tri sata, a sprovodi se najmanje 10 mjeseci godišnje, pet dana nedjeljno, kako bi svako dijete imalo 600 časova godišnje predškolskog obrazovanja. **Procijenjeno je da jedinična cijena ovakvog programa iznosi 266,5 eura godišnje.** Ova jedinična cijena, zajedno sa c-koeficijentom (ili c-gustinom) koristi se u formuli koju predlaže UNDP za procjenu godišnjih troškova PPP po djetetu, za svaku opštinu. C-koeficijent se koristi kako bi se uzele u obzir regionalne razlike koje dovode do viših troškova prevoza (bilo za prevoz djeteta do vrtića, bilo za vaspitačice ili vaspitače koji bi

dolazili do mjesta stanovanja djeteta) i kako bi se omogućilo postojanje manjih grupa, koje su manje isplative.

Zatim se radi procjena troškova ostvarivanja univerzalnog obuhvata sadržajima PPP. To podrazumijeva uvođenje PPP za: svu djecu uzrasta preko pet godina, 2015. godine; svu djecu preko četiri godine, 2017. godine; i za svu djecu preko tri godine, 2019. godine. Očekivani troškovi univerzalnog obuhvata djece koja trenutno nijesu uključena u predškolske programe kreću se od nešto ispod 1 milion eura, 2015. i 2016. godine, do oko 3,4 miliona eura, 2019. i 2020. godine, kada PO bude obuhvatalo sve tri generacije. To su dodatni troškovi PO koje zahtijeva PPP i za koje se moraju obezbijediti sredstva.

Ukupni procijenjeni tekući troškovi PO kreću se od nešto ispod 18 miliona eura, 2015. godine, do više od 20 miliona eura, 2020. godine. U ukupnoj sumi, troškovi primarnih programa tokom cijelog perioda iznose nešto manje od 17 miliona eura, dok se ostatak odnosi na troškove PPP. Država iz budžeta pokriva u prosjeku 75% ukupnih procijenjenih troškova (procijenjeno na nivou udjela PO u budžetu CG od 0,38% BDP-a, 2012. godine). Troškovi koji se ne mogu pokriti iznosom predviđenim budžetom za PO kreću se od 4,4 do 5,6 miliona eura godišnje. Ovi se troškovi povećavaju s brojem generacija obuhvaćenim predškolskim pripremim programima.

Razliku između troškova PO i prihoda iz državnog budžeta mogli bi pokriti roditelji. Sada roditelji plaćaju naknadu za troškove ishrane svoje djece u iznosu od 40 eura mjesečno, za cjelodnevni primarni program, odnosno 20 eura mjesečno, za poludnevni primarni program. To znači da roditelji plaćaju 1,8 eura, odnosno 0,9 eura po danu kada dijete zaista pohađa PU. Trenutno rješenje nije efikasno jer je realizacija prihoda nerijetko izuzetno

niska. Iako je prosječna stopa pohađanja PU viša od 80%, mjerena realizacijom naknada od roditelja, ona iznosi manje od 50%³.

Uz ovakvu realizaciju prihoda nije moguće obavezati se na buduće mjere politike. Snažno preporučujemo da se izmijeni politika po kojoj roditelji plaćaju samo za onoliko dana koliko je dijete zaista išlo u PU. Problem je moguće riješiti tako što će se izričito zahtijevati da roditelj redovno plaća naknadu od dana upisa djeteta, nezavisno od toga koliko je dana dijete pohađalo PU. Alternativno, roditelj može plaćati 50%, ili manje, od dnevne naknade za dane kada dijete ne može da pohađa PU duže od nedjelju dana, i to jedino uz pisano opravdanje ljekara. Smatramo da rješenje kojim se dozvoljava da se svakog mjeseca plaća fiksni dio naknade, a varijabilni dio u zavisnosti od stvarnog pohađanja, ne bi bilo dobro zato što bismo se opet suočili sa problemom loše realizacije prihoda.

Izrađeni su različiti scenariji načina obračunavanja naknada koje bi roditelji plaćali predškolskoj ustanovi. Ukoliko bi se primjenjivalo rješenje koje podrazumijeva puni iznos mjesečnih naknada, troškovi roditelja mogli bi biti ispod 40 eura mjesečno, za cjelodnevne, odnosno 20 eura mjesečno, za poludnevne programe (kretali bi se oko 36, odnosno 14 eura mjesečno, po djetetu). Ako, pak, pretpostavimo da roditelji plaćaju naknade samo za 80% vremena, obavezna mjesečna naknada značajno se uvećava. Suma varira u zavisnosti od izabranog scenarija, ali je bliža iznosu od 44, za cjelodnevni, odnosno od 22 eura

mjesečno, za poludnevni program po djetetu.

U posljednjem poglavlju ove studije procjenjuje se iznos 'inicijalnih ulaganja' (kapitalnih troškova), neophodnih za predviđeni obuhvat predškolskim obrazovanjem, i predlažu rješenja. Projektovano je da 2015. godine ukupan broj potrebnih mjesta za djecu (kako za primarne, tako i za predškolske pripremne obrazovne programe) bude 3.400, a da se do 2020. godine ovaj broj povećava do oko 6.700. Većina ovih mjesta neophodna je kako bi se prevazišao problem pretrpanosti u primarnim programima (cjelodnevni i poludnevni programi) nekih PU (oko 3.150 mjesta tokom posmatranog perioda). Ostatak se odnosi na PPP, koji s vremenom podrazumijeva sve veći broj mjesta – od svega par stotina mjesta više 2015. godine, do gotovo 4.000 dodatnih mjesta 2019. godine.

Dodatni kapaciteti mogu se obezbijediti u okviru postojećih objekata (tamo gdje je takvo rješenje moguće), nalaženjem raspoloživog prostora u osnovnim školama ili drugim zgradama u vlasništvu države, obezbjeđivanjem dodatnih prostornih kapaciteta u okviru postojećih PU, ili pak izgradnjom novih. Koliko znamo, Vlada Crne Gore upoznata je sa ovim potrebama, pa u nekim opštinama već gradi nove, dok u drugim planira da izgradi dodatne kapacitete.

3 Ukupna suma naknade koju su PU naplatile od roditelja 2012. godine izuzetno je niska; ona pokazuje da roditelji, u prosjeku, plaćaju naknadu za manje od 50% od ukupnog broja dana. Iz toga bi se mogao izvesti zaključak da je stopa pohađanja PU niža od 50%. Međutim, na eksplicitno pitanje o stopi pohađanja PU dobili smo podatak o prosječnoj stopi dolaznosti od preko 80%.



UVOD

Predškolsko obrazovanje igra veoma važnu ulogu u dječjem razvoju, a ima i značajne pozitivne socio-ekonomske efekte na cjelokupno društvo. Na to ukazuju mnoge empirijske studije koje se bave ovom temom. Podaci tih studija govore da kvalitetni predškolski programi dovode do smanjenja napuštanja škole i ponavljanja razreda, do boljih obrazovnih postignuća, a da proizvode i šire, društveno-ekonomski značajne posljedice: smanjena stopa nezaposlenosti, smanjena stopa kriminala i drugih nefunkcionalnih ponašanja kod onih koji su pohađali ove programe (Lynch, 2005).

U prilog tome da se ulaganje u pravednije i kvalitetnije predškolsko obrazovanje višestruko isplati govore i različiti dokumenti međunarodnih organizacija. U njima se posebno ističe dobrobit koju od tog ulaganja imaju oni koji su najviše društveno izolovani (OECD, 2006; EACEA, 2009; OECD, 2011). Ulaganje u predškolsko obrazovanje smatra se jednom od najisplativijih investicija kada je riječ o unapređenju života pojedinca, ali i društva u cjelini.

Imajući sve ovo u vidu, Ministarstvo prosvjete Crne Gore i UNICEF Crne Gore pokrenuli su izradu studije čije rezultate ovdje prenosimo. Cilj ove studije jeste ispitivanje načina na koje se usluge predškolskog obrazovanja mogu proširiti na što veći broj djece, naročito one iz ugroženih i marginalizovanih grupa. U tu svrhu analizirani su aktuelni troškovi i finansiranje PU i pripremljeni scenariji za proširenje obuhvata djece predškolskim obrazovanjem.

Scenariji za proširenje obuhvata predškolskim obrazovanjem kombinuju dva pristupa: jedan se tiče uzrasta djece, a drugi jednakosti pristupa predškolskom

obrazovanju. Kada je riječ o prvom pristupu, scenariji su se prevashodno odnosili na obuhvat predškolskim obrazovanjem djece koja imaju godinu dana do polaska u osnovnu školu, ali i na postepeno širenje obuhvata na mlađe uzrasne grupe. S druge strane, scenariji razrađuju mogućnosti proširenja obuhvata predškolskim obrazovanjem kod djece koja pripadaju marginalizovanim i ugroženim grupama. Riječ je o djeci romske i egipatske nacionalnosti, siromašnoj djeci i djeci sa invaliditetom.

SVRHA I CILJ STUDIJE

Svrha ove studije jeste analiza scenarija za finansiranje predškolskog obrazovanja, s posebnim akcentom na društveno isključenoj i marginalizovanoj djeci. Tri osnovna cilja ove studije bila su:

- priprema scenarija za finansiranje kojima će se obezbijediti što širi obuhvat PPP za djecu koja će za najviše godinu dana krenuti u školu, kao i scenarija za postepeni rast obuhvata djece uzrasta 3–5 godina predškolskim programom, s ciljem postizanja univerzalne pokrivenosti; akcenat je bio na marginalizovanim i ugroženim grupama djece;
- obezbjeđivanje preporuka za normativne modele finansiranja usluga predškolskog obrazovanja, kako bi ugrožena djeca/porodice bile uključene; i
- obezbjeđivanje preporuka za optimizaciju upotrebe postojećih sredstava predškolskih ustanova u okviru dostupnog/planiranog budžeta.

Izveštaj je organizovan po poglavljima. Prvo poglavlje daje pregled naučnih studija koje se bave značajem predškolskog obrazovanja i pružaju jake argumente za investiranje u univerzalni obuhvat djece predškolskim programom. Ovo poglavlje

nudi i uvid u strateški okvir predškolskog obrazovanja u Crnoj Gori. Drugo poglavlje pruža analizu regulatornog okvira, a treće analizu trenutne situacije u predškolskim ustanovama u pogledu broja djece, broja grupa, nastavnog i pomoćnog osoblja. Četvrto poglavlje bavi se tekućim troškovima i prihodima predškolskih ustanova. U petom poglavlju predočava se način izračunavanja jedinične cijene tročasovnog predškolskog programa i prikazuju tekući troškovi univerzalne pokrivenosti djece uzrasta 3–6 godina predškolskim pripremnim programom. Šesto poglavlje daje informacije o tome koliko bi iznosila puna cijena univerzalnog obuhvata djece uzrasta 3–6 godina predškolskim obrazovanjem. Ovo poglavlje donosi i pregled mogućih izvora finansiranja, potrebnih da se obezbijedi univerzalni obuhvat djece uzrasta 3–6 godina predškolskim obrazovanjem, i to u slučajevima različitih scenarija i načina raspodjele troškova. Sedmo poglavlje govori o kapitalnim investicijama neophodnim za ostvarenje potpunog obuhvata djece uzrasta 3–6 godina. U završnom, osmom poglavlju dati su osnovni zaključci i preporuke koje proizilaze iz ove studije.



1. ZNAČAJ PREDŠKOLSKOG OBRAZOVANJA

U naučnim krugovima koji se bave razvojem i dobrobiti djece predškolsko obrazovanje je odavno prepoznato kao jedan od najvažnijih instrumenata socijalne inkluzije i rješavanja problema siromaštva. Bogata literatura iz oblasti ekonomije i psihologije govori o značaju predškolskog obrazovanja za kasnija obrazovna postignuća djeteta, ali i o njegovim širim, socio-ekonomskim efektima na društvo u cjelini. Osim toga, neuronauka nam potvrđuje da treba posvetiti posebnu pažnju razvoju djece predškolskog uzrasta, budući da je to doba kada se odvija najintenzivniji razvoj viših moždanih funkcija.

1.1 TEORIJSKA I EMPIRIJSKA SAZNANJA O EFEKTIMA PREDŠKOLSKOG OBRAZOVANJA NA RAZVOJ DJECE

Studije koje se bave ovom problematikom možemo podijeliti u dvije velike grupe.

Prva grupa studija koja se bavi ulogom predškolskog obrazovanja odnosi se na **univerzalno dostupno predškolsko obrazovanje** i njegov značaj za kasniji razvoj djece (Magnuson et al., 2004; Fitzpatrick, 2008; Gormley Jr. et al., 2008; Berlinski et al., 2009; Cascio, 2009; Havnes and Mogstad, 2009). U ovim studijama ističe se da je predškolski uzrast veoma važan jer se tada razvijaju osnove za dalje učenje i obrazovanje. Stoga je sistematski pristup u društvenom vaspitanju djeteta ovoga uzrasta od jedinstvenog značaja za razvoj i formiranje njegove ličnosti.

Tako, na primjer, Felfe (Felfe) i Lalive (Lalive) smatraju da „visokokvalitetna institucionalna (predškolska, prim. aut.) briga o djeci potpomaže razvoj djeteta kako u pogledu njegovih kognitivnih tako i nekognitivnih sposobnosti i vještina” (Felfe & Lalive, 2010). Prema podacima do kojih

su došli ovi autori, prekobrojna djeca, koja su primljena u predškolsku ustanovu zahvaljujući manje restriktivnom pristupu, imaju više koristi od PU nego prosječno dijete u ustanovi. Autori dalje zaključuju da je ovaj nalaz u skladu sa činjenicom da restriktivan prijem djece favorizuje djecu iz privilegovanih sredina. U jednom kasnijem radu isti autori tvrde da „univerzalno (predškolsko, prim. aut.) vaspitanje može čak da doprinese smanjenju nejednakosti između djece koja dolaze iz različitih socio-ekonomskih sredina” (Felfe & Lalive, 2012).

Slične zaključke iznosi i Gorejeva (Gorey) pregledna studija iz oblasti psihologije. Nalazi Gorejeve metaanalize, rađene na 35 eksperimentalnih i kvazi-eksperimentalnih studija iz oblasti predškolskog obrazovanja, govore u prilog uvjerenju da su kognitivni efekti kvalitetnih obrazovnih intervencija u ranom uzrastu značajni i nakon pet do deset godina. Oni takođe potvrđuju postojanje određenih psiho-socijalnih efekata predškolskog obrazovanja čak i nakon 10 do 25 godina: pojava različitih socijalnih problema, poput prijevremenog napuštanja škole (*drop out*), nezaposlenosti i kriminalnog ponašanja, znatno je niža kod osoba koje su prethodno pohađale predškolsko obrazovanje i vaspitanje (Gorey, 2001).

Poput navedenih studija i empirijskih istraživanja, i analize rađene na osnovu rezultata PISA testiranja sugerišu vezu između pohađanja predškolskog obrazovanja i kasnijeg dobrog uspjeha učenika; to se prvenstveno odnosi na one zemlje koje su uspjele da poboljšaju kvalitet predškolskog obrazovanja. Iz zaključaka izvještaja „PISA u fokusu” (OECD, 2011), donesenih na osnovu rezultata PISA testiranja, koja su sprovedena 2009. godine, u 34 zemlje članice OECD-a, saznajemo da su na testovima čitalačke pismenosti bolje rezultate (u prosjeku) imali oni petnaestogodišnjaci koji su više od godinu dana pohađali predškolsko

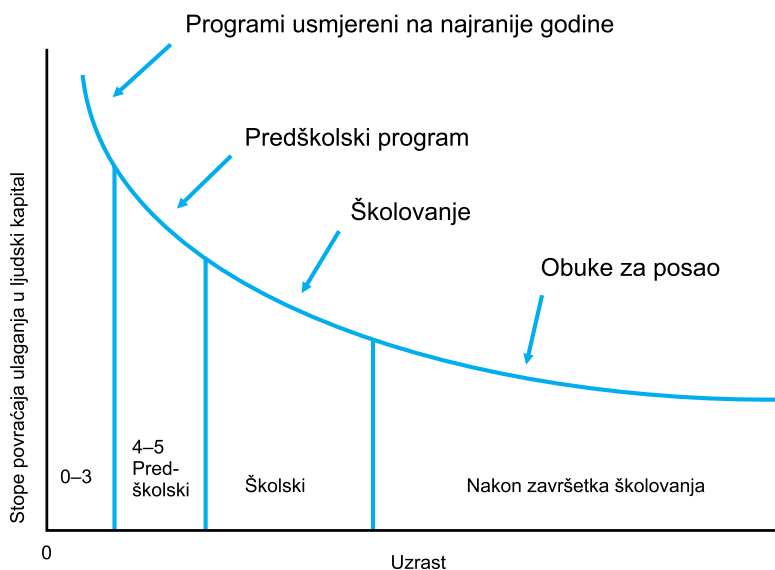
obrazovanje nego oni koji nijesu. Razlika u nivou čitalačke pismenosti iznosila je 54 poena, što odgovara jednoj i po godini formalnog obrazovanja. Nakon što je u analizi uzet u obzir socio-ekonomski status učenika, ova je razlika opala na 33 poena, što znači da je i dalje značajna. Nalazi ove studije ukazuju i na to da veza između pohađanja predškolskog obrazovanja i kasnijeg uspjeha zavisi od karakteristika obrazovnog sistema i da je značajnija u slučajevima:

- kada predškolsko obrazovanje obuhvata širi sloj učeničke populacije;
- kada predškolsko obrazovanje duže traje;
- kada je razlika između broja djece i broja vaspitača u toku predškolskog obrazovanja manja, i
- kada se investira više sredstava po djetetu u godinama prije polaska u školu.

Najpoznatija istraživanja u ovoj oblasti obavio je Džejms Hekman (Heckman), dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju. Veliki dio svog istraživačkog rada Hekman

je posvetio upravo značaju ulaganja u rani obrazovni razvoj djeteta. Tzv. Hekmanova kriva, prikazana na Slici 1, grafički pokazuje generalni zaključak velikog broja njegovih istraživanja koja se bave povraćajem (isplativošću) investicija u ljudski kapital. Slika pokazuje isplativost investiranja u obrazovanje u zavisnosti od uzrasta, pod pretpostavkom da su kod svih uzrasnih grupa investirani jednaki iznosi. Slikovito rečeno, ukoliko bi se u svako od djece različitih uzrasta uložio po jedan dolar, najviše bi se isplatio dolar uloženi u dijete najranijeg uzrasta (0–3 godine)⁴, zatim onaj uloženi u dijete predškolskog uzrasta, pa u dijete školskog uzrasta, dok investiranje u osobu koja je završila formalno obrazovanje donosi najmanji povraćaj. Drugim riječima, ulaganje u učenje u ranim godinama života daje znatno viši povraćaj nego ukoliko se takvo investiranje obavlja kasnije u životu (Heckman, 2012).

⁴ Naravno, treba imati u vidu da investiranje u dijete od 0 do 3 godine ne podrazumijeva samo investiranje u predškolske institucije, već bilo kakvo zdravstveno/nutritivno/obrazovno investiranje u dijete i njegovu porodicu.



Inicijalno postavljene stope povraćaja ulaganja u ljudski kapital jednake po uzrastima

Slika 1. (lijevo) Povraćaj investicija u ljudski kapital u zavisnosti od uzrasta

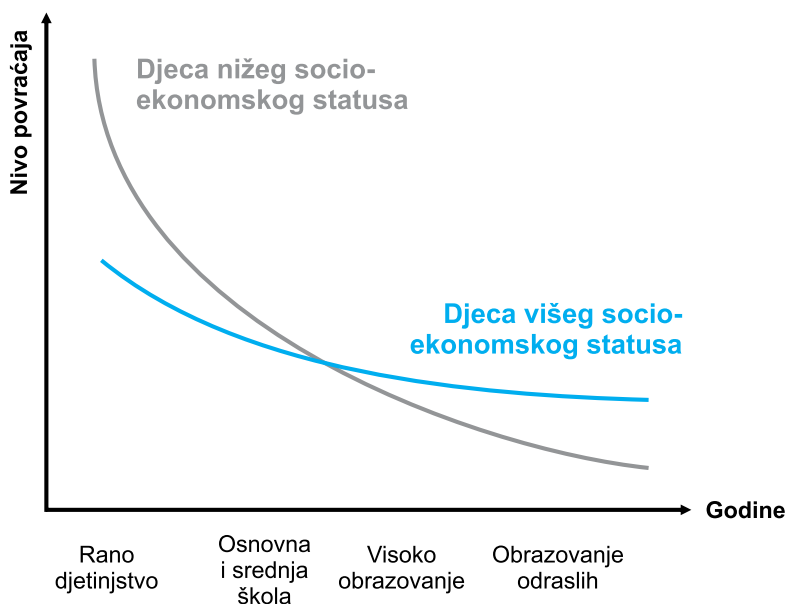
Povraćaj po jedinici investicije kod različitih grupa, pod pretpostavkom da su u svakoj uzrasnoj grupi investirani jednaki iznosi

IZVOR: *The Case for Investing in Young Children*. (Heckman, 2012)

Brojne empirijske studije pokazale su da djeca iz marginalizovanih i socijalno isključenih porodica imaju veće koristi od predškolskog obrazovanja nego ostala djeca. Slika 2 predstavlja adaptaciju Hekmanove krive, koju je uradio Vusman (Woessmann), a na osnovu koje vidimo

da je opisani efekat učenja u ranom uzrastu još izraženiji kod djece iz nižih socio-ekonomskih slojeva. Tačnije, slika pokazuje da je isplativost investiranja u obrazovanje djece mlađeg uzrasta veća kod djece iz porodica sa nižim nego kod djece iz porodica sa višim socio-ekonomskim statusom. Što se tiče investiranja u djecu starijeg uzrasta, situacija je obrnuta: veći povraćaj imaju investicije u djecu iz porodica sa višim socio-ekonomskim statusom. Ipak, on je i dalje znatno manji nego povraćaj investicija u okviru programa koji su usmjereni na djecu najranijeg uzrasta koja pripadaju marginalizovanim grupama.

Slika 2. Povraćaj investicija u ljudski kapital na različitim uzrastima u zavisnosti od socio-ekonomskog statusa



IZVOR: *Efficiency and Equity of European Education and Training Policies* (Woessmann, 2008)

Nalazi koje smo izložili u saglasju su sa rezultatima druge velike grupe studija o ranom obrazovanju. Ove su studije bile usredsređene na mjerenje efekata kvalitetnih interventnih programa u predškolskom uzrastu: Head Start,

Perry Preschool Project, Abecedarian Program, Chicago Child-Parent Centers. Riječ je o programima koji su bili **ciljano organizovani za djecu iz marginalizovanih porodica**.

Osnovni zaključak ove grupe studija jeste da **kvalitetni predškolski programi** imaju značajan pozitivan efekat na dalji razvoj djece i da omogućavaju da djeca iz marginalizovanih porodica budu pripremljena za formalno obrazovanje kao i druga djeca (Currie, 2001; Blau & Currie, 2006; Heckman, 2007; Heckman & Masterov, 2007).

Studija koje se bavila evaluacijom Perry Preschool Projecta (programom koji je bio usmjeren na ekstremno socijalno ugroženu djecu u Americi i koji je trajao od 1962. do 1967) poredi ishode kontrolne i tretirane grupe djece. Prema nalazima ove studije, svaki dolar koji se investira u predškolsko obrazovanje vraća se skoro 13 puta kroz različite dobrobiti, koje se odnose na: višu stopu završavanja srednje škole, bolje performanse na tržištu rada, nižu stopu kriminala (OECD, 2006). Treba imati u vidu da se ovi rezultati odnose na određenu, konkretnu situaciju: intervencija je bila u vidu veoma kvalitetnog predškolskog programa, program je ponuđen krajnje marginalizovanoj grupi, a sproveden je šezdesetih godina prošlog vijeka. Isti povraćaj ulaganja ne bi se mogao očekivati u slučaju univerzalnih intervencija, koje bi se odnosile na opštu populaciju djece. Ipak, čak i znatno slabiji povraćaj ulaganja predstavljao bi veoma značajnu dobrobit za društvo i bio neosporiv argument za donosiocje odluka u obrazovanju (Field et al., 2007).

Treba pomenuti i EPPE⁵ longitudinalnu studiju (Velika Britanija). Prema nalazima ove studije, predškolsko obrazovanje može igrati važnu ulogu u borbi protiv socijalne isključenosti i u promovisanju inkluzije, budući da se djeci iz marginalizovanih grupa omogućava bolji početak osnovnog obrazovanja. Studija pokazuje da na kasnija postignuća učenika imaju uticaja

kako kvalitet iskustava u predškolskom okruženju, tako i njihov kvantitet – više mjeseci, ali ne neophodno i više sati ili dana (Silva et al., 2004).

Značajan je i Barnetov (Barnett) pregled 36 studija koje su se bavile ispitivanjem efekata velikih javnih interventnih programa u oblasti predškolskog obrazovanja djece iz marginalizovanih grupa. Pregled je pokazao da ovakvi programi imaju značajne kratkoročne, ali i dugoročne efekte:

- kratkoročni pozitivni efekti – bolja postignuća na testiranjima, izražena povećanim koeficijentom inteligencije djece iz marginalizovanih grupa koja su pohađala ove predškolske programe;
- dugoročni pozitivni efekti – povećanje blagostanja djece, njihovo bolje socijalno prilagođavanje, kreiranje dobre osnove za dugoročno učenje i usavršavanje, omogućavanje pravednijih uslova za obrazovna postignuća, smanjenje siromaštva i, na kraju, poboljšavanje obrazovne, a time i ekonomske mobilnosti iz generacije u generaciju (Barnett, 1995).

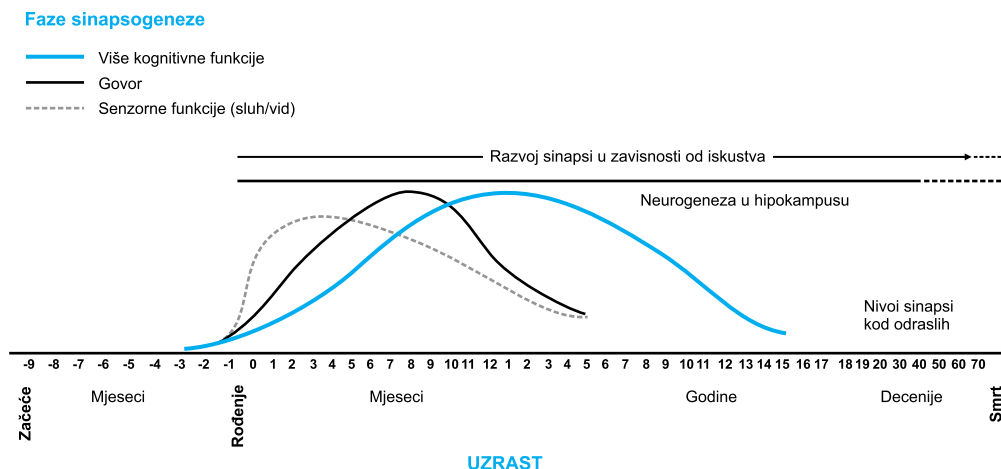
Navedeni podaci nameću potrebu za odgovorom na pitanje: zašto je rano djetinjstvo toliko važan period za kasniji razvoj osobe? Odgovor je moguće tražiti u okviru neuronauke. Nalazi studija iz ove naučne oblasti nedvosmisleno potvrđuju značaj adekvatne rane stimulacije jer je neuralni razvoj najintenzivniji kod djece do pete godine starosti. Slika 3, preuzeta iz jedne od najcitiranijih knjiga iz oblasti neuronauke, *From neurons to neighbourhoods* (Shonkoff & Phillips, Eds., 2000), ilustruje proces razvoja sinapsi u mozgu za glavne grupe funkcija: senzorne funkcije, govor i više kognitivne funkcije. Funkcija razvoja viših kognitivnih funkcija dostiže svoju kulminaciju u predškolskim

⁵ Skraćenica za: Effective preschool and primary education study (Efektivno predškolsko i osnovno obrazovanje).

godinama, da bi na početku osnovne škole već počela da dobija silazni pravac. Dakle, upravo je predškolski uzrast vrijeme kada

učenje ima najznačajniji efekat na dalji razvoj mentalnih sposobnosti djeteta.

Slika 3. Razvoj ljudskog mozga



IZVOR: C. Nelson u knjizi *From Neurons to Neighbourhoods* (Shonkoff & Phillips, Eds., 2000).

1.2 FUNKCIJA PREDŠKOLSKIH USTANOVA

U posljednjih petnaest godina, došlo je do značajne promjene u shvatanju osnovne funkcije predškolskih ustanova. Njihova osnovna svrha – čuvanje djece da bi se pomoglo zaposlenim roditeljima (*funkcija njege*) – dopunjena je novim konceptom predškolskog obrazovanja, kojim se promoviše rani razvoj i obrazovanje (*razvojna funkcija* predškolskog obrazovanja).

U tom se pogledu Crna Gora ne razlikuje od ostalih evropskih zemalja. Skoro u svakoj od 27 zemalja članica Evropske unije predškolske ustanove su prešle put od tradicionalnih centara u kojima se djeca čuvaju do obrazovnih ustanova koje se fokusiraju na njihov razvoj (EACEA, 2009). Prema podacima Eurostata, u Evropskoj uniji 74% trogodišnjaka pohađa predškolsko obrazovanje. Ipak, stanje se veoma

razlikuje od jedne do druge zemlje članice. Na primjer, u Belgiji, Španiji, Francuskoj i Italiji skoro svi trogodišnjaci (preko 95%) pohađaju neku predškolsku ustanovu. Pokrivenost je visoka i u skandinavskim zemljama (osim Finske) i iznosi između 80% i 95%. U ovim državama, pored klasičnih predškolskih institucija, postoje različite alternativne usluge, što dovodi do visoke stope pohađanja na ranom uzrastu. S druge strane, u Grčkoj, Irskoj, Holandiji, Lihtenštajnu trogodišnjaci ne mogu da pohađaju javne predškolske institucije.

Dalje analize pokazuju da je u zemljama u kojima predškolsko obrazovanje nije besplatno pohađanje PO u visokoj korelaciji sa prihodima domaćinstva. Zato u tim zemljama djeca iz marginalizovanih i socijalno ugroženih grupa po pravilu rjeđe pohađaju predškolsko obrazovanje, uprkos brojnim dokazima da je ono baš njima najpotrebnije (Field et al., 2007).

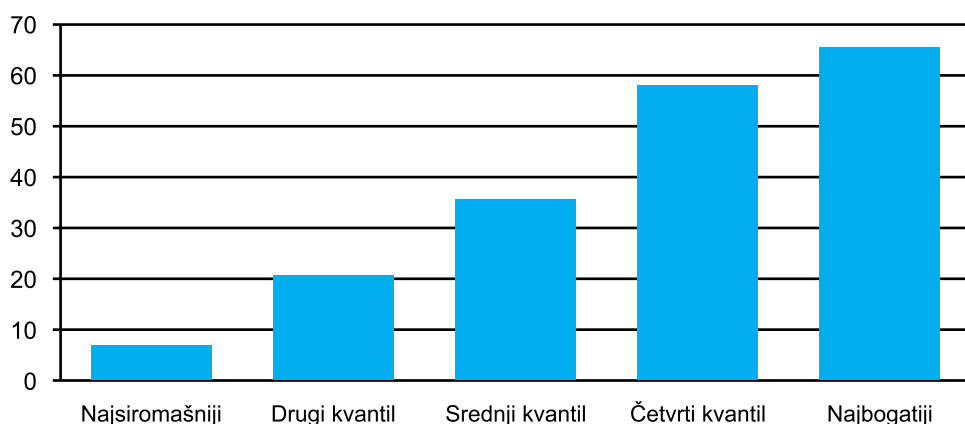
Nalazi tih analiza odgovaraju trenutnoj situaciji u Crnoj Gori. Naime, prema rezultatima „Istraživanja višestrukih pokazatelja u Crnoj Gori“ iz 2013. godine (MICS5)⁶, obuhvat predškolskim obrazovanjem djece uzrasta 3–5 godina iznosi 40%⁷, dok je svega 19% djece

romske populacije pohađalo neki vid predškolskog obrazovnog programa. Takođe, postoje zabrinjavajuće razlike u pohađanju predškolskog obrazovanja u zavisnosti od materijalnog statusa domaćinstva: 66% djece uzrasta 3–5 godina iz najbogatijeg kvantila pohađalo je neki vid organizovanog predškolskog obrazovnog programa, a taj je procenat bio svega 7% u najsiriromašnijem kvantilu.

6 MICS5 2013, Crna Gora - preliminarni podaci, dobijeni od UNICEF-a Crne Gore.

7 Rezultati o obuhvatu djece predškolskim obrazovanjem za 2012. godinu govore da je otprilike jedna trećina djece uzrasta 0–6 godina, odnosno oko jedne polovine djece uzrasta 3–6 godina, uključena u predškolski obrazovni sistem, kao što ćemo pokazati kasnije u ovoj studiji.

Slika 4. Pohađanje predškolskog obrazovanja za djecu uzrasta 3–5 godina, po imovinskom stanju porodice (2013)



IZVOR: MICS5 2013, Crna Gora – preliminarni podaci, dobijeni od UNICEF-a Crne Gore

1.3 STRATEŠKI OKVIR PREDŠKOLSKOG OBRAZOVANJA I VASPITANJA

Strategija ranog predškolskog obrazovanja i vaspitanja za period od 2010. do 2015. godine, donesena 2010. godine, kao svoje vodeće načelo ističe: „(...) za svu djecu u Crnoj Gori, od rođenja do polaska u osnovnu školu, treba da budu

osigurane kvalitetne usluge za rani razvoj i učenje kako bi ostvarili svoj puni potencijal i postali aktivni i produktivni članovi društva” (Ministarstvo prosvjete i nauke, 2010). U daljem tekstu se navodi da je *Strategija* „usmjerena na sveobuhvatan i integrisan pristup razvoju djece od rođenja do polaska u osnovnu školu, podršku i osnaživanje roditelja/staratelja, kao i svih relevantnih aktera u cilju holističkog razvoja djece”.

Ova strategija je u saglasnosti sa relevantnim strateškim dokumentima na međunarodnom i nacionalnom nivou. Na-vešćemo osnovne međunarodne doku-mente čiji se glavni principi odslikavaju i u ovoj strategiji:

- **Konvencija o pravima djeteta** (1989) obavezuje države članice da razvijaju intersektorske, koordinirane strategije, zasnovane na pravima djeteta, sa posebnim fokusom na rano obrazovanje;
- Svjetska deklaracija **Obrazovanje za sve** (EFA, 1990) kao svoj prvi cilj navodi unapređivanje sve-oubuhvatnog pristupa ranom raz-voju i obrazovanju, posebno za najugroženiju i djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju;
- **SALAMANKA**, dokument UNESCO-a (1994), predviđa da redovne obra-zovne ustanove moraju naći način da uspješno obrazuju svu djecu, posebno onu sa smetnjama i teškoćama u razvoju;
- **Milenijumski razvojni ciljevi** Uje-dinjenih nacija (2000) definišu osam globalnih ciljeva za suzbijanje siromaštva, gladi, bolesti i nepismenosti do 2015. godine, od kojih se čak sedam odnose na rani razvoj djeteta.
- **Svijet po mjeri djeteta** (2002) kao jedan od prioriteta određuje obezbjeđivanje kvalitetnog obrazova-nja za svako dijete.

Svjetska banka takođe pruža jasnu podršku investiranju u rani razvoj, i to kroz finansiranje, savjetovanje, tehničku pomoć i partnerske aktivnosti u pojedinačnim zemljama, regionu i na globalnom nivou (WB, 2014).

Novi *Milenijumski ciljevi razvoja za period 2015–2030*, staviće, po svoj prilici, još veći naglasak na značaj predškolskog obrazovanja nego što je to bio slučaj sa

razvojnim ciljevima do 2015. godine. Prema novom nacrtu ovog dokumenta, cilj 4.1 glasi: „(...) do 2030. obezbijediti svoj djeci pristup kvalitetnoj predškolskoj brizi i pripremnom predškolskom obrazovanju (pre-primary education; prim. prev.).“⁸

Treba svakako pomenuti osnovni doku-ment aktuelnog strateškog okvira EU, **Strategija Evropa 2020**, u kojem se navodi: „Do 2020. najmanje 95% djece između 4. godine i uzrasta kada počinje obavezno osnovno obrazovanje treba da učestvuje u programima za rano obrazovanje.“ (Evropska komisija, 2010).

Ostali nacionalni strateški dokumenti us-mjereni na povećanje obuhvata djece predškolskim programom, zaštitu od nejednakosti i pravo pristupa kvalitetnom obrazovanju za svu djecu su: *Nacionalni akcioni plan za djecu (2004–2010)*, *Strategija za smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti (2007–2011)*, *Akcioni plan za implementaciju „Dekade uključivanja Roma 2005–2015“*, *Strategija poboljšanja pozicije romske populacije u Crnoj Gori (2008–2012)*, *Strategija regionalnog razvoja Crne Gore (2005)*, *Strateški plan reforme obrazovanja (2005–2009)* i *Strategija inkluzivnog obrazovanja (2014–2018)*.

Analiza strateškog i zakonskog okvira ukazuje da je u Crnoj Gori prepoznat značaj predškolskog vaspitanja i obrazovanja i da postoji dobra programska osnova za njegovo širenje. Kao glavni razlog zašto obuhvat nije veći, u *Strategiji ranog predškolskog obrazovanja i vaspitanja* navodi se nedostatak prostornih kapaciteta, posebno u urbanim sredinama. Preopterećenost postojećih kapaciteta posebno je izražena u opštinama Kolašin, Rožaje, Plav, Tivat,

8 <http://www.change.org/p/un-secretary-general-ban-ki-moon-and-un-member-states-put-early-childhood-development-at-the-heart-of-the-new-post-2015-development-framework-to-give-all-children-the-best-start-in-life>

Podgorica i Herceg Novi. S druge strane, u opštinama Andrijevisa i Šavnik postoji nedovoljna iskorišćenost prostornih kapaciteta, jer je prosječan broj djece po vaspitnim jedinicama manji od normativa. U *Strategiji* se dalje navodi da nizak obuhvat djece u ovim opštinama može biti rezultat razuđenosti naselja i udaljenosti od vaspitne jedinice te da je potrebno razmišljati o inovativnim modelima usluga i rada.

U *Strategiji* se takođe navode i podaci koji govore u prilog tome da roditelji ne prepoznaju u dovoljnoj mjeri značaj predškolskog obrazovanja, kao i da je i dalje prisutan stav da je djeci predškolskog uzrasta bolje kod kuće nego u predškolskim ustanovama. Iako oko 2/3 roditelja izjavljuje da su predškolske obrazovne ustanove najbolji vid brige o djetetu do polaska u osnovnu školu (53% roditelja to smatra za javne, a 13% za privatne ustanove), svaki četvrti roditelj (25%) smatra da je bolje da o djetetu brinu djed i baba⁹, ne sagledavajući pravu korist od pohađanja predškolskog obrazovanja za razvoj djece toga uzrasta. Iz ovih podataka je jasno da je neophodno raditi na razvijanju svijesti roditelja o ključnom značaju koje predškolsko obrazovanje ima za razvoj njihove djece.

1.4 SAŽETAK POGLAVLJA

Predškolsko obrazovanje igra veoma važnu ulogu u dječjem razvoju, a prema nalazima mnogih empirijskih studija koje se bave ovom problematikom, ima i značajne pozitivne socio-ekonomske

efekte na društvo u cjelini. O tome postoji bogata literatura iz oblasti ekonomije i psihologije.

- Prva grupa studija bavi se univerzalno dostupnim predškolskim obrazovanjem, pokazujući njegov značaj za kasniji razvoj djece. U ovim studijama ističe se poseban značaj predškolskog uzrasta jer se tada razvijaju osnove za dalje učenje i obrazovanje.
- Analize rezultata dobijenih na PISA testiranjima sugerišu da je pohađanje predškolskog obrazovanja povezano sa kasnijim dobrim uspjehom učenika, u onim zemljama koje su uspjele da poboljšaju kvalitet predškolskog obrazovanja.
- Druga grupa studija odnosi se na kvalitetne interventne programe u predškolskom uzrastu, ciljano organizovane za djecu iz marginalizovanih porodica. Ove studije pokazuju da su ti programi imali pozitivan uticaj na kasnija obrazovna postignuća djeteta, da su doprinijeli smanjenju stope kriminala i drugih nefunkcionalnih ponašanja i uticali na smanjenje stope nezaposlenosti (kod onih koji su pohađali te programe).
- Istraživanja iz oblasti neuronauke pokazuju da učenje tokom godina prije polaska u školu ima najjači efekat na razvoj budućih mentalnih funkcija kod djeteta (s obzirom na to kako se mozak razvija).

Sve navedene analize pokazuju da učenje u predškolskom uzrastu ima posebno značajan uticaj na formiranje djeteta. To je razlog što je, na globalnom nivou, došlo do zaokreta u načinu razmišljanja unutar naučnih krugova. Nadalje, to je dovelo i do sve značajnije podrške kreatora politika da se obezbijedi promjena primarne uloge predškolskih obrazovnih ustanova –

⁹ Od ostalih roditelja, 2% se opredjeljuje za „dadjilje“, a 6% nije odgovorilo. Podaci koje *Strategija* navodi predstavljaju nalaze istraživanja „Procjena znanja, stavova i ponašanja vezanih za brigu o djeci“ (KAP), UNICEF, 2009, Crna Gora. Istraživanje je rađeno na uzorku od 1.000 roditelja i staratelja opšte populacije na cjelokupnoj teritoriji Crne Gore i 200 roditelja i staratelja djece RAE populacije.

trebalo bi da bude obrazovna i razvojna, a ne da se, kao do tada, njena prevashodna funkcija svodi na čuvanje djece.

Analiza strateškog i zakonskog okvira ukazuje da je u Crnoj Gori prepoznat značaj predškolskog vaspitanja i obrazovanja i da postoji dobra programska osnova za njegovo širenje. *Strategija ranog predškolskog obrazovanja i vaspitanja za period 2010–2015*, donesena 2010. godine, kao svoje vodeće načelo definiše obezbjeđivanje kvalitetne usluge za rani razvoj i učenje od rođenja do polaska u osnovnu školu, i to za svu djecu u Crnoj Gori. Ova je strategija usaglašena sa relevantnim strateškim dokumentima na nacionalnom i međunarodnom nivou.

Ipak, među roditeljima je još uvijek značajan procenat onih koji smatraju da je djetetu bolje kod kuće nego u predškolskoj ustanovi i koji ne sagledavaju puni značaj predškolskog obrazovanja za razvoj djece toga uzrasta. Stoga je roditelje neophodno dodatno informisati o ključnoj ulozi koju predškolsko obrazovanje ima u razvoju njihovog djeteta. Potrebni su sistemski naponi da se poveća svijest roditelja o svim koristima i značaju koji predškolsko obrazovanje ima u razvoju djeteta, riječju, da se promijene njihovi aktuelni stavovi prema predškolskom obrazovanju. Bez toga, neće biti moguće postići potpuni obuhvat djece predškolskim obrazovanjem, čime bi se izgubio značajan zamajac u naporima Crne Gore da se u svom razvoju približi zemljama Evropske unije.



2. ZAKONODAVNI OKVIR

Predškolsko obrazovanje (PO) u Crnoj Gori regulišu sljedeći zakoni:

- Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, *Službeni list Republike Crne Gore* (dalje u tekstu: SLRCG) br. 64/02, 31/05, 49/07 i *Službeni list Crne Gore* (dalje u tekstu: SLCG) br. 04/08, 21/09, 45/10, 40/11, 45/11, 36/13, 39/13 i 44/13;
- Zakon o predškolskom obrazovanju, *SLRCG* br. 64/02, 49/07 i *SLCG* br. 80/10 i 40/11;
- Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, *SLRCG* br. 64/02, 49/07 i *SLCG* br. 45/10, 40/11 i 39/13; i
- Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti, *SLCG* br. 27/13.

U nastavku dajemo pregled navedenih zakona, odnosno onih odredaba koje su od značaja za analizu sprovedenu u ovoj studiji.

2.1 OPŠTI ZAKON O OBRAZOVANJU I VASPITANJU¹⁰ (OZOV)

OZOV propisuje osnovna pravila za sve vrste obrazovanja u Crnoj Gori (predškolsko vaspitanje i obrazovanje, osnovno obrazovanje i vaspitanje, srednje opšte obrazovanje, stručno obrazovanje, vaspitanje i obrazovanje lica sa posebnim potrebama i obrazovanje odraslih) i definiše ulogu različitih ustanova. Ovaj zakon uređuje način organizovanja obrazovnog rada za sve navedene vrste obrazovanja, kao i uslove pod kojima ga treba organizovati (čl.1). Predviđa da se obrazovanje može ostvarivati u obrazovnim ustanovama (predškolskoj ustanovi, školi, obrazovnom centru, kod organizatora za obrazovanje odraslih i u domu učenika), koje mogu biti javne ili privatne, u skladu

sa OZOV-om, na način i pod uslovima propisanim posebnim zakonom (čl. 3). OZOV obrazovanje i vaspitanje definiše kao djelatnost od javnog interesa (čl. 4) i svjetovnog karaktera, što znači da religijsko djelovanje u javnim obrazovnim ustanovama nije dozvoljeno, osim u srednjim vjerskim školama (čl. 5).

OZOV predviđa da se obrazovanje u Crnoj Gori zasniva na principima: autonomije obrazovne ustanove u odnosu na političke uticaje (čl. 6); neprofitabilnosti (čl. 7); dostupnosti za sve crnogorske državljane u sticanju obrazovanja i vaspitanja (čl. 8); jednakosti državljana Crne Gore u ostvarivanju prava na obrazovanje, bez obzira na nacionalnu pripadnost, rasu, pol, jezik, vjeru, socijalno porijeklo ili drugo lično svojstvo (čl. 9), pri čemu je strogo zabranjen svaki oblik diskriminacije (čl. 9a).

Prema OZOV-u, predškolske ustanove obavljaju predškolsko vaspitanje i obrazovanje u skladu sa zakonom (čl. 27). Ovaj zakon takođe predviđa osnivanje Nacionalnog savjeta, kao stručnog tijela različitih nadležnosti. U odnosu na PO i naš domen interesovanja, Nacionalni savjet ima sljedeće nadležnosti:

- donosi standarde za pripremu udžbenika za predškolsko vaspitanje i obrazovanje (čl. 31b st. 1 tač. 5);
- donosi program stručnog osposobljavanja i usavršavanja direktora PU (čl. 31b st. 1 tač. 6) i program rada stručnih saradnika (čl. 31b st. 1 tač. 7);
- utvrđuje punovažnost i jednaku vrijednost obrazovnih programa privatnih ustanova iz oblasti predškolskog vaspitanja i obrazovanja sa odgovarajućim javno važećim obrazovnim programima (čl. 31b st. 2 tač. 3); i
- odobrava udžbenike i nastavna sredstva za PU (čl. 31b st. 4).

¹⁰ *SLRCG* br. 64/02, 31/05, 49/07 i *SLCG* br. 04/08, 21/09, 45/10, 40/11, 45/11, 36/13, 39/13 i 44/13.

Slijedi pregled odredaba OZOV-a koje mogu biti interesantne za našu analizu.

- Član 43a dozvoljava javno-privatno partnerstvo u obrazovanju.
- Osnovni uslovi za osnivanje obrazovne ustanove predviđeni su članovima 46 i 46a (finansijske garancije).
- Članovi 65, 66 i 67 donose odredbe o koncesijama za PO. Ovi članovi predviđaju: ukoliko nije moguće obezbijediti PO u javnim ustanovama u skladu sa normativima i standardima, MP je dužno da raspiše oglas za dodjelu koncesije. Koncesija se može proširiti na privatnu ustanovu, domaće ili strano, pravno ili fizičko lice koje ispunjava zakonske uslove za vršenje ove djelatnosti.
- Dio VIII OZOV-a (članovi 77–86) utvrđuje rukovodeću strukturu; svaka obrazovna ustanova treba da ima direktora/ku sa odgovarajućim kvalifikacijama (čl. 78), dok PU sa više od 600 učenika može imati i pomoćnika/cu direktora/ke (čl. 85).

Osnov za finansiranje javnih i privatnih obrazovnih ustanova iz crnogorskog budžeta sadržan je u dijelu XVII OZOV-a. Javnoj PU obezbjeđuju se sredstva iz budžeta, između ostalog, za:

- bruto plate i ostale doprinose zaposlenih (čl. 136 st. 1 tač. 1);
- tekuće investiciono održavanje (čl. 136 st. 1 tač. 2);
- investicije u ustanovama (čl. 136 st. 1 tač. 3);
- materijalne troškove i rashode za energiju (čl. 136 st. 1 tač. 4);
- permanentno usavršavanje nastavnika (čl. 136 st. 1 tač. 5);
- troškove ishrane u PU za djecu čiji su roditelji korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice, u skladu sa

posebnim propisima (čl. 136 st. 1 tač. 14); i

- razvojni, savjetodavni i istraživački rad u obrazovanju i vaspitanju, kao i prevoz učenika (čl. 136 st. 1 tač. 16).

Obrazovne ustanove mogu se finansirati iz budžeta opštine kada je riječ o određenim materijalnim troškovima. Tu spadaju: investicije u ustanovama čiji je osnivač opština, osiguranje, obavezni zdravstveni i sanitarni pregled, porez i druge komunalne takse i doprinosi (čl. 136a).

Sredstva iz budžeta dodjeljuju se obrazovnoj ustanovi na osnovu: 'ekonomskih troškova' po učeniku/ci za određeni obrazovni program, broja djece, koeficijenta koji se dodjeljuje tom programu i drugih kriterijuma posebno vezanih za taj obrazovni program, ustanovu i određenu (geografsku) cjelinu (čl. 138 st. 1). Posebnu metodologiju za izračunavanje trebalo bi da obezbijedi MP, u skladu sa normativima i standardima, što uključuje i mjerila za formiranje odjeljenja i grupa (čl. 138 st. 2 i st. 4).

Privatna obrazovna ustanova može da traži da se finansira iz budžeta ukoliko izvodi PO najmanje godinu dana (čl. 139 st. 1). Međutim, u privatnim obrazovnim ustanovama koje se finansiraju iz budžeta naknada po djetetu može biti najviše 10% viša od naknade koja se plaća po djetetu u javnoj obrazovnoj ustanovi (čl. 142 st. 2).

Na kraju, u slučaju da privatna obrazovna ustanova ne izvodi javno važeći obrazovni program zbog prestanka finansiranja iz javnih prihoda, država će obezbijediti odgovarajuća sredstva kako bi ta djeca završila program koji su započela (čl. 145). U tom slučaju, sredstva se obezbjeđuju iz finansijske garancije koju je osnivač privatne obrazovne ustanove dao pri osnivanju (čl. 46a).

2.2 ZAKON O PREDŠKOLSKOM OBRAZOVANJU I VASPITANJU¹¹ (ZPOV)

PO se ostvaruje za djecu do polaska u osnovnu školu, a može se organizovati u predškolskoj ustanovi (PU), obrazovnom centru ili resursnom centru. Zakon (ZPOV, čl. 5 st. 2) predviđa da se PO može ostvarivati i u osnovnim školama, kao i u prostorijama drugih pravnih lica, u skladu sa zakonom.

U jaslicama borave djeca uzrasta do tri godine, a u vrtićima djeca od treće godine života do polaska u osnovnu školu (čl. 8).

U Pojmovniku ZPOV-a data su precizna određenja izraza koji će se koristiti, pri čemu se kategorija djece iz najosjetljivijih grupa stanovništva definiše tako da obuhvata djecu koja imaju teškoće uzrokovane socijalnim, jezičkim i kulturološkim preprekama (čl. 11).

Upis djece u PU vrši se, po pravilu, u toku juna, a na osnovu javnog oglasa. U posebnim slučajevima, upis se može vršiti tokom cijele godine, u skladu sa mogućnostima PU (čl. 26).

Obrazovni programi razlikuju se po broju sati koje djeca dnevno provedu u PU (čl. 13). Oni mogu biti:

- cjelodnevni programi u trajanju 6–12 časova,
- poludnevni programi u trajanju 4–6 časova, i
- kraći i specijalizovani programi u trajanju 3–4 časa.

Po vrsti, obrazovni programi dijele se na: primarne, kraće, specijalizovane i druge programe (čl. 14 st. 1).

U okviru primarnih programa organizuju se vaspitne grupe, pri čemu se broj djece po

grupama određuje u zavisnosti od uzrasta (čl. 24 st. 1):

- osmoro – za djecu do jedne godine;
- 12 – za djecu do dvije godine;
- 14 – za djecu od dvije do tri godine;
- 10 – za djecu do tri godine;
- 20 – za djecu od tri do četiri godine;
- 24 – za djecu od četiri do pet godina;
- 25 – za djecu od pet do šest godina;
- 20 – za djecu u mješovitoj grupi od tri do šest godina.

Izuzetno od ovog pravila, broj djece u vaspitnoj grupi može se povećati, po odobrenju MP (čl. 24 st. 3).

U vezi sa kraćim programima, a posebno s predškolskim pripremim programom (PPP), ZPOV propisuje niz pravila.

- Kraći program podrazumijeva kontinuirane ili povremene aktivnosti koje se mogu organizovati jednom ili više puta nedjeljno, u trajanju do četiri sata (čl. 16 st. 1).
- Broj djece u vaspitnim grupama za kraće programe utvrđuje se tim programima (čl. 24 st. 2).
- Za djecu koja nisu obuhvaćena primarnim programom, PU moraju ponuditi PPP u vidu kraćeg programa kako bi se djeca bolje pripremila za osnovnu školu. Za tu djecu PU će organizovati PPP u vrijeme i po rasporedu koji ne remete njen redovan rad i program (čl. 16 st. 2).
- Takav PPP organizuje se za djecu uzrasta od pet godina do polaska u osnovnu školu (čl. 16 st. 3).

ZPOV predviđa i pravila u vezi sa kadrom za vaspitno-obrazovni rad i njegu i zdravstvenu zaštitu u PU.

- Vaspitno-obrazovni rad mogu da obavljaju vaspitači i stručni saradnici. Za djecu uzrasta do tri godine

11 SLRCG br. 64/02, 49/07 i SLCG br. 80/10 i 40/11.

vaspitači obavljaju vaspitno-obrazovni rad, a njegu i preventivnu zaštitu medicinska sestra/medicinski tehničar (u daljem tekstu: medicinska sestra) pedijatrijskog smjera; za djecu u vrtiću (od tri godine do polaska u školu) vaspitno-obrazovni rad obavljaju vaspitači i vaspitač/ica saradnik/ca (u daljem tekstu: vaspitač saradnik), a medicinske sestre, po pravilu pedijatrijskog smjera, obavljaju preventivnu zdravstvenu zaštitu (čl. 28).

- Član 29 predviđa uslove za izvođače vaspitno-obrazovnog rada u PU: vaspitač/ica (u daljem tekstu: vaspitač) može biti lice koje je steklo višu ili visoku školsku spremu za predškolsko vaspitanje i obrazovanje; vaspitač saradnik može biti lice koje ima srednju, višu ili visoku školsku spremu i čiji se profil određuje svakim od programa vaspitno-obrazovnog rada; stručni saradnik može biti lice koje je završilo srednju školu odgovarajuće struke (psiholog, peda-gog, pedijatar, socijalni radnik, i dr.).
- Vaspitači, vaspitači saradnici i stručni saradnici imaju najmanje po 26 časova nedjeljno neposrednog rada sa djecom, a medicinska sestra u jasicama najmanje 30. Pošto nedjeljno radno vrijeme iznosi 40 časova, vaspitači i medicinske sestre u jasicama raspoređiću ostatak radnog vremena na druge zadatke, u skladu sa statutom PU (čl. 33).

Član 28b predviđa postojanje Interaktivne službe (IS), koja se organizuje pri onoj PU kojoj gravitiraju udaljena seoska područja. Zaposleni u IS odlaze u kućne posjete porodicama i djeci koja žive u udaljenim seoskim područjima, daju savjete roditeljima, promovišu i realizuje programe i aktivnosti koje se odnose na razvoj djeteta (čl. 28b st. 2). Interaktivnu

službu čine vaspitač, vaspitač saradnik i stručni/a saradnik/ca (u daljem tekstu: stručni saradnik).

ZPOV ima određene odredbe koje se posebno bave troškovima ishrane u PU.

- Troškove ishrane djece u PU plaćaju roditelji, u skladu sa ugovorom koji su potpisali sa PU (čl. 35 st. 1). Sadržaj ovog ugovora utvrđuje MP (čl. 35 st. 4).
- Visinu troškova za ishranu djece utvrđuje organ upravljanja PU, uz saglasnost MP (čl. 35 st. 2).
- U određenim slučajevima troškove ishrane plaćaju centri za socijalni rad (čl. 35 st. 3), tj. Ministarstvo rada i socijalnog staranja (MRSS). To se odnosi na:
 - djecu bez roditeljskog staranja;
 - djecu čiji su roditelji korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice; i
 - djecu iz najosjetljivijih grupa stanovništva.

Kategorija 'djeca iz najosjetljivijih grupa stanovništva' podrazumijeva djecu koja imaju teškoće uzrokovane socijalnim, jezičkim i kulturološkim preprekama (čl. 11 st. 8).

2.3 ZAKON O OSNOVNOM OBRAZOVANJU I VASPITANJU¹² (ZOOV)

ZOOV predviđa da se u školu upisuju djeca koja u kalendarskoj godini u kojoj počinju da pohađaju školu navršavaju šest godina života (čl. 31).

¹² SLRCG br. 64/02, 49/07 i SLCG br. 45/10, 40/11 i 39/13.

2.4 ZAKON O SOCIJALNOJ I DJEČJOJ ZAŠTITI¹³ (ZSDZ)

ZSDZ definiše troškove ishrane u PU kao osnovna materijalna davanja iz dječje zaštite (čl. 40), koja se realizuju shodno uslovima koje predviđa ZPOV (čl. 46).

2.5 SAŽETAK POGLAVLJA

Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju (OZOV) propisuje opšta pravila u sektoru obrazovanja (u pogledu institucionalne i rukovodeće infrastrukture, odredaba za osnivanje obrazovnih ustanova, tijela, kao i finansiranje iz budžeta). Zakon o predškolskom obrazovanju i vaspitanju (ZPOV) detaljnije propisuje pravila koja predviđa OZOV i dalje razrađuje pravila i standarde za predškolsko obrazovanje (PO).

OZOV predviđa uslove pod kojima će se obrazovne ustanove finansirati iz državnog i opštinskog budžeta. Ovaj zakon utvrđuje troškove koji će biti pokriveni iz budžeta, među kojima je i trošak ishrane za djecu čiji su roditelji korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice (čl. 136 st. 1 tač. 14). OZOV takođe propisuje uslove pod kojima privatne PU mogu biti finansirane iz državnog budžeta (čl. 139 st. 1 i čl. 142 st. 2).

OZOV navodi vrste programa PO i neophodne standarde u pogledu broja djece po grupi i broja sati po programu. Propisuje pravila i standarde za nastavno i drugo stručno osoblje i predviđa osnivanje Interaktivne službe (IS) kako bi se odgovorilo na neke od potreba djece i porodica u udaljenim seoskim područjima.¹⁴

Slijede najvažniji zaključci analize zakonodavnog okvira, izložene u ovom poglavlju.

- PU se finansiraju iz budžeta (OZOV, čl. 135 i 136), a roditelji finansiraju samo troškove ishrane djece (ZPOV, čl. 35 st. 1).
- Djeca u Crnoj Gori kreću u školu u septembru one kalendarske godine u kojoj navršavaju šest godina života (ZOOV, čl. 31). To znači da dijete može upisati prvi razred osnovne škole u dobi od 5,8 do 6,8 godina, tj. da djeca u prosjeku kreću u školu sa 6,2 godine.
- PPP se organizuje za svu djecu u opštini uzrasta od pet godina do polaska u školu (ZPOV, čl. 16 st. 2 i čl. 16 st. 3). Iako zakon predviđa da se PPP organizuje za djecu od navršene pete godine života, u praksi se ovo primjenjuje na djecu koja kreću u školu naredne školske godine (tj. na jednu predškolsku generaciju).
- ZPOV ne sadrži posebne odredbe o tome koliko sati ili dana nedjeljno treba da se sprovodi PPP, predviđen članom 16. Međutim, pošto je PPP kraći program (ZPOV, čl. 16 st. 2), a propisano je da kraći program traje 3–4 sata (ZPOV, čl. 13), znači da i PPP treba da traje 3–4 sata.
- Opštinski centri za socijalni rad finansiraju troškove ishrane u PU za djecu čije su porodice korisnici materijalnog obezbjeđenja i djecu iz najosjetljivijih grupa (ZPOV, čl. 35 st. 3). Ova druga navedena kategorija obuhvata kako djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju, tako i djecu koja imaju teškoće uzrokovane socijalnim, jezičkim i kulturološkim preprekama (ZPOV, čl. 11 st. 8).
- Interaktivna služba, kakvu predviđa ZPOV (čl. 28b), predstavlja interesantnu novinu koja se trenutno možda ne koristi u dovoljnoj mjeri, ali

13 SLCG br. 27/13.

14 IS je jedan od instrumenata koji bi se mogao koristiti za ostvarivanje punog obuhvata djece predškolskog uzrasta. Međutim, pošto je program IS počeo 2013. godine, kao pilot-projekat, još nijesu dostupni podaci o stvarnim troškovima.

koja bi mogla biti značajna pomoć u strategiji proširenja obuhvata djece predškolskim obrazovanjem. S jedne strane, IS omogućava širenje usluga predškolskog obrazovanja i vaspitanja (funkcija koju u mnogim zemljama imaju tzv. mobilni vrtići). Drugi način na koji IS može pomoći u širenju obuhvata djece predškolskim obrazovanjem jeste kroz razvijanje svijesti o značaju PO (na primjer, motivisanjem roditelja koji žive na sjeveru Crne Gore da šalju svoju djecu na kraće programe, kada budu kreirani, čak i ako postoji mogućnost da ih čuva jedan od roditelja, djed ili baba).



3. PREDŠKOLSKKE USTANOVE U CRNOJ GORI

Predškolsko obrazovanje u Crnoj Gori realizuje se u predškolskim ustanovama od kojih je većina u državnom vlasništvu. Mada u posljednje vrijeme ima i privatnih licenciranih PU¹⁵, državne (javne) PU pokrivaju cijelu Crnu Goru i predstavljaju glavne pružaoce usluga PO. Ove PU su pravna lica koja se organizuju na nivou opštine, a sastoje se od mreže predškolskih objekata (jedinica) u kojima se djeci pruža usluga predškolskog obrazovanja. U Crnoj Gori postoji 21 javna PU, sa ukupno 105 jedinica. Privatne licencirane PU postoje samo u nekoliko gradskih područja i obuhvataju mali broj djece. Sve PU, i privatne i javne, izvode nastavu u skladu sa zvanično odobrenim obrazovnim programima.

Postoji više vrsta obrazovnih programa, a predmet našeg interesovanja predstavljaju primarni programi. Oni mogu biti cjelodnevni (u trajanju 6–12 sati dnevno) i poludnevni programi (u trajanju 4–6 sati dnevno). Postoje i tzv. kraći programi, u koje spada predškolski pripremni program (PPP). PU obuhvataju jaslice (za djecu do tri godine života) i vrtiće (za djecu od tri godine do polaska u školu). Na jaslice i vrtiće primjenjuju se različiti standardi u pogledu veličine grupe, programa i nastavnog osoblja.

U ovom dijelu detaljnije analiziramo PU u Crnoj Gori i to u pogledu njihove strukture i rada. Ova analiza rađena je na osnovu istraživanja crnogorskih PU, sprovedenog u periodu od decembra 2013. do januara 2014. godine. Više detalja o istraživanju, uključujući veličinu uzorka, navodimo u prvom dijelu ovoga poglavlja, dok u kasnijim djelovima analiziramo neke rezultate vezane za karakteristike PU.

3.1 PREDŠKOLSKKE USTANOVE OBUHVAĆENE OVOM ANALIZOM

Naš rad na terenu (istraživanje) osmišljen je tako da se prikupe osnovni podaci o predškolskim ustanovama u Crnoj Gori u pogledu broja djece, troškova predškolskog obrazovanja i drugih podataka od značaja za istraživanje. Istraživanje je obuhvatilo sve javne PU, ukupno 21, i šest od ukupno 14 privatnih PU. Ovi podaci, kao i podaci o broju djece koja su pohađala PU, prikazani su u Tabeli 1. Poređenjem zvaničnih podataka o broju djece koja pohađaju javne PU sa podacima koje ovdje navodimo, mogu se uočiti manje nedosljednosti. One se objašnjavaju razlikom u periodu izveštavanja (mi smo koristili kalendarsku godinu, dok se zvanični podaci vezuju za školsku godinu).

¹⁵ ZPOV predviđa i mogućnost privatnih časova kod kuće (čl. 30).

Tabela 1. PU koje su uključene u istraživanje i broj djece koja pohađaju te PU, po uzrasnoj grupi, Crna Gora, 2012.

Opština	Naziv PU	Vlasništvo	Djeca 0–3	Djeca 3–6
Andrijevica	OJ pri JU OŠ „Bajo Jojić”	Javno	Nema	37
Bar	JPU „V. Ivanović-Mašanović”	Javno	163	591
Bar	PPU „Svetionik”	Privatno	20	20
Bar	PPU „Mala bajka”	Privatno	3	19
Berane	JPU „Radmila Nedić”	Javno	105	415
Bijelo Polje	JPU „Dušo Basekić”	Javno	75	612
Budva	JPU „Ljubica V. Jovanović - Maše”	Javno	240	668
Cetinje	JPU „Zagorka Ivanović”	Javno	164	358
Danilovgrad	JPU „Irena Radović”	Javno	56	284
Herceg Novi	JPU „Naša radost”	Javno	212	851
Kolašin	JPU „Sestre Radović”	Javno	40	123
Kotor	JPU „Radost”	Javno	208	600
Mojkovac	JPU „Jevrosima Rabrenović - Jevra”	Javno	23	98
Nikšić	JPU „Dragan Kovačević”	Javno	210	1.026
Plav	JPU „Dječji vrtić”	Javno	19	197
Pljevlja	JPU „Eko bajka”	Javno	90	390
Plužine	JU OC Dječji vrtić Plužine	Javno	9	15
Podgorica	PPU „Lago Frog”	Privatno	13	40
Podgorica	JPU „Đina Vrbica”	Javno	875	2.185
Podgorica	PPU „Mali princ”	Privatno	Nema	25
Podgorica	JPU „Ljubica Popović”	Javno	906	2.189
Podgorica	PPU „Kućica”	Privatno	15	30
Podgorica	PPU „Arso”, Konik	Privatno	3	27
Rožaje	JPU „Boško Buha”	Javno	18	117
Šavnik	JU OC - Šavnik	Javno	Nema	13
Tivat	JPU „Bambi”	Javno	140	442
Ulcinj	JPU „Solidarnost”	Javno	56	269
Ukupno:			3.663	11.641
<i>Od čega u privatnim PU:</i>			<i>1,5%</i>	<i>1,4%</i>

IZVOR: Podaci prikupljeni putem ankete (u daljem tekstu: primarni podaci).

Prije nego što pređemo na analizu rezultata u Tabeli 1, potrebno je dati dvije važne metodološke napomene i objašnjenja u vezi sa podacima:

- I U ovoj tabeli, kao i tokom cijele analize, djecu dijelimo u dvije osnovne uzrasne grupe: djeca uzrasta 0–3 godine i djeca uzrasta 3–6 godina. Prvu uzrasnu grupu čine djeca koja idu u jaslice. Druga uzrasna grupa je naša ciljna uzrasna grupa¹⁶, a čine je djeca koja idu u vrtić. Pošto u Crnoj Gori sva djeca moraju krenuti u školu u septembru one kalendarske godine u toku koje pune šest godina, time je određena gornja uzrasna granica za ovu grupu. Na kraju, posebno ćemo analizirati posljednju uzrasnu grupu u vrtiću. To su djeca koja polaze u školu u septembru naredne godine, a koja su u predškolsku ustanovu krenula u godini kada su imali 4,8 – 5,8 godina; oni će biti naša primarna interesna grupa za programiranje PPP.
- II Pošto je osnovni cilj našeg istraživanja izračunavanje troškova PO po djetetu, a najbolji izvor troškova PO predstavljaju godišnji izvještaji PU, obim analize smo ograničili na godinu dana (tj. prikupljamo podatke o godišnjim troškovima, a period posmatranja je jedna kalendarska godina). Istraživanje na terenu sprovedeno je u decembru 2013. i u januaru 2014. godine. Tada se podaci o troškovima za 2013. godinu još nijesu mogli dobiti, tako da smo se opredijelili za 2012, kao godinu posmatranja. Iz istog razloga, kada se u istraživanju navodi broj djece koja pohađaju PU, taj se broj odnosi na kalendarsku 2012. godinu.¹⁷

Kako je prethodno predočeno, naš uzorak, predstavljen u Tabeli 1, obuhvata sve postojeće javne PU (ukupno 21). U svakoj opštini ima po jedna javna PU, s izuzetkom Žabljaka, koji pokriva javna PU u Pljevljima, i Podgorice, gdje postoje dvije PU. Uz to, naš uzorak obuhvata šest od 14 postojećih privatnih PU (odabir je izvršen na osnovu 'pogodnog' uzorkovanja). Budući da javne PU obuhvataju ogromnu većinu djece koja pohađaju PO, ukupni nivo greške u našem uzorku je minimalan. To ćemo i dokazati u prikazu datom u Tabeli 2.

Kao što se vidi u posljednjem redu u Tabeli 1, od 15.304 djece obuhvaćene našim uzorkom (3.663 u jaslicama + 11.651 u vrtićima), manje od 1,5% ide u privatne PU. U Tabeli 2 data je procjena ukupnog broja djece koja idu u PU, izvršena na osnovu postojećih informacija. Na osnovu prosječnog broja djece u šest privatnih PU, obuhvaćenih našim uzorkom (36 djece), procijenili smo brojnost u preostalih osam privatnih PU, onih koje nijesu obuhvaćene našim uzorkom, i došli do broja od ukupno 288 djece koja, eventualno, nijesu obuhvaćena (8x36). Broj smo zaokružili na 300 i došli do procjene da ukupan broj djece koja pohađaju PU u Crnoj Gori iznosi 15.604 (15.304 + 300). Zatim smo računanjem došli do podatka da je procenat djece koja pohađaju privatne PU 3,3% i zaključili da naš uzorak obuhvata približno 98% (konzervativna procjena) od ukupnog broja djece u Crnoj Gori koja pohađaju PO (vidi Tabelu 2).

16 Procjenjujemo troškove po djetetu za cjelodnevni program u vrtiću (za djecu uzrasta 3–6 godina).

17 Ovo je odlučeno na osnovu razgovora koje smo imali sa predstavnicima MP i PU, tokom pilot-istraživanja sprovedenog prije samog istraživanja.

Tabela 2. Ocjena veličine ukupne populacije djece uzrasta 0–6 godina koja pohađaju PU u Crnoj Gori, 2012,

	Djeca 0–3	Djeca 3–6	Djeca 0–6
<i>Obračun učešća privatnih PU u uzorku:</i>			
Ukupan broj djece u uzorku	3.663	11.641	15.304
Broj djece u privatnim PU	54	161	215
Učešće djece iz privatnih PU u cijelom uzorku	1,5%	1,4%	1,4%
<i>Procjena broja djece koja pohađaju privatne PU, a nijesu uključena u uzorak:</i>			
Prosječan broj djece u privatnim PU			36
Pomnoženo sa 8 – za 8 privatnih PU koje nijesu uključene u uzorak			288
'Darežljiva' procjena broja djece koja nijesu obuhvaćena našim uzorkom (zaokruživanjem naviše)			300
<i>Ocjena maksimalne veličine ukupne populacije djece koja pohađaju PU:</i>			
Ukupan broj djece koja pohađaju PU (naš uzorak + 'darežljiva' procjena)			15.604
Procjena učešća djece u privatnim PU u cijeloj populaciji			3,3%
Učešće djece u privatnim PU iz našeg uzorka, u cijeloj populaciji			1,4%
Učešće djece u privatnim PU koji nijesu u uzorku, u cijeloj populaciji			1,9%
Procijenjeni udio ukupne populacije koji je pokriven našim uzorkom:			98,1%

Napomena: Ovdje se pojam 'populacija' odnosi na populaciju djece koja pohađaju PO.

IZVOR: Podaci prikupljeni putem ankete (u daljem tekstu: primarni podaci).

3.2 STOPA OBUHVATA DJECE PREDŠKOLSKIM OBRAZOVANJEM U CRNOJ GORI

U prethodnom odjeljku bavili smo se apsolutnim brojevima upisane djece. U ovom ćemo analizirati stopu obuhvata djece predškolskim obrazovanjem, odnosno broj djece koja pohađaju PO u odnosu na ukupnu dječju populaciju u Crnoj Gori, u

datoj uzrasnoj kategoriji. U izračunavanju ukupnog obuhvata djece predškolskim obrazovanjem u Crnoj Gori pošli smo od podataka o ukupnom broju djece u Crnoj Gori; kao izvor smo koristili Zavod za statistiku Crne Gore – Monstat (UNICEF, 2012). Bio nam je potreban broj djece uzrasta do šest godina 2012. godine, a popis u Crnoj Gori rađen je 2011. Zato je podatak o broju djece uzrasta 1–6 godina (za svaku opštinu) za 2012. godinu preuzet iz Popisa 2011. (djeca uzrasta

0–5 godina)¹⁸. Pošli smo od pretpostavke da u 2012. godini nije bilo mortaliteta, niti migracije djece u Crnoj Gori ili van nje. Rezultati analize stope obuhvata djece

predškolskim obrazovanjem u Crnoj Gori prikazuju se u Tabeli 3. Kao što je već rečeno, obuhvat PU koje nijesu obuhvaćene našim uzorkom ne može iznositi više od 2% u odnosu na ukupan broj djece koja pohađaju PO. Stoga zaključujemo da naša procjena obuhvata predškolskim obrazovanjem iz Tabele 3 može biti niža najviše za 2%.

18 Za podatke iz Popisa 2011. godine koristili smo publikaciju *Djeca u Crnoj Gori: Podaci iz popisa 2011* (UNICEF, 2012), a za broj novorođene djece u 2012. godini podatke sa zvanične veb stranice Monstata.

Tabela 3. Stopa obuhvata djece PO po opštinama, Crna Gora, 2012.

Opština	Djeca 0–3			Djeca 3–6			Djeca 0–6		
	U PO	U CG	Obu- hvat	U PO	U CG	Obu- hvat	U PO	U CG	Obu- hvat
<i>Opštine sa visokom stopom upisa:</i>									
Budva	240	860	28%	668	712	94%	908	1.572	58%
Tivat	140	573	24%	442	490	90%	582	1.063	55%
Kotor	208	794	26%	600	693	87%	808	1.487	54%
Herceg Novi	212	1.027	21%	851	993	86%	1.063	2.020	53%
Cetinje	164	479	34%	358	422	85%	522	901	58%
Ukupno:	964	3.733	26%	2.919	3.310	88%	3.883	7.043	55%
<i>Opštine sa srednjom stopom upisa:</i>									
Podgorica	1.812	8.014	23%	4.496	7.260	62%	6.308	15.274	41%
Kolašin	40	251	16%	123	216	57%	163	467	35%
Danilovgrad	56	602	9%	284	601	47%	340	1.203	28%
Bar	186	1.569	12%	630	1.446	44%	816	3.015	27%
Pljevlja (i Žabljak)	90	846	11%	390	908	43%	480	1.754	27%
Nikšić	210	2.660	8%	1.026	2.462	42%	1.236	5.122	24%
Mojkovac	23	240	10%	98	250	39%	121	490	25%
Ulcinj	56	729	8%	269	688	39%	325	1.417	23%
Plav	19	479	4%	197	537	37%	216	1.016	21%
Ukupno:	2.492	15.390	16%	7.513	14.368	52%	10.005	29.758	34%
<i>Opštine sa niskom stopom upisa:</i>									
Bijelo Polje	75	1.905	4%	612	1.739	35%	687	3.644	19%
Berane	105	1.361	8%	415	1.343	31%	520	2.704	19%
Šavnik	0	48	0%	13	55	24%	13	103	13%
Andrijevica	0	152	0%	37	159	23%	37	311	12%
Plužine	9	65	14%	15	76	20%	24	141	17%
Rožaje	18	1.249	1%	117	1.161	10%	135	2.410	6%
Ukupno:	207	4.780	4%	1.209	4.533	27%	1.416	9.313	15%
Ukupno CG	3.663	23.903	15%	11.641	22.211	52,4%	15.304	46.114	33,2%

Napomena: U ovu analizu uključene su i javne i privatne PU iz našeg uzorka.
IZVOR: Primarni podaci, podaci Monstata za broj djece i naša analiza.

Podaci dobijeni tokom analize PU i obuhvata djece u potpunosti odgovaraju zvaničnim podacima. Male razlike u pogledu broja djece po PU javljaju se usljed razlika u periodu izvještavanja. U stvari, do razlike između dobijenih i zvaničnih podataka došlo je zato što naša analiza obuhvata i privatne PU. Iako privatne PU čine manje od 1,5% ukupnog broja djece, njihov uticaj je vidan; korišćenje i proste i ponderisane aritmetičke sredine omogućuje da ga bolje sagledamo. Prilikom računanja proste srednje vrijednosti za sve PU, i privatne i javne PU imaju podjednak uticaj na srednju vrijednost, odnosno sve PU imaju jednak značaj. Kada računamo ponderisanu aritmetičku sredinu, vrijednost dobijenu za svaku pojedinačnu PU množimo ukupnim brojem djece koja idu u tu PU. Odnosno, kod ponderisanog prosjeka kao pondere koristimo broj djece, pa PU sa većim brojem djece ima veći uticaj na prosječnu vrijednost. Imajući u vidu da privatne PU imaju manje od 1,5% od broja djece u našoj studiji, kod računanja ponderisane sredine male privatne PU učestvuju samo simbolično (zanemarljivo malo). S druge strane, kod računanja prostog prosjeka uticaj privatnih PU ima istu težinu kao i uticaj javnih PU, bez obzira na broj djece koja ih pohađaju.

Pošto u Tabeli 3 analiziramo obuhvat u svim opštinama, sabrali smo broj djece iz svih PU u jednoj opštini kako bismo dobili ukupan broj djece u toj opštini. Uz to, morali smo sabrati podatke za opštine Pljevlja i Žabljak zato što PU iz Pljevalja obuhvata i Žabljak (preko jedne od svojih vaspitnih jedinica, koja se nalazi u Žabljaku).

U Tabeli 3 predloženo je da od ukupnog broja djece do šest godina 33,2% pohađa PO. Obuhvat djece razlikuje se po opštinama i uzrasnim grupama. Analiza podataka po različitim opštinama pokazuje da se ukupan obuhvat djece uzrasta 0–6 godina kreće od 6% u Rožajama do 58% u Budvi. Podatak ukazuje na sljedeću pravilnost: obuhvat varira, od visokog na jugu do

niskog na sjeveru Crne Gore. Analizirajući podatke po različitim uzrasnim grupama, vidimo da je obuhvat znatno niži za djecu uzrasta 0–3 godine, od kojih samo 15% ide u jaslice, nego za djecu uzrasta 3–6 godina, od kojih nešto više od polovine (52,4%) pohađa vrtić.¹⁹

U Tabeli 3 opštine su poređane po obuhvatu djece naše ciljane uzrasne grupe (3–6 godina); na prvom mjestu nalazi se opština sa najvećim obuhvatom (Budva, sa obuhvatom od 94%), a na posljednjem opština sa najnižim obuhvatom (Rožaje, sa obuhvatom od samo 10%). Uočava se prirodna podjela na tri grupe opština. Tabela 3 organizovana je tako da istakne ove tri grupe: opštine sa visokom, srednjom i niskom stopom upisa.

Prva grupa obuhvata pet opština sa visokom stopom upisa: četiri najrazvijenije opštine južnog regiona²⁰ (Budva, Herceg Novi, Kotor i Tivat) i jednu iz centralnog regiona (Cetinje). U ovih pet opština živi 15% od ukupnog broja djece u Crnoj Gori, a 25% od ukupnog broja djece u Crnoj Gori koja pohađaju PU.

U grupi sa visokom stopom upisa ukupni obuhvat djece (ponderisana srednja vrijednost)²¹ predškolskim obrazovanjem iznosi 55% od ukupnog broja djece uzrasta do šest godina, što je mnogo više od crnogorskog prosjeka (33,2% - *vidi Tabelu 3*). Uz to, ovu grupu karakteriše izuzetno visoka stopa obuhvata djece

19 Različiti obuhvati djece predškolskim obrazovanjem po opštinama dodatno se analiziraju u Tabeli 6.

20 Crna Gora se dijeli na tri glavna regiona. Južni (ili primorski) region obuhvata šest opština: Bar, Budva, Herceg-Novi, Tivat, Kotor i Ulcinj. Centralni region obuhvata opštine: Podgoricu, Danilovgrad, Nikšić i Cetinje. Sjeverni region obuhvata 11 opština: Andrijevicu, Berane, Bijelo Polje, Mojkovac, Kolašin, Plav, Pljevlja, Plužine, Rožaje, Šavnik i Žabljak.

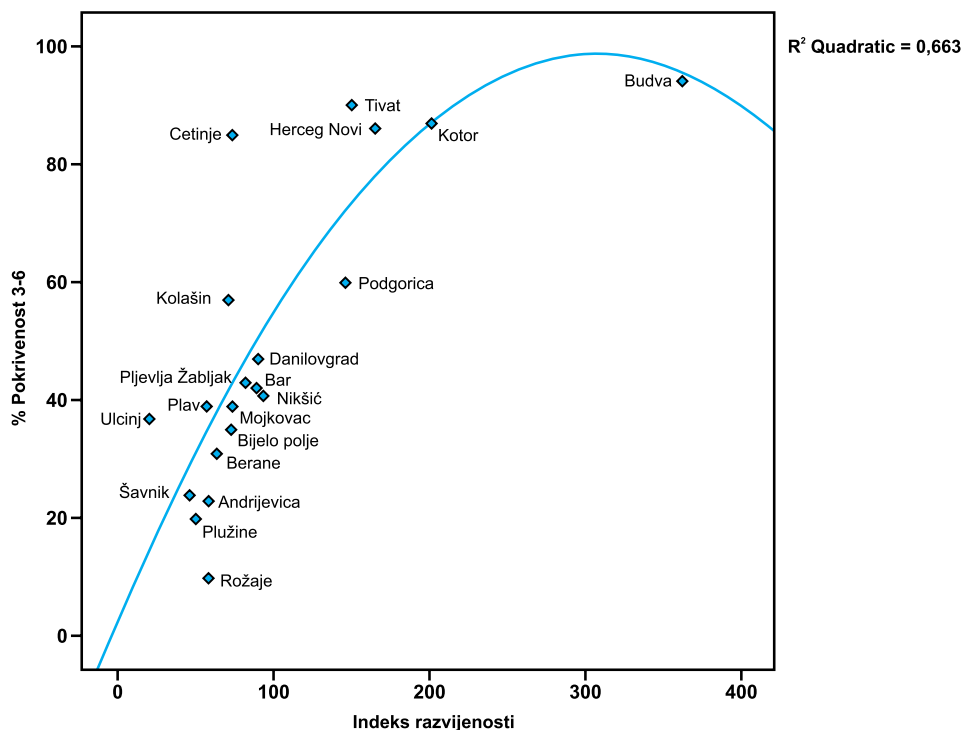
21 Odlučili smo da koristimo ponderisanu srednju vrijednost, u kojoj je ponder broj djece u određenoj PU kao mjera prosjeka, da bismo procijenili ukupni obuhvat djece. Da smo računali prostu srednju vrijednost, pri čemu bi svaka PU jednako uticala na prosječnu vrijednost, ta bi nam informacija dala prosječni obuhvat za PU.

uzrasta vrtića (3–6 godina). U prosjeku, u tim opštinama 88% djece uzrasta 3–6 godina obuhvaćeno je predškolskim obrazovanjem – od Budve, gdje 94% djece u opštini pohađa PO, do Cetinja, sa najnižim obuhvatom u ovoj grupi, gdje 85% djece u opštini pohađa PO.

Grupi sa srednjom stopom upisa pripada 10 opština (ako Pljevlja i Žabljak računamo kao zasebne opštine). Među njima su: tri od četiri opštine centralnog regiona (Podgorica, Danilovgrad i Nikšić), dvije opštine južnog regiona (Ulcinj i Bar) i pet razvijenijih opština sjevernog regiona (Mojkovac, Kolašin, Plav, Pljevlja i Žabljak). Od ukupnog broja djece u Crnoj Gori, 65% živi na teritoriji ovih opština.

Od ukupnog broja djece koja idu u PU, 65% pripada ovoj grupi. Ovo je u svakom pogledu srednja grupa; u njoj je obuhvat za sve uzrasne grupe gotovo isti kao i ukupni za Crnu Goru. Ukupni obuhvat djece (do šest godina) predškolskim obrazovanjem u ovoj grupi iznosi 33,6%, dok je u Crnoj Gori 33,2%; 16% djece uzrasta jaslica iz ove grupe obuhvaćeno je predškolskim obrazovanjem, a istoj kategoriji odgovara 15% na nivou Crne Gore; 53,3% djece uzrasta vrtića u ovoj grupi pohađa PU, dok prosjek za Crnu Goru iznosi 52,4%. Kao najbrojnija, ovo je ujedno i grupa sa najvećim razlikama u obuhvatu djece. Obuhvat djece naše ciljane uzrasne grupe kreće se od 62% u Podgorici do 37% u Plavu.

Slika 5. Odnos između stepena razvijenosti opštine i stepena obuhvata djece PO, Crna Gora, 2012.



IZVOR: Naša analiza, *Strategija regionalnog razvoja Crne Gore, 2010–2014*, za indeks razvijenosti.

Grupa sa niskom stopom upisa obuhvata opštine sa sjevera Crne Gore u kojima je obuhvat djece najniži: Andrijevica, Berane, Bijelo Polje, Plužine, Rožaje i Šavnik. U ovih šest opština živi 20% od ukupnog broja djece u Crnoj Gori, ali tek 9% od ukupnog broja djece koja pohađaju PU.

Prosječni obuhvat u ovoj grupi daleko je ispod prosjeka u Crnoj Gori. Obuhvat djece do šest godina predškolskim obrazovanjem iznosi samo 15%, dok je prosjek za Crnu Goru više nego dvostruko veći (33,2%). Slično je i sa obuhvatom djece uzrasta 3–6 godina – u ovoj grupi u vrtić ide samo 27% od ukupnog broja djece, a na nivou Crne Gore 52,4%, dakle, skoro duplo više.

Ukupni obuhvat djece predškolskim obrazovanjem (u jaslicama i vrtićima) kreće se od samo 6% u Rožajama, do 19% u opštinama Bijelo Polje i Berane. Obuhvat vrtićem najniži je u Rožajama, 10%, a najveći u Bijelom Polju – 35%. Ovo su zaista niske vrijednosti pa možemo zaključiti da će ova grupa opština sa najnižom stopom upisa predstavljati najveći izazov i da joj u izradi strategija za ostvarivanje punog obuhvata djece treba omogućiti povlašćen tretman.

Na Slici 5 predstavljen je odnos između stepena razvijenosti opština, izraženog kroz indeks razvijenosti²², i stepena obuhvata djece uzrasta 3–6 godina predškolskim obrazovanjem. Kao što vidimo, postoji snažna indikacija o pozitivnoj povezanosti stepena razvijenosti određenih opština i broja djece koja pohađaju PU u tim opštinama. Razlozi za to mogu biti višestruki: bolja geografska pristupačnost predškolskih ustanova u razvijenijim opštinama (zbog veće gustine naseljenosti, bolje infrastrukture, većeg broja predškolskih jedinica); roditelji u

razvijenijim opštinama svjesniji su značaja koje predškolsko obrazovanje može imati za njihovu djecu; u razvijenijim opštinama veća je vjerovatnoća da su roditelji u većoj mjeri zaposleni pa postoji i veća potreba za čuvanjem djece; u razvijenijim opštinama roditelji su možda imućniji i mogu lakše da finansiraju odlazak djece u PU.

Na Slici 5 ocijenili smo i nelinearnu regresiju – ona je ucrtana kao kriva (parabola). Ocjenjivanjem (nelinearne) regresione funkcije možemo steći precizniju sliku o tome u kojim je opštinama obuhvat viši (iznad trenda), a u kojim niži (ispod trenda), nego ukoliko zaključujemo samo na osnovu indeksa razvijenosti. Tako, na primjer, vidimo da Cetinje ima znatno veću pokrivenost nego što bi se to moglo očekivati na osnovu nivoa razvijenosti te opštine. S druge strane, opština Podgorica ima nižu stopu pokrivenosti nego što bi se očekivalo imajući u vidu njen indeks razvijenosti.

3.3 BROJ DJECE PO GRUPI U PREDŠKOLSKIM USTANOVAMA

Tabela 4 prikazuje broj djece po vaspitnoj grupi za svaku PU obuhvaćenu našim uzorkom. U tabeli su ustanove navedene redom koji odgovara veličini vaspitnih grupa za djecu naše ciljane uzrasne grupe (3–6 godina)²³.

²² Indeks razvijenosti je konstruisan i prezentovan u dokumentu *Strategija regionalnog razvoja Crne Gore, 2010–2014*.

²³ Vidi posljednji stubac u Tabeli 4.

Tabela 4. Broj djece po grupi u PU, po uzrasnim grupama, Crna Gora, 2012.

Opština	Naziv PU	Djeca 0–3			Djeca 3–6		
		Broj djece	Broj grupa	Djeca po grupi	Broj djece	Broj grupa	Djeca po grupi
Herceg Novi	JPU „Naša radost”	212	8	27	851	21	41
Podgorica	JPU „Ljubica Popović”	906	29	31	2.189	53	41
Cetinje	JPU „Zagorka Ivanović”	164	6	27	358	9	40
Podgorica	JPU „Đina Vrbica”	875	27	32	2.185	57	38
Budva	JPU „Ljubica V. Jovanović - Maše”	240	11	22	668	19	35
Plav	JPU „Dječji vrtić”	19	1	19	197	6	33
Pljevlja	JPU „Eko bajka”	90	4	23	390	12	33
Berane	JPU „Radmila Nedić”	105	5	21	415	13	32
Danilovgrad	JPU „Irena Radović”	56	2	28	284	9	32
Bar	JPU „V. Ivanović-Mašanović”	163	5	33	591	19	31
Kolašin	JPU „Sestre Radović”	40	2	20	123	4	31
Bijelo Polje	JPU „Dušo Basekić”	75	3	25	612	21	29
Kotor	JPU „Radost”	208	9	23	600	21	29
Rožaje	JPU „Boško Buha”	18	1	18	117	4	29
Tivat	JPU „Bambi”	140	6	23	442	15	29
Podgorica	PPU „Arso”, Konik	3	1	3	27	1	27
Podgorica	PPU „Mali princ”				25	1	25
Ulcinj	JPU „Solidarnost”	56	2	28	269	11	24
Nikšić	JPU „Dragan Kovačević”	210	12	18	1.026	49	21
Bar	PPU „Svetionik”	20	1	20	20	1	20
Mojkovac	JPU „Jevrosima Rabrenović-Jevra”	23	2	12	98	5	20
Podgorica	PPU „Lago Frog”	13	1	13	40	2	20
Bar	PPU „Mala bajka”	3			19	1	19
Plužine	JU OC Dječji vrtić Plužine	9	1	9	15	1	15
Podgorica	PPU „Kućica”	15	1	15	30	2	15
Šavnik	JU OC - Šavnik				13	1	13
Andrijevica	OJ pri JU OŠ „Bajo Jojić”				37	3	12
Ukupno:		3.663	129		11.641	324	
Prosti prosjek:				21			27
za javne PU				23			29
za privatne PU				13			21
Ponderisani prosjek:				26			32
za javne PU				27			33
za privatne PU				14			20

IZVOR: Primarni podaci i naša analiza.

Da bismo pravilno razumjeli podatke iz ove tabele važno je znati da u vaspitnim grupama uglavnom rade po dva vaspitača. To znači da je prosječna veličina grupe otprilike dva puta veća od prosječnog broja djece po vaspitaču – pokazatelj o kojem će biti više riječi u daljem tekstu ovoga poglavlja (vidi Tabelu 7).

Ako se pogledaju rezultati u Tabeli 4, uočava se naglašena razlika između dvije uzrasne grupe (0–3 godine i 3–6 godina), tj. između prosječnih vrijednosti za ove dvije grupe. U ovoj tabeli izračunali smo i prostu i ponderisanu srednju vrijednost. Dok prosta srednja vrijednost daje isti značaj svakoj PU, ponderisana srednja vrijednost uzima u obzir veličinu svake pojedinačne PU, izraženu kroz broj djece u njoj. Prema tome, ova druga veličina daje nam prosječnu veličinu grupe u koju ide neko dijete, dok nam prva više govori o razlici između pojedinačnih PU. Prva veličina, tj. prosti prosjek, osjetljiva je na uticaj privatnih PU (iako je broj djece koja pohađaju privatne PU izuzetno mali), budući da se one računaju isto kao i velike, javne PU. Zbog veoma malog ukupnog broja djece u privatnim PU (1,5% u našem uzorku), njihov se efekat smanjuje u ponderisanom prosjeku. Iz tog su razloga u tabeli prikazane obje srednje vrijednosti.

Možemo primijetiti veliku razliku između vrijednosti izračunatih za javne, odnosno privatne PU. U prosjeku, privatne PU imaju mnogo manji broj djece po vaspitnoj grupi od javnih. Kada je riječ o uzrasnoj grupi do tri godine, vaspitna grupa u privatnoj PU u prosjeku ima 13 ili 14 djece (prosti i ponderisani prosjek), dok u javnim PU prosječna vaspitna grupa broji 23 i 27 djece (prosti i ponderisani prosjek). Situacija je slična s našom ciljnom grupom (djeca uzrasta 3–6 godina), kao što se vidi u Tabeli 4.

Rezultati prikazani u Tabeli 4 ilustruju i velike razlike među opštinama. U našoj ciljnoj uzrasnoj grupi najveći broj djece po vaspitnoj grupi iznosi 41, pri čemu postoje dvije takve PU: JPU „Naša radost“

u Herceg Novom i JPU „Ljubica Popović“ u Podgorici. U stopu ih prati JPU u opštini Cetinje, sa 40 djece po vaspitnoj grupi. Sljedeća je druga javna PU u Podgorici, „Dina Vrbica“, sa 38 djece po vaspitnoj grupi, zatim javna PU u Budvi, sa 35 djece po grupi. Na drugom kraju ovoga niza nalazi se javna PU u Andrijevici, koja ima najniži broj djece po grupi u našoj ciljnoj uzrasnoj grupi – 12. Javna PU u Šavniku ima 13 djece po vaspitnoj grupi, a mali broj djece po grupi imaju i jedna privatna PU u Podgorici i JPU iz Plužina – obje po 15 djece po vaspitnoj grupi.

Rezultati u Tabeli 4 sortirani su prema broju djece po vaspitnoj grupi uzrasta vrtića, idući od najvećeg do najmanjeg. To nam omogućava da uporedimo pozicije u ovoj tabeli sa pozicijama u Tabeli 3 i uočimo da je u pogledu pozicije na tabeli situacija veoma slična: u obje tabele na vrhu se nalaze opštine južnog regiona, s izuzetkom opština Bar i Ulcinj, i opštine centralnog regiona (s nekoliko razvijenijih opština sjevernog regiona kod kojih se javljaju netipične vrijednosti). Donjim dijelom tabela dominiraju opštine sjevernog regiona, kao i Bar i Ulcinj. Jedan od mogućih faktora koji su uticali na rezultate u objema tabelama jeste pretjerana, odnosno nedovoljna iskorišćenost kapaciteta pojedinih PU. Dok u južnom i centralnom regionu Crne Gore mnoge PU rade preko punih kapaciteta, na sjeveru je veliki broj onih koje rade ispod svojih kapaciteta. Ovo je tema kojom ćemo se u daljem tekstu još baviti, tim prije što smo tokom istraživanja postavili pitanje u vezi sa iskorišćenošću kapaciteta i dobili odgovor: u šest (od 21) javnih i pet (od šest) privatnih PU odgovorili su da mogu da prime dodatni broj djece, i to uz postojeći broj vaspitača i raspoloživi prostor. Tih šest javnih PU pripadaju opštinama: Andrijevica, Berane, Danilovgrad, Mojkovac, Plužine i Šavnik. Kao što vidimo, sve se one nalaze u donjem dijelu Tabele 4²⁴.

24 Dodatnu analizu raspoloživih kapaciteta predložićemo u Poglavlju 7.

Tabela 5. Stvarni broj djece uzrasta 3–6 godina u PU i regulatorni standard, Crna Gora, 2012.

Opština	Naziv PU	Broj grupa	Veličina grupe po STAND.	Broj djece po STAND.	Broj djece po ANKETI	Razlika ANKETA –STAND.
Andrijevica	OJ pri JU OŠ „Bajo Jojić”	3	20	60	37	-23
Bar	JPU „V. Ivanović-Mašanović”	19	23	437	591	154
Bar	PPU „Svetionik”	1	20	20	20	0
Bar	PPU „Mala Bajka”	1	20	20	19	-1
Berane	JPU „Radmila Nedić”	13	23	299	415	116
Bijelo Polje	JPU „Dušo Basekić”	21	23	483	612	129
Budva	JPU „Ljubica V. Jovanović - Maše”	19	23	437	668	231
Cetinje	JPU „Zagorka Ivanović”	9	23	207	358	151
Danilovgrad	JPU „Irena Radović”	9	23	207	284	77
Herceg Novi	JPU „Naša radost”	21	23	483	851	368
Kolašin	JPU „Sestre Radović”	4	23	92	123	31
Kotor	JPU „Radost”	21	23	483	600	117
Mojkovac	JPU „Jevrosima Rabrenović-Jevra”	5	23	115	98	-17
Nikšić	JPU „Dragan Kovačević”	49	23	1.127	1.026	-101
Plav	JPU „Dječji vrtić”	6	23	138	197	59
Pljevlja	JPU „Eko bajka”	12	23	276	390	114
Plužine	JU OC Dječji vrtić Plužine	1	20	20	15	-5
Podgorica	PPU „Lago Frog”	2	20	40	40	0
Podgorica	JPU „Đina Vrbica”	57	23	1.311	2.185	874
Podgorica	PPU „Mali princ”	1	20	20	25	5
Podgorica	JPU „Ljubica Popović”	53	23	1.219	2.189	970
Podgorica	PPU „Kućica”	2	20	40	30	-10
Podgorica	PPU „Arso”, Konik	1	20	20	27	7
Rožaje	JPU „Boško Buha”	4	23	92	117	25
Šavnik	JU OC - Šavnik	1	20	20	13	-7
Tivat	JPU „Bambi”	15	23	345	442	97
Ulcinj	JPU „Solidarnost”	11	23	253	269	16
Ukupno:				8.264	11.642	3.377

IZVOR: Primarni podaci, ZPOV i naša analiza.

Da bismo saznali koje PU imaju veći broj djece nego što je propisano normama, a koje su nedovoljno iskorišćene, treba

konsultovati zakonske norme i standarde. Veličina vaspitnih grupa propisana je Zakonom o predškolskom obrazovanju

i vaspitanju Crne Gore (ZPOV, čl. 24 st. 2)²⁵. U slučaju jaslica, veličina grupe zavisi od uzrasta: predviđeno je da jedna grupa može imati osmoro djece uzrasta do jedne godine, 12 djece do dvije godine, 14 djece uzrasta 2–3 godine i 10 djece ukoliko se radi o mješovitoj grupi djece do tri godine. Veličina grupe u jaslicama gotovo je dva puta manja od veličine vaspitne grupe uzrasta vrtića. Zakon predviđa da veličina vaspitne grupe u vrtićima bude: 20 djece uzrasta 3–4 godine, 24 djece uzrasta 4–5 godina, 25 djece uzrasta 5–6 godina i 20 djece u mješovitoj grupi (ZPOV, čl. 24 st. 2).

Prosječna veličina grupe u većini vrtića daleko je iznad standarda koji predviđa ZPOV. Ako grupe u vrtićima uporedimo sa vaspitnim grupama čija veličina odgovara zakonskom standardu koji propisuje ZPOV, možemo izračunati broj prekobrojne djece u PU u Crnoj Gori. Rezultati ovog postupka, primijenjenog na našu ciljnu uzrasnu grupu (3–6), prikazani su u Tabeli 5. U četvrtom stupcu Tabele 5, pod stavkom 'Veličina grupe po STAND.', prikazan je broj djece koji bi trebalo da bude prisutan u svakoj PU posebno.²⁶

Ovu vrijednost množimo stvarnim brojem grupa u svakoj PU (u trećem stupcu) kako bismo dobili ukupan broj djece koje bi PU trebalo da imaju u skladu sa zakonskim standardima. To se prikazuje u petom stupcu Tabele 5, pod stavkom 'Broj djece po STAND.'. Stvarni broj djece u svakoj PU navodi se u šestom stupcu, dok je u posljednjem stupcu prikazana razlika između stvarnog i zakonom predviđenog broja djece u PU.

25 Za više pojedinosti pogledati Poglavlje 2.

26 Stvarni broj se razlikuje u različitim PU, u zavisnosti od toga da li se radi o grupama mješovitog uzrasta (zakonski standard je 20 za vrtić i 10 za jaslice), ili o grupama djece istog uzrasta – u tom slučaju koristimo prosječni zakonski standard za vaspitne uzrasne grupe različite veličine, što iznosi 23 za vrtić i 13 za jaslice.

U posljednjem stupcu date su informacije o PU u kojima broj djece premašuje granice punog kapaciteta (razlika je pozitivna), kao i o onim PU čiji su kapaciteti nedovoljno iskorišćeni (razlika u posljednjem stupcu je negativna), ukoliko računamo na strogo poštovanje zakonske norme. Ukupan zbir u tom stupcu iznosi 3.377 – toliko je prekobrojne djece u crnogorskim PU. To čini gotovo 30% od ukupnog broja djece uzrasta vrtića koja pohađaju PU.

Kada taj broj podijelimo sa brojem djece u vaspitnoj grupi (koji je predviđen zakonskim standardima), dolazimo do podatka o potrebi za 147 dodatnih vaspitnih grupa. Broj od 3.377 prekobrojne djece predstavlja, u stvari, konsolidovani podatak, koji u sebi sadrži: ukupan broj djece (iz različitih opština) koja su prekobrojna u odnosu na zakonski standard (što iznosi 3.541 djece), kao i ukupan zbir raspoloživih mjesta u PU u drugim opštinama (ukupno 164 djece, uglavnom u Nikšiću, Andrijevići i Mojkovcu).

3.4 BROJ DJECE PO VRSTI PROGRAMA U PREDŠKOLSKIM OBRAZOVNIM USTANOVAMA

U ovom dijelu analiziraćemo vrste obrazovnih programa koje djeca pohađaju u PU. Kako je već rečeno, primarni predškolski programi obuhvataju cjelodnevne (6–12 sati dnevno) i poludnevne programe (4–6 sati dnevno).

Pored toga, postoji i kraći program za djecu predškolskog uzrasta, koji trenutno traje samo dva sata. Broj djece za svaki program prikazuje se po uzrasnim grupama u Tabeli 6.

Tabela 6. Broj djece po obrazovnom programu u PU, Crna Gora, 2012.

Opština	Naziv PU	Djeca 0–3			Djeca 3–6		
		Cjelo-dnevni	Polu-dnevni	Ukupno	Cjelo-dnevni	Polu-dnevni	Kraći
Andrijevica	OJ pri JU OŠ „Bajo Jojić”				10	27	37
Bar	JPU „V. Ivanović-Mašanović”	163		163	564	27	591
Bar	PPU „Svetionik”		20	20		20	20
Bar	PPU „Mala bajka”	1	2	3	12	7	19
Berane	JPU „Radmila Nedić”	105		105	415		415
Bijelo Polje	JPU „Dušo Basekić”	75		75	393	219	612
Budva	JPU „Ljubica V. Jovanović - Maše”	240		240	668		668
Cetinje	JPU „Zagorka Ivanović”	164		164	358		358
Danilovgrad	JPU „Irena Radović”	56		56	254	30	284
Herceg Novi	JPU „Naša radost”	212		212	851		851
Kolašin	JPU „Sestre Radović”	40		40	123		123
Kotor	JPU „Radost”	208		208	557	43	600
Mojkovac	JPU „Jevrosima Rabrenović-Jevra”	10	13	23	37	61	98
Nikšić	JPU „Dragan Kovačević”	210		210	738	288	1.026
Plav	JPU „Dječji vrtić”	19		19	160	37	197
Pljevlja	JPU „Eko bajka”	90		90	340	50	390
Plužine	JU OC Dječji vrtić Plužine	9		9	15		15
Podgorica	PPU „Lago Frog”	13		13	25	15	40
Podgorica	JPU „Đina Vrbica”	875		875	1.826	279	80
Podgorica	PPU „Mali princ”					25	25
Podgorica	JPU „Ljubica Popović”	906		906	2.139		50
Podgorica	PPU „Kućica”	8	7	15	20	10	30
Podgorica	PPU „Arso”, Konik		3	3		27	27
Rožaje	JPU „Boško Buha”	18	0	18	87	30	117
Šavnik	JU OC - Šavnik		0		13		13
Tivat	JPU „Bambi”	140	0	140	391	51	442
Ulcinj	JPU „Solidarnost”	42	14	56	133	136	269
Ukupno:		3.604	59	3.663	10.129	1.382	130
U procentima:		98,4%	1,6%	100%	87%	11,9%	1,1%

IZVOR: Primarni podaci i naša analiza.

Već pri prvom pogledu na Tabelu 6 uočavamo da kraće programe koristi veoma mali broj djece: samo 130 djece u Podgorici (u dvije javne PU) pohađa ovaj program.

Nadalje, primjećujemo da većina djece pohađa cjelodnevne obrazovne programe (98,4% djece u jaslicama i 87% djece u vrtiću), za razliku od poludnevnihih programa

(1,6% u jaslicama i 11,9% u vrtiću). Međutim, u nekim PU nema poludnevni program, pa ne znamo kakvo bi interesovanje bilo da ih ima. Čini se da neke od PU koje nude samo cjelodnevne programe spadaju u grupu najopterećenijih. Stanje bi se možda moglo kratkoročno unaprijediti ukoliko bi se roditeljima djece koja pohađaju te preopterećene PU dozvolilo da biraju i poludnevne programe – u tom slučaju, rad sa djecom koja pohađaju poludnevne programe mogao bi se organizovati u dvije smjene.

3.5 BROJ DJECE PO VASPITAČU I VRSTI PROGRAMA U PREDŠKOLSKIM USTANOVAMA

Rezultati analize broja djece po vaspitaču prikazani su u Tabeli 7. Budući da smo prilikom računanja koristili sve raspoložive podatke kako bismo dobili više informacija, tj. računali smo broj vaspitača po različitim vrstama programa i uzrasnim grupama, put do rezultata nije bio nimalo lak. U tekstu koji slijedi pokušaćemo da to obrazložimo.

- Neke PU nemaju jaslice. Te PU naznačene su u Tabeli 7, a obuhvataju: javnu PU iz Andrijevice, privatnu PU „Mali princ” iz Podgorice i javnu PU iz Šavnika.
- Dvije privatne PU imaju djecu uzrasta jaslica i djecu uzrasta vrtića u istoj vaspitnoj grupi (mada su ove grupe prilično male). Ovi podaci prikazani su u Tabeli 7 – za te slučajeve nijesmo izračunali prosječan broj djece po vaspitaču.
- Mnoge PU su istakle da imaju cjelodnevne vaspitače za djecu koja pohađaju cjelodnevno PO i poludnevne vaspitače za djecu koja pohađaju poludnevno PO. U tim slučajevima, posebno smo računali

broj djece po vaspitaču za djecu na cjelodnevnom, a posebno za djecu na poludnevnom programu, oslanjajući se na raspoložive podatke. Prilikom izračunavanja stavke ‘Ukupno’ (ukupan broj djece po vaspitaču), za ove PU koristili smo ponderisani prosjek dva izračunata omjera između broja djece i broja vaspitača; ponderi su bili broj vaspitača za cjelodnevne, odnosno poludnevne programe. To, na primjer, važi za situaciju u PU u Mojkovcu.

- U nekoliko PU ima djece koja pohađaju poludnevne programe, ali nema indikacija da su za njih određeni posebni vaspitači. To je situacija, na primjer, u opštinama Nikšić i Ulcinj. Informisani smo da u takvim slučajevima djeca iz poludnevni i cjelodnevni program često idu u istu grupu. To znači da broj djece po vaspitaču izračunavamo na osnovu broja djece kako iz cjelodnevni tako i iz poludnevni programa, što se potom dijeli brojem raspoloživih vaspitača. Otuda je u pomenutim slučajevima broj djece po vaspitaču u cjelodnevni programima, prikazan u Tabeli 7, nešto manji od broja djece po vaspitaču koji se navodi pod stavkom ‘Ukupno’.
- Kada PU nudi samo cjelodnevni, odnosno samo poludnevni program, onda je prikazani broj djece po vaspitaču jednak toj (jedino raspoloživoj) vrijednosti.
- U računanje broja djece po vaspitaču nijesmo uključili veličinu grupa u kraćim programima (PPP) i to zato što ove programe imaju samo dvije PU. Da smo uključili kraći program u računanje broja djece po vaspitaču, te PU ne bi bile uporedive sa ostalima. Osim toga, ovaj kraći program traje samo dva sata i stoga se ne može upoređivati sa druga dva primarna programa, cjelodnevni i poludnevni.

Tabela 7. Broj djece po vaspitaču u PU, Crna Gora, 2012.

Opština	Naziv PU	Djeca 0–3 po vaspitaču			Djeca 3–6 po vaspitaču		
		Cjelo-dnevni	Polu-dnevni	Ukupno	Cjelo-dnevni	Polu-dnevni	Ukupno
Andrijevića	OJ pri JU OŠ „Bajo Jojić”	Nema			10	14	19
Bar	JPU „V. Ivanović-Mašanović”	16		16	19	7	18
Bar	PPU „Svetionik”		10	10		5	5
Bar	PPU „Mala bajka”	Obje grupe zajedno, 22 djece i 2 vaspitača					
Berane	JPU „Radmila Nedić”	20		20	17		17
Bijelo Polje	JPU „Dušo Basekić”	22		22	10	14	11
Budva	JPU „Ljubica V. Jovanović - Maše”	24		24	15		15
Cetinje	JPU „Žagorka Ivanović”	18		18	13		13
Danilovgrad	JPU „Irena Radović”	28		28	16	8	14
Herceg Novi	JPU „Naša radost”	27		27	18		18
Kolašin	JPU „Sestre Radović”	10		10	12		12
Kotor	JPU „Radost”	23		23	15	11	14
Mojkovac	JPU „Jevrosima Rabrenović-Jevra”	5	7	6	12	8	9
Nikšić	JPU „Dragan Kovačević”	14		14	6		9
Plav	JPU „Dječji vrtić”	19		19	23	9	18
Pljevlja	JPU „Eko bajka”	23		23	17	13	16
Plužine	JU OC Dječji vrtić Plužine	5		5	8		8
Podgorica	PPU „Lago Frog”	13		13	13		20
Podgorica	JPU „Đina Vrbica”	19		19	15	12	15
Podgorica	PPU „Mali princ”		Nema			13	13
Podgorica	JPU „Ljubica Popović”	20		20	20		20
Podgorica	PPU „Kućica”	6		15	7		11
Podgorica	PPU „Arso”, Konik	Obje grupe zajedno, 30 djece i 2 vaspitača sa pola radnog vremena					
Rožaje*	JPU „Boško Buha”	9		9	11	15	12
Šavnik	JU OC - Šavnik		Nema		13		13
Tivat	JPU „Bambi”	22		22	25	13	22
Ulcinj	JPU „Solidarnost”	11		14	12	11	12
Prosti prosjek:				17			14
Ponderisani prosjek:				19			15

IZVOR: Primarni podaci i naša analiza.

Kao što se vidi iz posljednjeg reda u Tabeli 7, u jaslicama prosječan broj djece po vaspitaču iznosi 17, a u uzrasnoj grupi vrtića samo 14²⁷. Riječ je o prostom prosjeku, što znači da svaka PU jednako utiče na izračunavanje prosječne vrijednosti. Ovaj nam broj služi kao prosječni pokazatelj za sve PU, tj. govori nam da prosječna PU u Crnoj Gori ima 14 djece po vaspitaču za uzrasnu grupu 3–6 godina. Međutim, ako prosjek ponderišemo brojem vaspitača u svakoj PU, tj. ako uzmemo u obzir veličinu svake od PU, prosjek će iznositi 15. Taj nam broj govori da prosječno dijete u Crnoj Gori uzrasta 3–6 godina pohađa PO u kojoj ima 15 djece po vaspitaču.

3.6 SAŽETAK POGLAVLJA

Predškolsko obrazovanje u Crnoj Gori uglavnom se organizuje kroz predškolske obrazovne ustanove (PU), a one mogu biti javne (državne) i privatne. U Crnoj Gori ima ukupno 21 javnih PU, koje zajedno broje 105 vaspitnih jedinica. Javne PU su dominantni pružalac usluga PO. Privatne licencirane PU postoje samo u par opština (gradsko područje) i obuhvataju mali broj djece. Sve PU izvode nastavu prema zvanično priznatim obrazovnim programima.

U tekstu koji slijedi navodimo rezultate sprovedenog primarnog istraživanja (anete).

- Procjenjuje se da ukupan broj djece koja pohađaju PU u Crnoj Gori iznosi 15.604. U privatnim PU ima manje od 3,3% od ukupnog broja djece.
- Od ukupnog broja djece uzrasta 0–6 godina, 33,2% pohađa PO. Ukupni obuhvat djece uzrasta 0–6 godina po opštinama kreće se od

6% u Rožajama do 58% u Budvi. Na osnovu toga se primjećuje sljedeća tendencija: obuhvat se kreće od visokog na jugu, ka nižem na sjeveru Crne Gore. Analiza podataka po različitim uzrasnim grupama pokazuje da je obuhvat znatno niži za djecu uzrasta 0–3 godine, od kojih samo 15% ide u jaslice, nego za djecu uzrasta 3–6 godina, od kojih više od polovine pohađa vrtić.

- Među djecom uzrasta vrtića najveći obuhvat je u Budvi (94%), a najniži u Rožajama (nešto preko 10%). U odnosu na stepen obuhvata, razlikujemo tri grupe opština.
- Opštine sa visokom stopom upisa: Budva, Tivat, Kotor, Herceg Novi i Cetinje. U ovih pet opština stanuje 15% ukupnog broja djece u Crnoj Gori. U tim opštinama obuhvat djece uzrasta 0–6 godina predškolskim obrazovanjem iznosi 55%, što je mnogo više od prosjeka na nivou Crne Gore (33,2%).
- Grupu sa srednjom stopom upisa čini 10 opština: Podgorica, Kolašin, Danilovgrad, Bar, Pljevlja sa Žabljakom, Nikšić, Mojkovac, Ulcinj i Plav. Od ukupnog broja djece u Crnoj Gori, njih 65% živi na teritoriji navedenih opština. Ovo je srednja grupa, u svakom pogledu; u njoj je obuhvat djece svih uzrasta gotovo identičan opštem obuhvatu.
- Grupu sa niskom stopom upisa čini šest opština sjevernog regiona koje imaju najniži obuhvat: Bijelo Polje, Berane, Šavnik, Andrijevica, Plužine i Rožaje. Ove opštine učestvuju sa 20% u ukupnom broju djece u Crnoj Gori. Prosječni obuhvat je mnogo niži od prosjeka za Crnu Goru – iznosi samo 15% za djecu uzrasta 0–6 godina.
- U prosjeku, u privatnim PU mnogo je manji broj djece po grupi nego u

27 U jaslicama o djeci brinu vaspitači i medicinske sestre – zato je prosječan broj djece po vaspitaču viši za jaslice nego za vrtić, iako bi se moglo očekivati obrnuto.

javnim. Kada je riječ o uzrasnoj grupi 0–3 godine, veličina grupe iznosi 13, odnosno 14 (prosti i ponderisani prosjek), u privatnim, a 23, odnosno 27 (prosti i ponderisani prosjek), u javnim PU. Stanje je slično u našoj ciljnoj uzrasnoj grupi (uzrasta 3–6 godina).

- Veličina grupa u javnim PU veoma se razlikuje po opštinama: od 41 djeteta po grupi u Herceg Novom i u JPU „Ljubica Popović“ u Podgorici, do Andrijevice, gdje ima samo 12 djece po grupi. Zapravo, u južnom i centralnom regionu Crne Gore mnogi vrtići rade preko svojih kapaciteta, a u sjevernom – ispod svojih punih kapaciteta.
- Kada veličinu grupe analiziramo u odnosu na zakonsku normu, vidimo da u crnogorskim PU ima 3.377 prekobrojne djece uzrasta 3–6 godina, što čini gotovo 30% od ukupnog broja djece uzrasta vrtića koja pohađaju PU.
- Većina djece pohađa cjelodnevne obrazovne programe (98% djece u jaslicama i 88% u vrtiću), za razliku od poludnevnih programa. Međutim, u nekim PU nema poludnevnih programa pa ne možemo znati kakva bi situacija bila da ih ima. Čini se da neke ustanove koje nude samo cjelodnevne programe spadaju među najopterećenije PU. Stanje bi se moglo kratkoročno popraviti ako bi se roditeljima djece koja pohađaju te preopterećene PU dozvolilo da biraju i poludnevne programe. U tom slučaju, rad sa djecom koja pohađaju poludnevne programe mogao bi se organizovati u dvije smjene.



4. TROŠKOVI I PRIHODI PREDŠKOLSKIH OBRAZOVNO-VASPIITNIH USTANOVA U CRNOJ GORI

Osnovni cilj našeg istraživanja na terenu bio je prikupljanje informacija za izračunavanje troškova pohađanja cjelodnevnog programa u vrtiću, po djetetu. Troškove računamo primjenjujući metod agregacije troškova, koji objašnjava Majers (Myers, 2008) i primjenjuje Van Ravens (Ravens, 2010): plata vaspitača, obuka i nadzor, komunalni troškovi, materijalni troškovi, ishrana, dodaci ishrani, medicinska sredstva, prevoz i inicijalna ulaganja. U preliminarnim intervjuima sa predstavnicima crnogorskih PU osmislili smo upitnik i to tako da prikupimo informacije o sljedećim troškovnim kategorijama²⁸:

- plate zaposlenih (odvojeno za vaspitače, medicinske sestre i ostale zaposlene);
- troškovi ishrane;
- troškovi komunalnih usluga;
- tekuće održavanje;
- edukacija vaspitača;
- zakupnina i
- ostalo (ostavljena je mogućnost da se eventualno dodaju drugi troškovi)²⁹.

Podaci su dobijeni, ali samo na nivou cijele PU; nijesu se mogli pribaviti posebni podaci, na primjer za vaspitne jedinice, za vrtić u odnosu na jaslice, odvojeno za cjelodnevne i za poludnevne programe, što bi nam omogućilo da izračunamo troškove ovih pojedinačnih obrazovnih programa.

U ovom poglavlju, prvo ćemo analizirati informacije o troškovima na osnovu upitnika. Nakon toga ćemo analizirati raspoložive podatke da bismo došli do procjene prosječnih troškova po djetetu

²⁸ U ovom dijelu analize nećemo se baviti inicijalnim ulaganjima (kao i u Ravens, 2010). Troškovi prevoza će biti uključeni, što ćemo kasnije objasniti.

²⁹ Sastav troškova po stavkama utvrđen je nakon sprovođenja pilot-istraživanja u PU, kako bismo utvrdili kako oni obračunavaju svoje troškove.

za cjelodnevni program u vrtiću, odnosno razdvojili različite vrste i kategorije troškova. Kako bismo zaokružili analizu, u posljednjem odjeljku ovoga poglavlja osvrnućemo se na prihode koje ostvaruju PU iz našeg uzorka, kao i na izdvajanja iz crnogorskog budžeta za PO.

4.1 UKUPNI TROŠKOVI PO DJETETU

Ukupni godišnji trošak PU računali smo sabiranjem pojedinačnih godišnjih troškova, onako kako su nam ih ispitanici dostavili. Među troškovima su bili i tekući i kapitalni troškovi. U ovom dijelu analiziraćemo ukupne troškove za PU i njihove prosječne vrijednosti. Te troškove detaljnije ćemo analizirati u drugim odjeljcima ovoga poglavlja, kako bismo procijenili 'normalne' godišnje tekuće troškove ili 'jediničnu cijenu' po djetetu za cjelodnevni program u vrtiću. Ovdje analiziramo samo sirove podatke o troškovima, prikazane u Tabeli 8.

U četvrtom stupcu Tabele 8 navode se ukupni godišnji troškovi po PU, na osnovu naših primarnih podataka (dobijenih putem ankete). Ove ukupne troškove podijelili smo ukupnim brojem djece po PU (u istom periodu). Tako smo izračunali vrijednosti koje se navode u petom stupcu, pod stavkom 'Troškovi po djetetu – Dodatni'. Tačan broj djece na osnovu kog smo računali ovaj omjer jeste ukupan broj djece, prema istraživanju, koji je već naveden u prethodnim tabelama: to je zbir stubaca četiri i pet u Tabeli 1; ista vrijednost se navodi u stupcu osam u Tabeli 3; zbir stubaca tri i šest u Tabeli 4 daje istu vrijednost (broj djece obuhvaćene istraživanjem). Troškove koje smo na ovaj način dobili nazvali smo 'regularnim' troškom po djetetu i predstavili ih u Tabeli 8 (peti stubac).

Vidimo da rezultat u znatnoj mjeri varira. Prosta srednja vrijednost za sve PU u ovom stupcu iznosi 1.222 eura; to je prosječni 'regularni' trošak po djetetu u PU³⁰. Ovaj prosjek ima standardnu devijaciju od 41,9% (513/1.222) u odnosu na srednju vrijednost, što znači da pojedinačni trošak PU, u prosjeku, oscilira oko 42% u odnosu na ovu srednju vrijednost. To su zaista velike oscilacije srednje vrijednosti (visoka volatilitet), što nas upozorava da se prosječna vrijednost ne može uzeti kao pouzdana. Najmanja vrijednost u ovom stupcu (692 eura u privatnoj PU u Podgorici) niža je od četvrtine najviših troškova po djetetu (2.881 eura u javnoj PU u Plužinama).

Ovu visoku volatilitet (varijabilnost, varijabilitet) rezultata³¹ dodatno smo istraživali i dobili informaciju da je razlog za tako visoke troškove po djetetu uglavnom u tome što neke PU imaju premalo djece. Da bismo provjerili koliko bi iznosili troškovi i kolika bi bila njihova volatilitet da su kapaciteti u svim PU u potpunosti iskorišćeni, upotrijebili smo informacije koje smo od PU dobili kroz odgovore na pitanja iz našeg upitnika: da li bi PU mogle smjestiti još djece, i koliko djece, a da ne angažuju više zaposlenih ili prostora? Djecu koju bi PU mogle dodatno da prime ovdje nazivamo 'dodatnom' djecom; ukupan broj djece, uključujući i 'dodatnu', navodi se u trećem stupcu Tabele 8, pod stavkom 'Broj djece + dodatna'.

Novi troškovi po djetetu, izračunati na osnovu ovoga broja, navode se u šestom stupcu Tabele 8. Iz Tabele 8 vidimo da je nova srednja vrijednost za troškove po

djetetu niža, kao što se i očekivalo, budući da iste troškove dijelimo većim brojem djece. Međutim, ponderisani prosjek nije mnogo niži. Ove dvije činjenice, uzete zajedno, pokazuju da su troškovi po djetetu u nekim PU precijenjeni zbog niske stope pohađanja. Radi se ipak o manjim PU, koje svakako nemaju veliki broj djece, tako da njihov ukupni efekat nije značajan.

Na osnovu odstupanja od srednje vrijednosti u istom obračunu troškova po djetetu (stavka 'Troškovi po djetetu – Dodatni' u šestom stupcu Tabele 8), možemo izračunati prosječno odstupanje od srednje vrijednosti. Ono iznosi 33,7% (354/1.050), što je mnogo manje od prethodno navedenih 41,9%. Međutim, omjer između najnižih i najviših troškova po djetetu sada iznosi 5 (415 eura u privatnoj PU u Podgorici, naspram 2.109 eura u javnoj PU u Rožajama), što znači da dolazimo do veće razlike nego u prethodnom scenariju.

30 Ponderisana srednja vrijednost u ovom slučaju mnogo je niža, 1.075 eura – taj iznos predstavlja prosječne troškove koje plaća dijete koje pohađa PU.

31 Pojedinačne opservacije značajno se razlikuju od prosječne vrijednosti, što ukazuje da prosječna vrijednost nije dobra ocjena ovog pokazatelja. Jedna od mjera volatiliteta, odnosno varijabilnosti rezultata, jeste standardna devijacija.

Tabela 8. Ukupni godišnji troškovi PU po djetetu (sirovi podaci iz ankete), Crna Gora, 2012.

Opština	Naziv PU	Broj djece + dodatna	Ukupni troškovi (EUR)	Trošk. po djetetu (EUR/ dijete)		
				Regularni	Dodatni	STAND.
Andrijevica	OJ pri JU OŠ „Bajo Jojić”	47	43.185	1.167	919	720
Bar	JPU „V. Ivanović-Mašanović”	754	807.218	1.071	1.071	1.608
Bar	PPU „Svetionik”	50	40.500	1.013	810	1.350
Bar	PPU „Mala bajka”	47	23.240	1.056	494	1.162
Berane	JPU „Radmila Nedić”	550	453.314	872	824	1.245
Bijelo Polje	JPU „Dušo Basekić”	687	700.084	1.019	1.019	1.341
Budva	JPU „Ljubica V. Jovanović - Maše”	908	1.087.077	1.197	1.197	1.874
Cetinje	JPU „Zagorka Ivanović”	522	677.285	1.297	1.297	2.376
Danilovgrad	JPU „Irena Radović”	390	336.900	991	864	1.446
Herceg Novi	JPU „Naša radost”	1.063	1.029.965	969	969	1.755
Kolašin	JPU „Sestre Radović”	163	238.506	1.463	1.463	2.021
Kotor	JPU „Radost”	808	862.096	1.067	1.067	1.437
Mojkovac	JPU „Jevrosima Rabrenović-Jevra”	131	156.948	1.297	1.198	1.113
Nikšić	JPU „Dragan Kovačević”	1.236	1.972.113	1.596	1.596	1.537
Plav	JPU „Dječji vrtić”	216	193.233	895	895	1.306
Pljevlja	JPU „Eko bajka”	480	492.199	1.025	1.025	1.501
Plužine	JU OC „Dječji vrtić Plužine	54	69.137	2.881	1.280	2.305
Podgorica	PPU „Lago Frog”	58	44.602	842	769	892
Podgorica	JPU „Dina Vrbica”	3.060	2.873.510	939	939	1.729
Podgorica	PPU „Mali princ”	40	20.171	807	504	1.009
Podgorica	JPU „Ljubica Popović”	3.095	3.152.859	1.019	1.019	1.975
Podgorica	PPU „Kućica”	45	60.000	1.333	1.333	1.200
Podgorica	PPU „Arso”, Konik	50	20.750	692	415	692
Rožaje	JPU „Boško Buha”	135	284.694	2.109	2.109	2.791
Šavnik	JU OC - Šavnik	23	33.378	2.568	1.451	1.669
Tivat	JPU „Bambi”	582	428.676	737	737	1.013
Ulcinj	JPU „Solidarnost”	325	349.577	1.076	1.076	1.253
Prosti prosjek:				1.222	1.050	1.493
Standardna devijacija:				513	354	493
Ponderisani prosjek:				1.075	1.060	1.635

IZVOR: Primarni podaci, ZPOV i naša analiza.

U scenariju sa dodatnim brojem djece uzeli smo u obzir da su troškovi po djetetu u PU koje ne koriste svoje kompletne kapacitete precijenjeni. Međutim, nismo uzeli u obzir činjenicu da su neke PU pre-tjerano opterećene, tj. da imaju mnogo više djece u grupi nego što to predviđa zakonska norma. Ovo smo već analizirali u Tabeli 5, gdje smo izračunali koliko bi djece trebalo da bude u vrtiću da bi se poštovale zakonske norme o veličini vaspitne grupe. Dobijenim brojem sada smo podijelili ukupne troškove kako bi smo izračunali koliko bi iznosili troškovi po djetetu da imamo standardnu veličinu grupe – i to kako u preopterećenim, tako i u nedovoljno iskorišćenim PU. Rezultat je prikazan u sedmom (posljednjem) stupcu Tabele 8, pod stavkom 'STAND. troškovi po djetetu'.

Po posljednjem scenariju za izračunavanje broja djece, imamo mnogo manji ukupan broj djece u PU (vidi analizu u Tabeli 5), pa su zato troškovi po djetetu viši. Prosti prosjek iznosi 1.493 eura po djetetu (prosjeck u odnosu na PU), a ponderisani je čak i viši – 1.635 eura po djetetu (prosjeck u odnosu na djecu). Što se tiče različitih vrijednosti u ovom posljednjem scenariju, odnos standardne devijacije i (proste) srednje vrijednosti pokazuje da trošak po djetetu pojedinačne PU, u prosjeku, varira 33% u odnosu na prostu srednju vrijednost, što je tek nešto niže nego u prethodnom scenariju. Međutim, omjer najmanjeg troška po djetetu po PU (koji opet iznosi 692 eura, iz privatne podgoričke PU, kao i u prvom, 'redovnom' scenariju) i najvećeg (2.791 eura u Rožajama) sada iznosi 4.

Kao što vidimo, prosječan iznos je previše volatiln u svim prikazanim scenarijima. Jedan od razloga jeste različita efikasnost u PU; moguće je da neki vrtići imaju previše administrativnih radnika u odnosu na broj djece za koju organizuju čuvanje i obrazovanje, ili pak neke druge, posebne troškove (npr., baštovan, čak i vozač). Takve slučajeve ne možemo sa sigurnošću

da potvrdimo. Ipak, s obzirom na cilj i svrhu ove studije – uvođenje univerzalnog obuhvata za djecu određenih starosnih grupa – naglašavamo da će povećan broj djece u svim vrtićima zahtijevati da ovi potencijalni izvori neefikasnosti budu što manje prisutni.

Što se tiče svrhe naše studije, tj. mjerenja 'normalnih' troškova po djetetu, izgleda da problem leži u tome što su se troškovi po djetetu ovdje računali u odnosu na ukupan broj djece (koja idu u jaslice ili vrtić) koja pohađaju cjelodnevni, odnosno poludnevni program (što se detaljno prikazuje u Tabeli 6). Međutim, svaki od programa ima svoje inherentne troškove, koji se ne vide u ovom zbirnom obliku. Da bismo izračunali 'normalne' (ili uobičajene) troškove po djetetu (u daljoj analizi: jedinična cijena), moraćemo da „prečistimo“ postojeće podatke, tj. da odvojimo troškove za jaslice od troškova za vrtić, kao i da troškove za poludnevni program izrazimo preko troškova za cjelodnevni program. Rezultat koji tražimo jeste godišnji tekući trošak za jedno dijete u cjelodnevnom programu vrtića (jedinična cijena). Taj trošak procijenimo u trećem odjeljku ovoga poglavlja. U posljednjem odjeljku analiziraćemo izvore finansiranja (prihode) PU u Crnoj Gori.

4.2 TROŠKOVI U PREDŠKOLSKIM USTANOVAMA, PO SASTAVU

Objasnili smo da su u našem upitniku troškovi podijeljeni u nekoliko kategorija, u skladu sa modelom obračuna za koji smo se opredijelili, ali i specifičnim kategorijama koje se koriste u obračunu troškova u PU. Među kategorijama navedenim na početku ovoga odjeljka dominantne su: plate vaspitača, plate ostalih zaposlenih, plate medicinskih sestara, troškovi za

ishranu, komunalije i troškovi tekućeg održavanja. Svi ostali troškovi zajedno čine 7% ukupnih troškova. Da bismo obuhvatili manji broj kategorija troškova (one koje imaju najvećeg udjela u ukupnim troškovima) reorganizovali smo kategorije troškova i uključili ih u tabelu. To su sljedeće kategorije: plate zaposlenih, troškovi za ishranu, komunalije i troškovi održavanja i svi ostali troškovi. Kako bi se (ovi) troškovi različitih PU mogli porediti, podijelili smo ih brojem djece (osnovnim brojem iz istraživanja) i prikazali u Tabeli 9. Pošto smo ih podijelili sa regularnim brojem djece, rezultati u stupcu pod stavkom 'Ukupno' (u Tabeli 9) odgovaraju troškovima po djetetu u redovnom scenariju u Tabeli 8.

Prosječne vrijednosti, date u posljednjem redu Tabele 9, indikativne su, ali i veoma volatilne, tj. izrazito variraju od jedne do druge PU (velika standardna devijacija). Na primjer, plate zaposlenih po djetetu imaju prosječnu vrijednost od 917 eura; međutim, ovi troškovi su često mali i kreću se od samo 420 eura u privatnoj PU u Baru do šest puta višeg iznosa (2.422 eura) u Plužinama.

Imajući u vidu ovu napomenu, pogledajmo sada rezultat predstavljen u prvom redu na dnu Tabele 9. Ovaj rezultat nam govori da se prosta srednja vrijednost ukupnih godišnjih troškova od 1.222 eura po djetetu sastoji od: 917 eura za plate zaposlenih, 130 eura za troškove ishrane, 90 eura za komunalije i troškove tekućeg održavanja i 85 eura za sve ostale troškove. Plate zaposlenih, po ovom obračunu, predstavljaju najznatniji dio ukupnih troškova po djetetu u PU, čineći više od 75% ($\frac{3}{4}$) ukupnih troškova. Druga po redu kategorija, ishrana, čini samo 11% ukupnih troškova.

Postoji primjetna razlika između javnih i privatnih PU, kako u pogledu opšteg obuhvata, tako i u pogledu sastava troškova. To se može vidjeti u posljednjim

redovima na dnu Tabele 9. Ponderisani prosječni troškovi po djetetu za privatne PU iznose 973 eura, dok su za javne za 10% viši i iznose 1.076 eura po djetetu. Da bismo ovo dalje ispitali, uradili smo analizu, koja je prikazana u Tabeli 10. U njoj se javne PU (ukupno 21) i privatne PU (ukupno 6) posmatraju kao dva zasebna poduzorka, a prikazani ukupni troškovi i troškovi po djetetu razbijeni su na nešto veći broj kategorija.

Kao što se vidi u Tabeli 10, najveća razlika između privatnih i javnih PU odnosi se na plate zaposlenih. Razlika između privatnih i javnih PU u pogledu troškova za plate po djetetu iznosi čak 300 eura. Što se tiče sastava troškova, udio plata u ukupnim troškovima za 20 procentnih poena je viši u javnim nego u privatnim PU. Kada pogledamo tri različite kategorije plata (plate vaspitača, medicinskih sestara i ostalih zaposlenih), čini se da je ova razlika između javnih i privatnih PU jednako raspoređena u svima. Provjerili smo podatke o platama vaspitača; izgleda da privatne PU obezbjeđuju veoma niske plate zaposlenima – u odnosu na ukupni prosjek, a naročito u odnosu na plate ostalih vaspitača u istim opštinama. S druge strane, troškovi ishrane po djetetu viši su za 70 eura u privatnim nego u javnim PU. Moguće objašnjenje jeste veličina PU, tj. broj djece. Naime, privatne PU imaju mali broj djece (od 22 do 53 – vidi Tabelu 1), a kada se fiksni dio troškova za dostavu/pripremu hrane rasporedi na manji broj djece, dobija se viši iznos troškova za ishranu po djetetu³².

32 Moguće je da su troškovi za ishranu procijenjeni prenisko zato što PU ne evidentiraju troškove za pripremu hrane zasebno, odvojeno od ostalih troškova. Drugim riječima, pravi se razlika jedino između troškova za namirnice i ostalih troškova, ali ne i troškova za čišćenje, kuvanje ili struju. Troškovi vezani za pripremu hrane ne mogu se odvojiti od ukupnih troškova (na primjer: struja za pripremu hrane ne može se lako odvojiti od ukupnih troškova za struju, kao što se ni troškovi za čišćenje koji se vezuju za kuvanje i serviranje ne mogu lako odvojiti od ukupnih troškova za čišćenje).

Tabela 9. Godišnji troškovi PU (tekući i kapitalni) po sastavu, po djetetu, Crna Gora, 2012.

TROŠKOVI PO SASTAVU, PO DJETETU:						
Opština	Naziv PU	Plate zapos- lenih	Ishrana	Komunalije + tekuće održavanje	Ostalo	Ukupno
Andrijevica*	OJ pri JU OŠ „Bajo Jojić”	1.056	98	0	14	1.167
Bar	JPU „V. Ivanović-Mašanović”	761	69	65	175	1.071
Bar	PPU „Svetionik”	420	150	180	263	1.013
Bar	PPU „Mala bajka”	491	218	125	222	1.056
Berane	JPU „Radmila Nedić”	694	78	36	64	872
Bijelo Polje	JPU „Dušo Basekić”	811	65	63	79	1.019
Budva	JPU „Ljubica V. Jovanović - Maše”	896	111	61	129	1.197
Cetinje	JPU „Zagorka Ivanović”	1.020	119	55	103	1.297
Danilovgrad	JPU „Irena Radović”	687	158	87	58	991
Herceg Novi	JPU „Naša radost”	782	64	90	32	969
Kolašin	JPU „Sestre Radović”	1.229	118	52	65	1.463
Kotor	JPU „Radost”	896	77	35	59	1.067
Mojkovac	JPU „Jevrosima Rabrenović-Jevra”	1.077	74	91	55	1.297
Nikšić	JPU „Dragan Kovačević”	1.398	88	50	59	1.596
Plav	JPU „Dječji vrtić”	769	47	43	35	895
Pljevlja	JPU „Eko bajka”	759	101	154	12	1.025
Plužine	JU OC „Dječji vrtić Plužine”	2.422	171	288	0	2.881
Podgorica	PPU „Lago Frog”	532	151	139	20	842
Podgorica	JPU „Đina Vrbica”	717	93	62	66	939
Podgorica	PPU „Mali princ”	451	247	28	80	807
Podgorica	JPU „Ljubica Popović”	768	107	85	59	1.019
Podgorica	PPU „Kućica”	867	133	42	291	1.333
Podgorica	PPU „Arso”, Konik	428	167	80	17	692
Rožaje	JPU „Boško Buha”	1.859	105	54	90	2.109
Šavnik*	JU OC – Šavnik	1.644	538	385	0	2.568
Tivat	JPU „Bambi”	568	77	40	52	737
Ulcinj	JPU „Solidarnost”	755	87	44	189	1.076
(1) Prosti prosjek:		917	130	90	85	1.222
<i>Sastav:</i>		<i>75%</i>	<i>11%</i>	<i>7%</i>	<i>7%</i>	<i>100%</i>
(2) Ponderisani prosjek:		840	94	68	73	1.075
Javne PU:		844	93	68	72	1.076
Privatne PU:		553	167	104	149	973

Napomena: *PU u Andrijevici i Šavniku koriste prostorije osnovnih škola i nemaju odvojene troškove komunalija i tekućeg održavanja (kao ni neke druge kategorije troškova).

IZVOR: Primarni podaci i naša analiza.

Vjerovatno bi se slično objašnjenje moglo primijeniti na troškove komunalija po djetetu, koji su takođe viši u privatnim PU (vidi Tabelu 10). I troškovi za zakup prostora po djetetu viši su kod privatnih nego kod javnih PU. To je zato što javne PU, u većini slučajeva, ne plaćaju zakupninu budući da su njihove prostorije uglavnom u javnom vlasništvu.

Edukacija vaspitača u najmanjoj mjeri učestvuje u troškovima po djetetu, kako u javnim, tako i u privatnim PU. Ovaj je podatak veoma značajan za našu studiju, uzevši u obzir da će ulaganje u obuku vaspitača biti neophodno kako bi obezbijedili kvalitetni predškolski pripremni programi.

Tabela 10. Ukupni godišnji troškovi (tekući i kapitalni) i ukupni godišnji troškovi po djetetu, privatne i javne PU, Crna Gora, 2012.

	Privatne PU			Javne PU		
	Ukup. trošk. (EUR)	Trošk./dijete* (EUR/dijete)	Sastav	Ukup. trošk. (EUR)	Trošk./dijete** (EUR/dijete)	Sastav
Zarade zaposlenih	118.930	553	56,8%	12.732.506	844	78,4%
Vaspitači	75.331	350	36,0%	7.954.604	527	49,0%
Med. sestre	16.299	76	7,8%	1.739.740	115	10,7%
Ostalo osoblje	27.300	127	13,0%	3.038.162	201	18,7%
Troškovi ishrane	35.980	167	17,2%	1.399.724	93	8,6%
Komunalije	17.249	80	8,2%	643.799	43	4,0%
Tekuće održavanje	5.061	24	2,4%	379.120	25	2,3%
Obrazovanje vaspitača	1.130	5	0,5%	30.516	2	0,2%
Stanarina	23.400	109	11,2%	45.992	3	0,3%
Ostalo	7.512	35	3,6%	1.010.297	67	6,2%
Ukupno:	209.262	973	100%	16.241.954	1.076	100%

Napomene: *Posmatramo šest privatnih i 21 javnu PU. **Ovo je ponderisani prosjek PU.
IZVOR: Primarni podaci i naša analiza.

4.3 PROCJENA GODIŠNJIH TEKUĆIH TROŠKOVA ZA DIJETE UZRASTA 3–6 GODINA U PROGRAMU CJELODNEVNOG PREDŠKOLSKOG OBRAZOVANJA

Do sada je naše izlaganje bilo usredsređeno na analizu prikupljenih podataka o PU u Crnoj Gori. Međutim, primarna svrha ovog istraživanja jeste procjena troškova PO, posebno troškova uvođenja predškolskog pripremnog programa. U izradi te procjene naš osnovni cilj bio je procjena 'normalnih' troškova po djetetu, za cjelodnevni program u vrtiću. Te troškove nazivamo jediničnom cijenom cjelodnevnog programa u vrtiću. U ovom odjeljku vršimo njihovu procjenu na osnovu podataka koje smo prikupili tokom primarnog istraživanja.

1. korak: Izračunavanje godišnjih tekućih troškova

Prethodno smo objasnili da podaci o troškovima koje smo prikupili sadrže i tekuće i kapitalne troškove, koji se navode na nivou cijele PU. Prema tome, prvi korak je bio da se kapitalni troškovi izdvoje iz ukupnih troškova kako bi se dobili tekući troškovi. Stoga smo naše kategorije troškova podijelili i prikazali u dvije grupe: tekući troškovi i kapitalni troškovi. To je urađeno za svaku PU ponaosob, zato što je bilo nekih nejasnih kategorija troškova. U nastavku ćemo navoditi i analizirati samo tekuće troškove, dok će o kapitalnim troškovima biti riječi pred kraj ove studije, u poglavlju pod naslovom „Inicijalna ulaganja”.

2. korak: Izdvajanje troškova za jaslice iz ukupnih godišnjih troškova

Gotovo sve PU imaju i djecu uzrasta 0–3 godine (jaslice) i djecu uzrasta 3–6 godina

(vrtić), ali ne postoje odvojeni podaci o troškovima (za vrtić i za jaslice). Pošto treba da procijenimo troškove boravka djeteta u cjelodnevnom programu vrtića, neophodno je odvojiti troškove jaslica od troškova vrtića. Znamo da su troškovi jaslica viši nego troškovi vrtića, ali ne znamo tačno za koliko. Iako smo to pitanje postavili u upitniku, mnogi ispitanici nijesu znali koji dio troškova treba opredijeliti za jaslice, a koji za vrtić. Neki ispitanici navodili su pretpostavke koje se odnose na broj djece u jaslicama, odnosno vrtićima, što bi, u stvari, značilo da su troškovi po djetetu u jaslicama i u vrtićima jednaki. Bolje informisani ispitanici su ukazali na to da su troškovi jaslica po djetetu viši nego troškovi vrtića, nekada čak i dva puta. Smatramo da je ovaj stav realniji, što ćemo i argumentovati u tekstu koji slijedi.

Shodno Zakonu o predškolskom obrazovanju i vaspitanju Crne Gore (ZPOV, čl. 24 st. 2), veličina grupe za jaslice (12 za djecu do dvije godine, 14 za djecu 2–3 godine i 10 za djecu u mješovitoj grupi) skoro je dva puta manja od veličine grupe za vrtić (20 za djecu 3–4 godine, 24 za djecu 4–5 godina, 25 za djecu 5–6 godina i 20 za djecu u mješovitoj grupi). Ako su troškovi za vaspitače i medicinske sestre jednaki za jaslice i za vrtić, onda bi troškovi po djetetu za vaspitače i medicinske sestre trebalo da budu gotovo duplo viši za jaslice nego za vrtić. Pošto znamo da troškovi za zaposlene čine pretežni dio ukupnih troškovima po djetetu, kako za vrtiće tako i za jaslice, zaključujemo da troškovi po djetetu za vrtiće moraju biti znatno niži nego troškovi po djetetu za jaslice.

U nedostatku pouzdanih informacija na osnovu kojih bismo izračunali tačne troškove vrtića, moraćemo da ih procjenjujemo na osnovu informacija koje smo dobili putem upitnika. Pošto imamo podatke o ukupnim troškovima, kao i broj djece

koja pohađaju vrtić i one koja pohađaju jaslice, možemo ocijeniti regresionu jedna-

činu na našem uzorku, koja se definiše kao što slijedi:

$$Rcosts = \beta_0 + \beta_1 Cchild + \beta_2 Kchild,$$

gdje su:

Rcosts – tekući troškovi za PU

Cchild – broj djece u jaslicama

Kchild – broj djece u vrtiću

β_0 – odsječak (presjek sa y-osom),

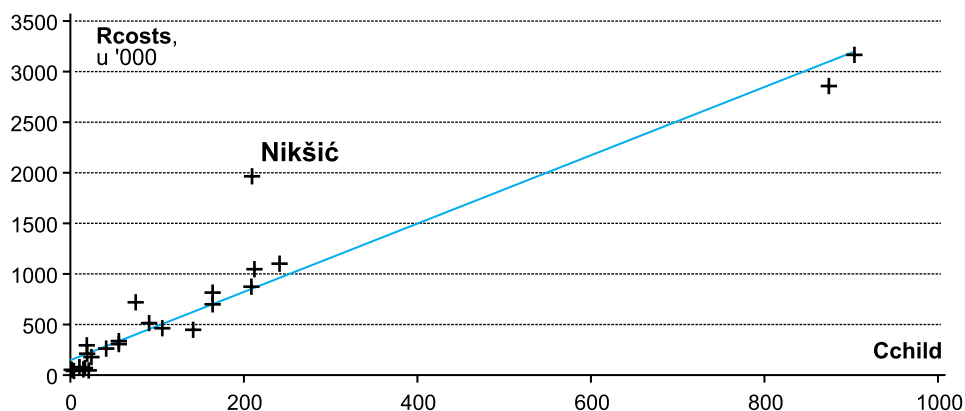
β_1 – regresioni koeficijent – marginalni trošak djeteta u jaslicama

β_2 – regresioni koeficijent – marginalni trošak djeteta u vrtiću

U ovoj regresionoj analizi koristimo dostupne promjenljive, tj. broj djece u vrtiću i jaslicama, da bismo procijenili troškove koji se izdvajaju za ove dvije kategorije. Regresiona jednačina nam omogućava da procijenimo koliko bi se povećali ukupni tekući troškovi kada bismo imali još jedno dijete u jaslicama, pri čemu

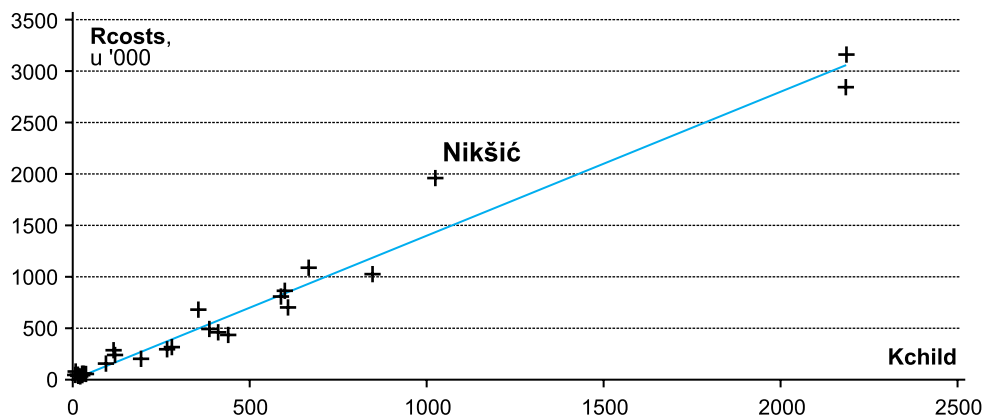
drugu varijablu, broj djece u vrtiću, držimo konstantnom (regresioni koeficijent β_1), odnosno, još jedno dijete u vrtiću, pri čemu je broj djece u jaslicama konstantan (regresioni koeficijent β_2). Ova dva regresiona koeficijenta nam zapravo daju ocjenu graničnih troškova.

Slika 6. Tekući godišnji troškovi i broj djece u jaslicama (EUR)



IZVOR: Primarni podaci i naša analiza.

Slika 7. Tekući godišnji troškovi i broj djece u vrtiću (EUR)



IZVOR: Primarni podaci i naša analiza.

Primjena regresione analize na cijeli uzorak nije dovela do pouzdanih rezultata (veoma visoka p-vrijednost za β_1). Analizirali smo rezidualne i ustanovili da je Nikšić netipična vrijednost, naročito u pogledu djece u jaslicama. Da bismo to dokazali, napravili smo dijagram raspršenosti ukupnih tekućih troškova u odnosu na broj djece u jaslicama (Slika 6), kao i u odnosu na broj

djece u vrtiću (Slika 7). Kao što možemo da vidimo na tabeli, Nikšić je zaista upadljivo netipična vrijednost, a pošto imamo mali broj opština, on značajno utiče na rezultat.

Ponovnim ocjenjivanjem regresione jednačine, ali ovoga puta na svim slučajevima osim Nikšića, dobijamo sljedeći rezultat:

$$Rcosts = 38.689 + 1.280 Cchild + 847 Kchild, \quad R^2 = 0,99.$$

(0,004) (0,000)

U drugom redu gornje jednačine navodimo p-vrijednosti za koeficijente regresije. R^2 nam govori da ocijenjenim modelom možemo da objasnimo 99% ukupnih varijacija tekućih troškova.

Činjenica da su p-vrijednosti, koje se nalaze u zagradama ispod svakog ocijenjenog regresionog koeficijenta, veoma niske, uliva nam povjerenje u naše procjene koeficijenata β_1 i β_2 .

β_1 pokazuje da bi jedno dodatno dijete u jaslicama koštalo 1.280 eura godišnje, *ceteris paribus*, a β_2 da bi jedno dodatno dijete u vrtiću koštalo 847 eura godišnje (dok je druga varijabla konstantna). Na osnovu toga možemo izračunati da je odnos troškova po djetetu za vrtić i troškova po djetetu za jaslice 1:1,51. To konkretno znači da **jedno dijete u jaslicama košta koliko i 1,51 dijete u vrtiću**. Ili, obratno, da jedno dijete u vrtiću košta koliko i 0,66

(=1/1,51) djece u jaslicama. Primijenimo to na naše primarne podatke o troškovima kako bismo izračunali ukupne troškove vrtića, tj. izdvojili troškove za vrtić iz naše dalje analize.

3. korak: Izražavanje svih programa u vidu cjelodnevnih programa u vrtiću

Pošto smo izdvojili kapitalne troškove iz ukupnih troškova kako bismo dobili tekuće troškove (1. korak) i ocijenili odnos troškova jaslica i vrtića (2. korak), sada ćemo procijeniti troškove različitih programa PO.

Po zakonu (ZPOV, čl. 13), obrazovni programi po trajanju mogu biti:

- A. cjelodnevni programi, u trajanju 6–12 časova,
- B. poludnevni programi, u trajanju 4–6 časova, i
- C. kraći i specijalizovani programi, u trajanju 3–4 časa.

Nas ovdje interesuju cjelodnevni i poludnevni programi; kraći programi će biti glavni predmet naše analize u narednim poglavljima ove studije. Prethodna analiza pokazuje da trenutno većina PU ima cjelodnevne i poludnevne programe, dok samo dvije PU organizuju dvosatne kraće programe, za ukupno 130 djece (vidi Tabelu 6 i prateću analizu).

Primijetili smo da mnoge PU ne prave razliku između cjelodnevnih i poludnevnih programa. Naime, u nekim vrtićima ovi se programi odvijaju istovremeno, s tim što je djeci iz poludnevnog programa dozvoljeno da dolaze i odlaze kad god im odgovara – ne postoji strogo određeno vrijeme dolaska, a djeca mogu da dođu bilo kad, ali ostaju manji broj sati nego djeca koja pohađaju cjelodnevni program. To znači da u pogledu nivoa usluge koju dijete

dobija nema razlike između cjelodnevnog i poludnevnog programa, pa bi i troškovi po satu trebalo da budu jednaki. Za sada polazimo od hipoteze da su troškovi primarnih programa direktno srazmjerni broju sati koje dijete provede u PU³³. Pretpostavimo, dakle, da (tekući) troškovi primarnih programa u vrtiću zavise samo od njihovog trajanja (broja sati), tj. da jedan sat cjelodnevnog programa u vrtiću košta isto koliko i jedan sat poludnevnog programa u vrtiću.³⁴

Polazeći od zakonske norme (ZPOV, čl. 13), procijenimo ukupan broj sati za svaki program. Pošto krećemo od pretpostavke da su troškovi djeteta direktno srazmjerni broju sati provedenih u PU, troškovi po djetetu za svaki program biće srazmjerni prosječnom broju sati trajanja datog programa. Kako je naš cilj procjena jedinične cijene cjelodnevnih programa po djetetu, izrazićemo druge programe preko cjelodnevnih programa (u vrtiću). Prosječan broj sati za svaki program procijenimo na sljedeći način:

A. Cjelodnevni program traje u prosjeku devet časova.

- Prosječan broj časova, po zakonskoj normi, jeste devet. To je i očekivani broj časova s obzirom na period na koji zaposleni roditelj, koji radi puno radno vrijeme, ostavlja dijete u PU.

B. Poludnevni program trebalo bi da u prosjeku traje pet časova:

- Ovo je prosta prosječna vrijednost zakonske norme, dok naša baza

33 Ova hipoteza će kasnije biti korigovana kako bi se omogućili niži troškovi po satu PPP (za više detalja vidi Poglavlje 5.1.).

34 Ista procjena, da su troškovi po satu cjelodnevnog i poludnevnog programa jednaki, odnosi se i na troškove jaslica. Ranije smo procijenili da su troškovi jaslica 1,51 puta veći od troškova vrtića (2. korak). To nije u nesaglasju jedno s drugim – radi se samo o tome da su ukupni troškovi za jaslice viši nego za vrtić i to, po našoj procjeni, 1,51 puta.

podataka pokazuje da je za postojeće poludnevne programe srednja vrijednost 5,28, a medijana 5. **Poludnevni programi biće izraženi kao 5/9 cjelodnevnog programa.**

C. Kraći program trenutno traje dva, ali će trajati tri sata.

- Trenutno se kraći program organizuje samo za djecu koja za najviše godinu dana kreću u školu, u trajanju od dva sata dnevno. Ovi programi sprovode se u dvije javne PU i njima je obuhvaćeno samo 130 djece. U našem obračunu troškova, vezanih za podatke iz našeg uzorka (iz 2012. godine), kraće programe izrazićemo kao 2/9 cjelodnevnog programa³⁵;

Tokom dalje analize pokušaćemo da transformišemo postojeće kraće programe u trosatne predškolske pripremne programe (PPP), u skladu sa zakonskim odredbama ZPOV, koje su analizirane u drugom poglavlju ove studije. U narednom poglavlju detaljno ćemo razmotriti na koji se

³⁵ Ovo su vjerovatno precijenjeni realni troškovi kraćeg programa. Međutim, kako je programom koji traje samo dva sata obuhvaćeno premalo djece (130 od ukupno 15.304), ova kategorija svakako nema mjerljivi efekat na naše rezultate.

Izloženi rezultati omogućavaju nam da izračunamo ukupan broj djece, izražen preko zajedničkog imenioca '1 dijete u cjelodnevnom programu u vrtiću', a primjenjujući sljedeće pondere:

$$1 \text{ dijete u poludnevnom vrtiću} = 5/9 \times (1 \text{ dijete u cjelodnevnom vrtiću})$$

$$1 \text{ dijete u cjelodnevnim jaslicama} = 1,51 \times (1 \text{ dijete u cjelodnevnom vrtiću})$$

$$\begin{aligned} 1 \text{ dijete u poludnevnim jaslicama} &= 5/9 \times 1,51 \times (1 \text{ dijete u cjelodnevnom vrtiću}) \\ &= 0,83 \times (1 \text{ dijete u cjelodnevnom vrtiću}) \end{aligned}$$

Ovakvo ponderisanje možemo primijeniti na svu djecu u PU kako bismo izračunali broj 'normativne djece u cjelodnevnom programu vrtića'.

odgovarajući način mogu procijeniti troškovi ovoga programa u odnosu na cjelodnevni program u vrtiću.

Da zaključimo: nakon korekcija u pogledu broja časova za svaki program ponaosob, što nam je omogućilo da sve programe izrazimo kao cjelodnevne programe vrtića, možemo izračunati normalne troškove po djetetu u cjelodnevnom programu u vrtiću, što i jeste bio naš osnovni cilj.

4. korak: Dobijanje rezultata

Troškove svih programa izražavamo kao godišnje troškove po djetetu u cjelodnevnom programu vrtića, uz pomoć rezultata do kojih smo prethodno došli.

- U 2. koraku došli smo do procjene da su troškovi cjelodnevnog ili poludnevnog programa jaslica 1,51 put veći od troškova cjelodnevnog ili poludnevnog programa u vrtiću.
- U 3. koraku došli smo do procjene da troškovi poludnevnog programa u vrtiću, odnosno jaslicama, iznose 5/9 troškova cjelodnevnog programa u vrtiću, odnosno jaslicama.

Sada ćemo godišnje tekuće troškove (izračunate u 1. koraku) podijeliti 'normativnim brojem djece u cjelodnevnom vrtiću' da bismo, za svaku PU, izračunali njene

specifične tekuće (godišnje) troškove po djetetu koje pohađa cjelodnevni program u vrtiću. Njihova srednja vrijednost iznosi 1.286 eura, dok je medijana 1.066 eura. Pošto je naš cilj izračunati tipične ili 'normalne' troškove po djetetu, ovdje bi bilo prikladnije upotrijebiti vrijednost medijane – snažnija je i otpornija na atipično visoke troškove u nekim PU. Mi smo ipak provjerili obje procjene tako što smo ih primijenili na izvorne podatke, nakon čega smo došli do zaključka da je procjena na osnovu medijane validnija (tj. troškovi koji se na ovaj način izračunaju manje se razlikuju od izvornih troškova).

Sada možemo konačno reći da **jedinična cijena cjelodnevnog vrtića iznosi 1.066 eura**. Za poludnevni vrtić, troškovi iznose 592 eura (pomnožili smo cjelodnevne troškove sa 5/9 (do kojih smo došli u 3. koraku, kako bismo konvertovali troškove poludnevnog u troškove cjelodnevnog programa). Koristeći omjer između troškova jaslica i vrtića od 1,51, kako bismo izračunali našu jediničnu cijenu za jaslice, dobili smo da jedinična cijena cjelodnevnih jaslica iznosi 1.610 eura, a poludnevnih 894 eura. Slijedi prikaz obračuna jedinične cijene.

Trošak djeteta u cjelodnevnom vrtiću	= 1.066 EUR
Trošak djeteta u poludnevnom vrtiću	= 5/9 x 1.066 EUR = 592 EUR
Trošak djeteta u cjelodnevnim jaslicama	= 1,51 x 1.066 EUR = 1.610 EUR
Trošak djeteta u poludnevnim jaslicama	= 0,83 x 1.066 EUR = 894 EUR

4.4 PRIHODI PREDŠKOLSKIH USTANOVA U CRNOJ GORI

Pregled zakonodavnog okvira, dat u Poglavlju 2 ove studije, pokazuje da se javne PU finansiraju iz državnog budžeta kada je riječ o sljedećim kategorijama (OZOV, čl. 136):

- bruto plate i drugi doprinosi zaposlenih;
- tekuće investiciono održavanje;
- investicije u ustanove;
- materijalni troškovi i troškovi za energiju;
- permanentna edukacija vaspitača;
- troškovi ishrane za djecu u PU čiji su roditelji korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice, u skladu sa posebnim propisima; i
- razvojni, savjetodavni i istraživački rad u obrazovanju i vaspitanju.

U istom odjeljku, kao i u ovom poglavlju, ukazali smo na podatak da u Crnoj Gori roditelji plaćaju samo za troškove ishrane za djecu u PU (ZPOV, čl. 35 st. 1). Takođe smo predložili da su određene kategorije djece izuzete od plaćanja troškova ishrane:

- djeca bez roditeljskog staranja,
- djeca čiji su roditelji korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice, i
- djeca iz najosjetljivijih grupa stanovništva.³⁶

Troškove ishrane za ovu djecu finansira Ministarstvo rada i socijalnog staranja (MRSS), preko svojih centara za socijalni rad (ZPOV, čl. 35 st. 3).

³⁶ Kategorija 'djeca iz najosjetljivijih grupa stanovništva' obuhvata „djecu koja imaju teškoće uzrokovane socijalnim, jezičkim i kulturološkim preprekama“ (ZPOV, čl. 11 st. 8), što znači da obuhvata i neintegrisanu djecu romske i egipatske nacionalnosti.

Tabela 11. Ukupni prihodi i ukupni prihodi po djetetu, po izvorima, u crnogorskim JPU³⁷, 2012.

	MP	MRSS	Opština	Roditelji	Ostali	Ukupno
Prihodi:	(EUR)					
Redovni prihodi	11.502.831	157.548	13.438	2.977.065	106.860	14.757.743
Povremeni prihodi	0	5.080	0	0	82.478	87.558
Prihodi ukupno	11.502.831	162.628	13.438	2.977.065	189.339	14.845.301
Sastav	77,5%	1,1%	0,1%	20,1%	1,3%	100,0%
Prihodi po djetetu:	(EUR/dijete)					
Prosti prosjek:	850	14	15	170	15	1.046
Ponderisani prosjek:	765	11	1	198	13	987

IZVOR: Primarni podaci i naša analiza.

Na osnovu podataka prikazanih u Tabeli 11, zaključujemo da je budžet glavni izvor finansiranja za javne PU, a nakon toga – naknada koju roditelji plaćaju za troškove ishrane. U ovom odjeljku analiziraćemo izvore finansiranja za PU, kao i njihov obim i sastav u različitim PU.

Jedan dio našeg upitnika bio je posvećen pitanjima o prihodima PU. Od šest privatnih PU, samo je jedna dala odgovore na ta pitanja. Sve javne PU odgovorile su na pitanja o prihodima, izuzev PU u Andrijevici i Šavniku, koje koriste prostorije osnovne škole i ne vode zasebno računovodstvo.

Privatne PU su naznačile da se gotovo isključivo finansiraju iz naknada koje plaćaju roditelji. Jedina privatna PU koja je dala podatke o konkretnim prihodima dobija godišnje, u prosjeku, 1.424 eura po djetetu. Ova je PU navela i druge izvore prihoda, u iznosu od 142 eura po djetetu, godišnje.

U Tabeli 11 prikazujemo ukupne prihode i ukupne prihode po djetetu za javne PU (izuzev PU u Andrijevici i Šavniku). Kao što smo i očekivali, najveći dio finansijskih

sredstava dolazi od države, gotovo 80% ukupnih prihoda, i to uglavnom kroz uplate iz budžeta Ministarstva prosvjete. Roditelji, kao izvor finansiranja, čine oko 20% ukupnih prihoda, dok 'drugi izvori' pokrivaju nešto više od 1% (uglavnom donacije). U posljednja dva reda Tabele 11 prikazuju se prihodi po djetetu. Oni su izračunati i kao srednja vrijednost za sve PU (1.046 eura), i kao ponderisana srednja vrijednost (987 eura), pri čemu su ponderi broj djece u svakoj PU. Ove prosječne vrijednosti ne predstavljaju precizan pokazatelj jer su previše volatilne, što ćemo kasnije objasniti.

37 Ne uključujući PU u opštinama Andrijevici i Šavnik, kako je u gornjem tekstu objašnjeno.

Tabela 12. Prihodi po djetetu, javne PU, Crna Gora, 2012.

Opština	Naziv PU	Država	Roditelji	Ostali	Ukupno
Bar	JPU „V. Ivanović-Mašanović“	758	247	0	1.005
Berane	JPU „Radmila Nedić“	499	116	52	667
Bijelo Polje	JPU „Dušo Basekić“	920	112	18	1.051
Budva	JPU „Ljubica V. Jovanović - Maše“	846	248	3	1.098
Cetinje	JPU „Zagorka Ivanović“	1.103	188	1	1.292
Danilovgrad	JPU „Irena Radović“	468	207	40	715
Herceg Novi	JPU „Naša radost“	840	140	5	984
Kolašin	JPU „Sestre Radović“	1.180	109	5	1.294
Kotor	JPU „Radost“	935	203	6	1.144
Mojkovac	JPU „Jevrosima Rabrenović - Jevra“	1.196	95	0	1.291
Nikšić	JPU „Dragan Kovačević“	797	188	16	1.002
Plav	JPU „Dječji vrtić“	964	61	0	1.025
Pljevlja	JPU „Eko bajka“	857	146	4	1.007
Plužine	JU OC - Dječji vrtić Plužine	302	285	0	587
Podgorica	JPU „Dina Vrbica“	600	205	19	825
Podgorica	JPU „Ljubica Popović“	776	258	10	1.045
Rožaje	JPU „Boško Buha“	1.959	84	0	2.043
Tivat	JPU „Bambi“	555	183	2	740
Ulcinj	JPU „Solidarnost“	890	148	30	1.068
Prosti prosjek:		865	170		1.046
Standardna devijacija:		346	63		308
Ponderisani prosjek:		777	198	13	987
<i>Sastav:</i>		<i>79%</i>	<i>20%</i>	<i>1%</i>	<i>100%</i>

IZVOR: Primarni podaci i naša analiza.

U Tabeli 12 prikazani su prihodi po djetetu, razvrstani po izvoru finansiranja (država, roditelji i ‘ostali’), za svaku PU posebno. Na prvi pogled uočavamo da se prihodi po djetetu u različitim PU u velikoj mjeri

razlikuju. U Tabeli 11 prikazana je prosta srednja vrijednost prihoda po djetetu (1.046 eura), a iz Tabele 12 možemo saznati da vrijednost varira – od samo 587 eura po djetetu u PU u Plužinama, do

više nego 3,5 puta većeg iznosa (2.041 euro) u PU u Rožajama. Takođe, iznos standardne devijacije (308 eura) pokazuje da prihodi po djetetu značajno odstupaju od srednje vrijednosti – u prosjeku, za 30% (308/1.046).

Kada uporedimo prihode od države po djetetu u različitim PU, primjećujemo da je ova varijabla još više volatilna nego u slučaju ukupnih prihoda po djetetu. To možemo vidjeti u trećem stupcu Tabele 12. Prosta srednja vrijednost finansiranja od strane države iznosi 865 eura po djetetu. Međutim, najmanji prihod od istog izvora iznosi 302 eura, po djetetu, koliko dobija PU u Plužinama. To je 6,5 puta niži iznos po djetetu od onog koji država opredjeljuje za PU u Rožajima – gotovo 2.000 eura po djetetu.

Nadalje, standardna devijacija za ovaj pokazatelj iznosi 346, što pokazuje da doprinos države po djetetu za pojedine PU odstupa čak 40% od srednje vrijednosti. Jedan od razloga za ovu volatilnost jeste što se sredstva države obezbjeđuju ne samo za finansiranje određenih troškova, već i za finansiranje troškova ishrane neke djece (kako je predočeno u prva dva para-grafa ovoga odjeljka), a broj takve dece varira od jedne do druge PU.

Kada uporedimo doprinose roditelja po djetetu u različitim PU, dolazimo do zaključka da ta varijabla ima veću volatilnost nego doprinos države. Naši podaci pokazuju da, na primjer, javna PU u Nikšiću od roditelja godišnje dobija samo 61 euro po djetetu, dok je vrijednost tog doprinosa najveća u PU u Plužinama – 285 eura godišnje, po djetetu. Kao i u prethodnom slučaju, logično je pretpostaviti da iznos prihoda koji su pojedine PU dobile od roditelja varira zato što su neka djeca oslobođena plaćanja troškova za ishranu (jedina stavka koju plaćaju roditelji), a broj te djece razlikuje se po PU.

PU u Plužinama ima najveće doprinose po djetetu od roditelja i najniže doprinose po djetetu iz budžeta, kako se i moglo očekivati. S druge strane, PU u Rožajama ima najveće ukupne prihode po djetetu i najveće prihode po djetetu od države. Kada ovaj podatak dodatno analiziramo, zaključujemo da se PU u Rožajama izdvaja kao značajna netipična vrijednost. Ukupni prihodi po djetetu u PU u Rožajama iznose 2.041 eura, što je dva puta više od prosječnih prihoda po djetetu, a oko 750 eura više nego što po djetetu dobija druga, po prihodima, PU.

Prosta srednja vrijednost za kategoriju 'ostalo' statistički nije relevantna, budući da uzima u obzir sve nulte vrijednosti, pa je nijesmo uključili u Tabelu 12. Da bismo ukazali na efekat sve tri komponente, u posljednjim redovima Tabele 12 prikazali smo ponderisane prosječne vrijednosti za ta tri izvora prihoda, u skladu sa informacijama iz Tabele 11.

U Tabeli 13 daje se detaljan opis stvarnih izdvajanja za PU u crnogorskom budžetu, u posmatranom periodu (2012). Vidimo da ukupno ostvarena budžetska potrošnja za PU iznosi 12.678.018 eura, što ne odstupa mnogo od informacija o iznosima koje su nam dostavile PU – 11.678.898 (vidi Tabelu 11 – iznos se dobija kada se saberu prihodi od MP, MRSS i opština).

Tabela 13. Budžetske stavke koje se odnose na finansiranje PU i ukupni budžetski izdatak, Crna Gora, 2012.

Funkc. klasifikacija	Ekonomska klasifikacija	Opis	Plan	Izvršenje
	4	Izdaci	1.408.299.484	1.452.013.972
41601		Ministarstvo rada i socijalnog staranja		
	42	Transferi za socijalnu zaštitu		
	421	Prava iz oblasti socijalne zaštite		
1041	4216	Ishrana djece u PU	585.328	584.765
40701		Ministarstvo prosvjete		
10801		Program: Predškolsko obrazovanje i vaspitanje	11.523.338	11.521.253
	4	Izdaci	11.523.339	11.521.253
	41	Tekući izdaci	11.500.195	11.498.111
	411	Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	10.970.000	10.968.051
0911	4111	Neto zarade	7.130.000	7.129.989
0911	4112	Porezi na zarade	800.000	799.997
0911	4113	Doprinosi na teret zaposlenog	2.000.000	1.999.999
0911	4114	Doprinosi na teret poslodavca	900.000	899.999
0911	4115	Opštinski prirez	140.000	138.067
	412	Ostala lična primanja	28.785	28.775
0911	4127	Otpremnine	27.785	27.775
0911	4129	Ostale naknade	1.000	1.000
	413	Rashodi za materijal i usluge	374.124	373.999
0911	4131	Rashodi za materijal	60.485	60.440
0911	4132	Rashodi za službena putovanja	2.134	2.056
0911	4134	Rashodi za energiju	250.000	249.999
0911	4135	Rashodi za telefonske usluge	6.130	6.129
0911	4139	Ugovorene usluge	55.375	55.375
	414	Tekuće održavanje	0	0
0911	4142	Tekuće održavanje građevinskih objekata	0	0
	418	Ostali izdaci	127.286	127.286
0911	4181	Komunalne naknade	127.286	127.286
	44	Kapitalni izdaci	23.143	23.143
	441	Kapitalni izdaci	23.143	23.143
0911	4413	Izdaci za građevinske objekte	10.000	10.000
0911	4415	Izdaci za opremu	5.143	5.143
0911	4416	Izdaci za investiciono održavanje	8.000	8.000

IZVOR: *Zakon o Završnom računu budžeta Crne Gore za 2012. godinu*, 23. decembra 2013.

Udio ukupnog budžeta PU u BDP-u Crne Gore (2012. godine) iznosi 0,38%³⁸. To nije naročito pozitivan indikator ako se poredi sa Srbijom, koja u iste svrhe izdvaja 0,43% svog BDP-a, ili sa zemljama OECD-a, koje izdvajaju u prosjeku 0,5% svog BDP-a za finansiranje PO.

Iz Tabele 13 možemo vidjeti da nema izdvajanja iz budžeta za troškove tekućeg održavanja i popravku zgrada. PU u Crnoj Gori, generalno govoreći, već funkcionišu iznad svojih kapaciteta, pa su novi objekti zaista neophodni. Takođe je važno da se postojeći kapaciteti adekvatno održavaju.

4.5 SAŽETAK POGLAVLJA

Osnovni cilj našeg istraživanja na terenu (anketa) bio je prikupljanje informacija na osnovu kojih možemo izračunati koliko iznose troškovi pohađanja cjelodnevno programa u vrtiću, po djetetu. Prilikom mjerenja troškova koristili smo metod agregacije troškova, koji objašnjava Majers (2008), a primjenjuje Van Ravens (2010).

U ovom poglavlju prvo smo analizirali ukupne godišnje troškove po PU, u apsolutnim iznosima, kao i troškove po djetetu. Izložićemo dobijene rezultate.

- Prosta srednja vrijednost ukupnih troškova po djetetu iznosi 1.222 eura. Ovaj je pokazatelj previše volatilan da bi bio pouzdan. U ukupnim troškovima po djetetu najznačajniju stavku predstavljaju plate zaposlenih, koje čine više od 3/4 ukupnih troškova. Sljedeća stavka po veličini jeste ishrana, koja čini svega 11% ukupnih troškova.
- Razlika između privatnih i javnih PU uglavnom je u platama zaposlenih:

u javnim PU plate su za više od 20% veće nego u privatnim PU.

- Edukacija vaspitača najmanje učestvuje u troškovima po djetetu, kako u javnim tako i u privatnim PU. Ovo je značajan podatak za našu studiju zato što će ulaganje u obuku vaspitača biti neophodno da bi se obezbijedili kvalitetni predškolski pripremni programi.

U drugom dijelu ovoga poglavlja računali smo godišnje tekuće troškove po djetetu u cjelodnevnom programu u vrtiću. Ti se troškovi takođe nazivaju jediničnom cijenom, a postupak njenog izračunavanja odvija se u četiri koraka.

- U prvom koraku odvajamo kapitalne troškove od ukupnih troškova i dobijamo tekuće troškove.
- U drugom koraku odvajamo troškove jaslica od troškova vrtića. Odvajanje vršimo uz pomoć regresionih jednačina, koje nam omogućavaju da procijenimo koliko će se povećati ukupni tekući troškovi ukoliko budemo imali još jedno dijete u jaslicama (ili vrtiću), a zadržali ostale promjenjive. Na taj način došli smo do procjene da jedno dijete u jaslicama košta isto koliko i 1,51 dijete u vrtiću.
- U trećem koraku procjenjujemo troškove poludnevnog vrtića ili jaslica; oni iznose 5/9 cjelodnevnog vrtića, odnosno jaslica.
- U posljednjem, četvrtom koraku, ponovo računamo ukupan broj djece i izražavamo ga kao '1 dijete u cjelodnevnom programu u vrtiću' (naša jedinična cijena). To činimo kako bismo podijelili godišnje tekuće troškove (izračunate u prvom koraku) 'normativnim brojem djece u cjelodnevnom vrtiću', za svaku PU, i izračunali njene specifične tekuće (godišnje) troškove po djetetu koje pohađa cjelodnevni program u vrtiću.

³⁸ BDP je u 2012. godini iznosio 3,15 milijardi eura (procjena MMF-a), dok su izdvajanja za PO iznosila 12,1 milion eura.

- Opisani postupak dovodi nas do procjene da **jedinična cijena cjelodnevnog vrtića iznosi 1.066 eura**. Trošak za poludnevni vrtić iznosi 592 eura (množimo cjelodnevne troškove s koeficijentom 5/9, koji smo dobili u trećem koraku, kako bismo poludnevne troškove pretvorili u cjelodnevne). Zatim, uz pomoć koeficijenta za troškove jaslica i vrtića od 1,51, računamo našu jediničnu cijenu za jaslice. Tako dolazimo do iznosa od 1.610 eura, kao jedinične cijene za cjelodnevne jaslice, i iznosa od 895 eura, kao jedinične cijene za poludnevne jaslice.

Jedan dio našeg upitnika bio je posvećen pitanjima o prihodima PU. Gotovo 80% ukupnih prihoda opredjeljuje se iz državnog budžeta, a ostatak pokrivaju naknade roditelja.

Ukupni budžet za PO čini 0,38% BDP-a u Crnoj Gori (2012. godina). To je prilično nisko izdvajanje – kako u odnosu na Srbiju, koja izdvaja 0,43% BDP-a za budžet PO, tako i u odnosu na zemlje OECD-a, koje u iste svrhe u prosjeku izdvajaju 0,5% BDP-a.

Budžet za 2012. ne predviđa izdvajanje sredstava za troškove tekućeg održavanja i popravke objekata.



5. PROCJENA TROŠKOVA UVOĐENJA PREDŠKOLSKOG PRIPREMNOG PROGRAMA SA UNIVERZALNIM OBUHVATOM

U dosadašnjoj analizi fokusirali smo se na primarne programe PO, cjelodnevne i poludnevne. Kao što smo objasnili, PU u Crnoj Gori imaju i kraće programe – za sada samo dvosatne, a sprovode ih dvije javne PU, a kojima je obuhvaćeno 130 djece koja kreću u školu za godinu dana. Vlada Crne Gore postavila je kao svoj cilj uvođenje predškolskih pripremnih programa kojima će se ostvariti opšti (ili univerzalni) obuhvat djece koja imaju godinu dana do škole. U ovom poglavlju bavićemo se isključivo tim kraćim programima (PPP).

Značaj PO i njegov pozitivan uticaj na razvoj djeteta i društvo u cjelini temeljno su potkrijepljeni mnogim nalazima iz različitih oblasti istraživanja. Tako se u dokumentu UNICEF-a navodi: „S obzirom na to da je veliki broj kognitivnih funkcija već dobro razvijen do uzrasta od četiri ili pet godina, to znači da je stopa povraćaja na ulaganje u osnovno obrazovanje mnogo niža, odnosno da ulaganja u predškolsko obrazovanje mogu da donesu mnogo veće dugoročne koristi na planu pojedinca i društva u cjelini” (Heckman, 2007; Heckman and Masterov, 2007, navedeno u UNICEF, 2012a). Linč (Lynch, 2005) daje pregled nalaza u vezi sa pozitivnim stranama obrazovanja u ranom djetinjstvu i navodi čitav niz prednosti.

Nedavno su S. Vujić i H. Baronijan iznijele dokaze o postojanju „pozitivnog odnosa između pohađanja predškolske nastave u Srbiji i uspjeha u školi mjereno PISA testovima iz matematike, čitanja i prirodnih nauka u uzrastu od 15 godina” (Vujić i Baronijan, 2011, navedeno u UNICEF, 2012a). Nalazi istraživanja takođe potvrđuju da je pozitivan uticaj PO u ranom djetinjstvu nekoliko puta veći kod djece iz marginalizovanih grupa društva.

Ovo poglavlje posvećeno je procjeni troškova uvođenja predškolskog pripremnog programa sa opštim (univerzalnim) obu-

hvatom. U tom cilju, prvo ćemo napraviti procjenu jedinične cijene PPP, a potom izračunati troškove uvođenja univerzalnog PPP za svu djecu koja će naredne godine krenuti u školu (iz praktičnih razloga nazivamo ih ‘djeca preko pet godina’). Nakon toga, izračunavamo troškove proširenja PPP na djecu koja će krenuti u školu za dvije godine (nazivamo ih ‘djeca uzrasta 4–5 godina’), kao i na djecu koja će krenuti u školu za tri godine (‘djeca uzrasta 3–4 godine’).

Uzimajući u obzir važnost PPP za razvoj djeteta, kao i ranije opisane socio-ekonomske koristi koje od toga ima društvo u cjelini, program bi trebalo da bude besplatan. To konkretno znači da bi PPP bili besplatni za svu djecu u Crnoj Gori koja pripadaju uzrasnoj grupi od tri godine do polaska u školu, uključujući i onu djecu koja već idu u vrtić. Od presudnog je značaja da PPP bude besplatan kako bi svako dijete imalo jednak pristup ovom programu.

Uradićemo procjenu troškova uvođenja PPP sa opštim obuhvatom za: svu djecu (uključujući djecu koja već pohađaju PU) uzrasta preko pet godina, 2015. godine; svu djecu preko četiri godine, 2017. godine, i za svu djecu preko tri godine, 2019. godine. Dakle, ako ovaj program bude u cjelosti primijenjen, u Crnoj Gori bi 2020. godine bio ostvaren opšti obuhvat djece uzrasta 3–6 godina predškolskim obrazovanjem.

5.1 PROCJENA TROŠKOVA TROSATNOG PREDŠKOLSKOG PRIPREMNOG PROGRAMA

U prethodnom tekstu smo istakli da je u Crnoj Gori zakonom predviđeno da PPP treba organizovati za svu djecu u opštini koja pripadaju uzrasnoj grupi od pet godina do polaska u školu (ZPOV, čl. 16 st. 2 i čl. 16 st.3). To se zapravo odnosi

na jednu predškolsku generaciju, koju u ovoj studiji navodimo kao kategoriju 'djeca starosti 5 godina i više'. ZPOV ne propisuje koliko tačno sati ili dana nedjeljno treba opredijeliti za PPP. Međutim, PPP je kraći program (ZPOV, čl. 16 st. 2), a zakon predviđa da kraći program traje 3–4 sata (ZPOV, čl. 13), što znači da PPP treba da traje 3–4 sata.

Trenutno se u Crnoj Gori organizuje kraći program koji traje samo dva sata. Neophodno je razviti trosatni PPP, budući da on više odgovara razvojnim efektima koje treba ostvariti³⁹. Ako želimo da bude efikasan i učinkovit u ostvarivanju ciljeva vezanih za razvoj djeteta, **ovaj trosatni program treba da traje najmanje 10 mjeseci, pet dana nedjeljno, kako bi svako dijete dobilo 600 sati godišnje predškolskog obrazovanja.**

Smatramo da bi bilo veoma dobro ako bi u okviru PPP bila obezbjeđena užina za svu djecu. To bi neke roditelje (posebno one iz ugroženih grupa) moglo dodatno motivisati da uključe svoju djecu u PPP. Za djecu iz ugroženih grupa, obezbjeđivanje hrane može imati i razvojni efekat ukoliko se uključe i neke osnovne namirnice koje im u svakodnevnoj ishrani nedostaju.

U prethodnom poglavlju procijenili smo troškove svih primarnih programa i izrazili ih preko cijene boravka jednog djeteta u cjelodnevnom programu u vrtiću (vidi 3. korak u odjeljku 4.3). Isti pristup primijenimo i ovdje: izrazićemo troškove PPP preko troška cjelodnevnog programa jednog djeteta u vrtiću. Kada smo radili procjenu troškova primarnih programa, pošli smo od pretpostavke da su njihovi troškovi po satu jednaki. Ako bismo sada krenuli od iste pretpostavke, došli bismo

do procjene da troškovi PPP iznose 1/3 troškova cjelodnevnog programa (budući da traju tri sata, dok cjelodnevni program u prosjeku traje devet sati). Međutim, smatramo da ovo može biti samo gornja granica za troškove PPP – trebalo bi da troškovi PPP budu niži od troškova primarnih programa (cjelodnevni i poludnevni), i to zato što:

- za PPP nisu potrebne spavaonice, jer djeca neće spavati, i
- ovaj će se program organizovati prije podne ili poslije podne, ali ne i oko podneva, u vrijeme ručka, pa bi djeci trebalo obezbijediti samo užinu (a ne kompletan obrok)⁴⁰.

Iz oba navedena razloga troškovi PPP po satu moraju biti mnogo niži nego kod primarnih programa. Zato ćemo procjenu troškova PPP uraditi tako što ćemo ih računati ne kao 1/3, već kao 1/4 troškova cjelodnevnog programa. To znači da će program PPP biti 25% jeftiniji po satu nego primarni programi u vrtiću.

U prilog takvoj procjeni govore i rezultati dva značajna empirijska istraživanja. Prema studiji ISET Policy Institutea, ovaj omjer iznosi oko 4 (2012:70)⁴¹. Navodeći dokaze iz istraživanja u Jermeniji, Kirgistanu i Poljskoj, Van Ravens (2010) u svojoj studiji zaključuje: „(...) iskustvo drugih regiona srednje i istočne Evrope i konfederacije nezavisnih država upućuje na zaključak da je jedinična cijena poludnevnih programa⁴² oko četiri puta niža od troškova cjelodnevnog programa u vrtiću”

39 Trosatni program je bolji od dvosatnog ne samo zato što više odgovara razvojnim potrebama djeteta, već i iz praktičnih razloga. Za roditelje je takav program svakako prihvatljiviji, jer im period od tri sata ostavlja vremena da završe neke svakodnevne poslove.

40 To može biti značajno i s aspekta ekonomičnosti organizacije. Na primjer, ako imate četvorogodišnjake prije podne, a petogodišnjake poslije podne, za PPP možete koristiti istu učionicu i angažovati istog vaspitača. Treba imati na umu da će rad sa trogodišnjacima vjerovatno morati da se organizuje prije podne zato što većina njih u poslijepodnevni časovima spava.

41 Vidi Tabelu 16 u studiji ISET Policy Institutea – omjer odgovarajućih troškova za oba regiona iznosi oko 4.

42 Ovdje 'poludnevni programi' odgovaraju našim kraćim programima (PPP).

(p. 48). Noviji i još neobjavljeni rezultati istraživanja u Makedoniji idu u istom pravcu.

U odjeljku 4.3 izračunali smo 'normalne' godišnje tekuće troškove cjelodnevnog programa u vrtiću po djetetu – jediničnu cijenu. Ona iznosi 1.066 eura.

U skladu sa prethodno navedenim razlozima, jediničnu cijenu PPP procjenjujemo kao 1/4 te vrijednosti, odnosno 266,5 eura godišnje. Prema istraživanjama sprovedenim u neposrednom okruženju, u Makedoniji je jedinična cijena PPP 160 eura (Ravens, 2010), dok u Srbiji prosječni troškovi iznose 490 eura (UNICEF,

2012a). Napominjemo da u slučaju Srbije navedeni iznos ne predstavlja jediničnu cijenu već prosječne troškove.

Kasnije ćemo pokazati (vidi Tabelu 14) da će u našem slučaju prosječni troškovi iznositi 320 eura (upor. 490 eura u Srbiji). To znači da je naša procjena negdje između ove dvije referentne vrijednosti (za Makedoniju i Srbiju).

Uz pomoć jedinične cijene izračunaćemo pojedinačne troškove PPP za sve opštine, slijedeći pristup primijenjen u Van Ravensovoj studiji (2010) i koristeći formulu koju je predložio UNDP:

$$Exp_i = c_i \times Norm \times p_i$$

gdje su:

- Exp_i – ukupni troškovi države za programe PO,
- c_i – faktor ili koeficijent kako bi se uzele u obzir posebne okolnosti (troškovi prevoza),
- $Norm$ – jedinična cijena, ono što treba platiti po djetetu, u normalnim okolnostima,
- p_i – stanovništvo, ukupni broj djece obuhvaćene programom,
- i – pokazuje posmatranu opštinu.

S jedne strane navedene jednačine imamo tri eksplanatorne varijable: c-koeficijent, o kome ćemo govoriti malo kasnije, Norm, što je jedinična cijena PPP koju smo upravo procijenili (266,5 eura), i p_i , broj djece koja treba da budu obuhvaćena programom (taj broj ćemo procijeniti na osnovu zvanične statistike i naših primarnih podataka, u narednom odjeljku ovoga poglavlja).

Prvo ćemo komentarisati c-koeficijent, ili c-gustinu. Koristi se da istakne razliku u troškovima po djetetu u različitim opštinama. Troškovi pružanja usluga PPP sa

univerzalnim obuhvatom djece u Crnoj Gori veći su u opštinama sa manjom nego u onima sa većom gustoćom naseljenosti. Ovo naročito važi za udaljenije i manje dostupne oblasti, gdje ostvarivanje univerzalnog obuhvata djece predškolskim pripremim programom svakako zahtijeva dodatne troškove.

Uz to, rjeđe naseljene oblasti u Crnoj Gori spadaju u manje razvijene, imaju viši procenat djece iz ugroženih kategorija (UNICEF, 2012) i trenutno je u njima veoma niska stopa obuhvata djece predškolskim obrazovanjem (vidi Tabelu 3 i

prateću diskusiju). Utvrđeno je da gustina naseljenosti, značajno utiče na troškove PPP. Upravo u te svrhe koristi se i primjenjuje c-koeficijent, ili 'c-gustina' (vidi Tabelu 14). U oblastima s manjom gustinom naseljenosti potrebno je obezbijediti dodatna sredstva kako bi se organizovao prevoz za djecu do PU i nazad, ili pak omogućilo vaspitačima da putuju do mjesta stanovanja djece⁴³. Taj dodatni iznos mogao bi pokriti i neke troškove koje sa sobom nosi mala veličina grupe.⁴⁴

U drugom stupcu Tabele 14 date su informacije o gustini naseljenosti stanovništva, tj. broju ljudi po kvadratnom kilometru, u svakoj opštini. Najveću gustinu naseljenosti ima opština Tivat, sa 305 stanovnika po kvadratnom kilometru. Na drugom kraju spektra nalazi se opština Šavnik, sa samo četiri stanovnika po kvadratnom metru. Slijedeći pristup koji je primijenjen za Makedoniju (Ravens, 2010), konstruisaćemo c-koeficijent koji dozvoljava povećanje troškova za 25% u opštini sa najnižom gustinom naseljenosti (Šavnik) u odnosu na opštinu sa najvećom gustinom naseljenosti (Tivat), za koju nema porasta troškova ($c=0$).

U tu svrhu, prvo ćemo izračunati vrijednost koju ćemo nazvati 'dopuna': gustinu naseljenosti u svakoj opštini (drugi stubac Tabele 14) oduzećemo od maksimalne gustine naseljenosti po opštinama ($305/\text{km}^2$). 'Dopuna' sada ima vrijednost nula za najgušće naseljenu opštinu i najveću vrijednost za opštinu najmanje gustine naseljenosti. C-gustinu izračunavamo tako što vrijednost 'dopuna' množimo faktorom 0,083056 (četvrti

stubac). Ovaj je faktor izračunat kako bi se omogućilo c-faktoru da dostigne maksimum od 25% za opštinu sa najvećom 'dopunom', odnosno:

$$25 / 301 = 0,083056.$$

Pošto smo izračunali c-gustinu za svaku opštinu, kao i jediničnu cijenu za PPP (peti stubac), izračunavamo troškove, ponderisane c-koeficijentom, za svaku opštinu (posljednji stubac). To je naša procjena troškova po djetetu za PPP, za svaku opštinu. Kako vidimo iz Tabele 14, troškovi su najveći u opštinama Šavnik i Plužine (333 eura po djetetu), zatim u Kolašinu (332 eura po djetetu), a najniži su u opštini Tivat (266,5 eura po djetetu).

43 Na primjer, može se desiti da vaspitač sa punim radnim vremenom prije podne radi u jednom, a poslije podne u drugom mjestu.

44 Na primjer, moguće je zamisliti situaciju da u nekom selu, koje je previše udaljeno da bi dijete putovalo u školu, ima samo 10 petogodišnjaka. To znatno uvećava troškove po djetetu, što bi moglo biti kompenzovano uz pomoć koeficijenta.

Tabela 14. Izračunavanje 'c-gustine' i troškova PPP po opštinama, Crna Gora, 2012.

Opština	Gustina naseljenosti (st./km2)	Dopuna	c-gustina	Jedinična cijena (EUR)	Jed. cijena x c-gustina (EUR)
Andrijevića	18	287	23,8	266,5	329,9
Bar	70	235	19,5	266,5	318,5
Berane	47	258	21,4	266,5	323,5
Bijelo Polje	50	255	21,2	266,5	323,0
Budva	158	147	12,2	266,5	299,0
Cetinje	18	287	23,8	266,5	329,9
Danilovgrad	37	268	22,3	266,5	325,9
Herceg Novi	131	174	14,5	266,5	305,1
Kolašin	9	296	24,6	266,5	332,1
Kotor	67	238	19,8	266,5	319,3
Mojkovac	23	282	23,4	266,5	328,9
Nikšić	35	270	22,4	266,5	326,2
Plav	27	278	23,1	266,5	328,1
Pljevlja (i Žabljak)*	19	286	23,8	266,5	329,9
Plužine	4	301	25,0	266,5	333,1
Podgorica	129	176	14,6	266,5	305,4
Rožaje	53	252	20,9	266,5	322,2
Šavnik	4	301	25,0	266,5	333,1
Tivat	305	0	0,0	266,5	266,5
Ulcinj	78	227	18,9	266,5	316,9
Prosti prosjek:					319,8

Napomena: *Izračunali smo ponderisani prosjek gustine naseljenosti ove dvije opštine.

IZVOR: Podaci Monstata za gustinu naseljenosti, primarni podaci i naša analiza.

5.2 TROŠKOVI UNIVERZALNOG OBUHVATA DJECE UZRASTA 3–6 GODINA PREDŠKOLSKIM PRIPREMNIIM PROGRAMOM

Kao što je objašnjeno na početku ovoga poglavlja, naš je cilj da procijenimo troškove univerzalnog obuhvata djece programom PPP:

- za djecu preko pet godina starosti, 2016. godine;
- za djecu preko četiri godine, 2018. godine;
- za svu djecu preko tri godine, 2020. godine.

Tabela 15. Tekući godišnji troškovi PPP za djecu koja trenutno ne pohađaju PO, 2015–2020, EUR u stalnim cijenama iz 2012.

Opština	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Andrijevica	12.052	14.031	24.531	22.244	29.888	28.441
Bar	96.566	95.362	184.445	196.292	326.656	333.691
Berane	107.517	101.875	191.404	175.512	257.673	248.491
Bijelo Polje	94.413	86.610	204.787	199.570	353.650	346.974
Budva	4.628	13.159	17.115	0	25.708	26.163
Cetinje	15.339	18.004	7.956	18.036	33.879	34.745
Danilovgrad	25.683	32.327	50.479	45.693	88.504	88.725
Herceg Novi	0	8.127	9.355	7.763	43.290	43.160
Kolašin	8.160	8.720	17.442	17.837	36.621	37.167
Kotor	0	0	17.088	12.015	61.200	63.045
Mojkovac	15.693	10.725	28.316	27.715	45.495	45.274
Nikšić	102.927	107.124	277.535	270.847	487.858	486.947
Plav	27.111	29.527	57.145	45.486	67.128	61.772
Pljevlja (i Žabljak)	50.229	53.726	89.106	82.127	116.066	107.602
Plužine	5.098	5.120	8.632	7.287	10.351	8.843
Podgorica	264.623	275.601	553.610	553.931	1.025.107	1.027.924
Rožaje	122.396	126.962	212.923	192.795	296.548	289.563
Šavnik	5.039	6.693	7.238	9.697	15.572	16.045
Tivat	0	1.456	0	1.308	18.059	18.398
Ulcinj	31.767	38.975	73.928	69.283	122.685	120.755
Ukupno:	989.243	1.034.122	2.033.033	1.955.438	3.461.938	3.433.725

IZVOR: Naša analiza.

Ova procjena pretpostavlja uvođenje univerzalnog obuhvata programom PPP za djecu preko pet godina, 2015. godine, za djecu preko četiri godine, 2017, i za djecu preko tri godine, 2019. Sada ćemo napraviti procjenu ukupnih troškova univerzalnog obuhvata programom PPP u Crnoj Gori.

U prethodnom odjeljku predstavili smo formulu kojom ćemo izračunati ukupne troškove PPP. U toj formuli smo već napravili procjenu Norm i c-koeficijenta;

treba nam samo broj djece (p) kako bismo izračunali ukupne troškove (Exp). Uradili smo procjenu broja djece u Crnoj Gori, ukupno i za svaku opštinu ponaosob, za period 2015–2020, u skladu sa analizom i procedurom objašnjenom u Aneksu II. U skladu sa planom za uvođenje PPP opisanim u prethodnom paragrafu⁴⁵, mno-

⁴⁵ Sva djeca preko pet godina starosti (tj. godinu dana prije polaska u školu) pohađaju PPP 2015. i 2016., sva djeca preko četiri godine pohađaju PPP 2017. i 2018., i sva djeca preko tri godine pohađaju PPP 2019. i 2020. godine.

žeći troškove po djetetu, izračunate u Tabeli 14, sa brojem djece koja bi trebalo da pohađaju PPP kako bi se osigurala potpuna pokrivenost djece, koja trenutno nijesu obuhvaćena PO, dobijamo troškove PPP koji su prikazani u Tabeli 15.

Budući da se naši primarni podaci i izvorni troškovi prikazuju na nivou cijena iz 2012. godine, mi smo buduće troškove i prihode u ovoj analizi izrazili u stalnim cijenama iz 2012. godine, zahvaljujući čemu su oni direktno poredivi po godinama. To nam omogućava da vršimo i druge obračune, a da ne moramo da razmišljamo o deflatorima.

Tabela 15 prikazuje troškove PPP programa, tačnije, troškove obuhvata PPP programima one djece koja još nijesu uključena u PO. Kao što vidimo iz Tabele 15, dodatni troškovi koje treba obezbijediti za PPP kreću se od iznosa od oko 1 milion eura, kada samo jedna generacija bude obuhvaćena pohađanjem univerzalnog PPP, do iznosa od oko 3,4 miliona eura, kada sve tri generacije budu pohađale univerzalni PPP. Pri analizi podataka prikazanih u ovoj tabeli, treba imati na umu da u njoj, za razliku od Tabele 16, postoje nulti troškovi u nekim opštinama u toku od nekoliko godina.

Razlog je u tome što u tim opštinama već postoji visoka stopa obuhvata predškolskim obrazovanjem djece uzrasta 3–6 godina (vidi Tabelu 3), a obuhvat djece starije od pet godina u nekim je opštinama čak preko 100%⁴⁶. U tim slučajevima, umjesto da imamo negativan broj djece, mi smo im dodijelili vrijednost nula.

Tabela 15 pokazuje trošak obuhvata PPP programom djece koja još nijesu uključena u PU, a kalkulacije troškova, predstavljene u Tabeli 16, isključivo su teorijske prirode: one pokazuju koliki bi bili troškovi PPP

programa ako bi ga pohađala sva djeca odgovarajućeg uzrasta u Crnoj Gori (preko 5, preko 4 i preko 3 godine starosti u 2015, 2017. i 2019. godini). Međutim, određeni broj te djece već pohađa primarne programe PO (cjelodnevne i poludnevne – vidi Tabelu 6). **Prema tome, ne treba očekivati da će oni pohađati i PPP program. Umjesto toga, u skladu sa ciljevima PO u Crnoj Gori i, posebno, sa principom jednakosti u crnogorskom PO, za ovu djecu nastavu iz PPP organizovaćemo u okviru primarnih programa.** Budući da bi se sprovođenje PPP programa sa djecom koja već pohađaju PO obavljalo u okviru postojećih primarnih programa, to neće dovesti do povećanja ukupnih tekućih troškova.

Ipak, mi smo u Tabeli 16 računali i ukupne troškove PPP, i to zato što pretpostavljamo da se pružaju svoj djeci preko tri godine, bez obzira na to da li već pohađaju PO ili ne, i to besplatno⁴⁷.

Rezultati iz Tabele 16 pokazuju: pohađanje univerzalnog PPP za svu djecu koja imaju najviše godinu dana do polaska u školu koštaće oko 2,2 miliona eura (2,23 miliona eura, 2015. godine, i 2,27 miliona eura, 2016. godine). Troškovi će porasti 2017. godine, na oko 4,3 miliona eura (4,34 miliona eura, 2017. godine, i 4,26 miliona eura, 2018. godine), kako se u univerzalno pohađanje PPP bude uključivala još jedna generacija – djeca koja do polaska u školu imaju još dvije godine.

Na kraju, troškovi se uvećavaju na oko 6,6 miliona eura (6,54 miliona eura, 2019. godine, i 6,51 milion eura 2020. godine), zato što su sada sve tri generacije predškolske djece obuhvaćene programom PPP.

⁴⁶ To znači da PU u tim opštinama pohađaju i djeca iz drugih opština.

⁴⁷ Ovu činjenicu kasnije koristimo prilikom programiranja troškova PO.

Tabela 16. Ukupni tekući godišnji troškovi PPP u Crnoj Gori, 2015–2020, EUR u stalnim cijenama iz 2012.

Opština	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Andrijevica	15.052	17.031	30.715	27.955	37.073	35.278
Bar	155.869	156.176	314.629	332.121	512.060	523.087
Berane	140.643	133.808	265.511	244.915	350.811	338.310
Bijelo Polje	195.535	179.928	335.270	327.161	509.129	499.518
Budva	73.801	76.701	112.756	114.587	204.190	207.805
Cetinje	45.021	49.235	87.387	93.573	147.199	150.962
Danilovgrad	57.116	61.044	99.150	92.236	152.121	152.501
Herceg Novi	83.466	94.256	178.897	174.401	265.618	264.824
Kolašin	23.961	24.080	45.285	46.181	74.763	75.878
Kotor	36.556	50.870	149.286	154.141	245.718	253.608
Mojkovac	26.488	21.025	46.855	46.004	68.819	68.485
Nikšić	252.103	252.935	503.256	493.645	767.292	765.860
Plav	45.772	46.785	86.645	70.504	98.131	90.301
Pljevlja (i Žabljak)	86.775	88.285	150.538	139.034	185.328	171.812
Plužine	7.111	6.854	10.747	9.094	12.349	10.549
Podgorica	735.466	745.150	1.463.974	1.466.000	2.237.205	2.243.353
Rožaje	130.273	134.271	232.838	211.320	323.521	315.901
Šavnik	5.267	6.931	9.140	11.966	19.356	19.943
Tivat	45.421	52.327	89.148	84.871	139.138	141.918
Ulcinj	67.788	72.970	126.670	119.910	187.686	184.734
Ukupno:	2.229.483	2.270.663	4.338.697	4.259.619	6.537.507	6.514.630

IZVOR: Naša analiza.

5.3 SAŽETAK POGLAVLJA

Kraći program koji se sada primjenjuje u Crnoj Gori traje svega dva sata. Gledano iz ugla razvoja djeteta, potrebno je uspostaviti predškolski pripremni program (PPP) u trajanju od tri sata, i to najmanje 10 mjeseci godišnje i pet dana nedjeljno, kako bi svako dijete pohađalo 600 sati predškolskog obrazovanja godišnje.

U ovom poglavlju prvo računamo troškove obezbjeđivanja PPP, po djetetu i po opštinama.

- Prije svega, procjenjuje se da jedinična cijena PPP iznosi 1/4 troškova za cjelodnevni program, što iznosi 266,5 eura godišnje, po djetetu.
- Na osnovu ove jedinične cijene računamo pojedinačne troškove

PPP za sve opštine, po ugledu na pristup primijenjen u Van Ravensovoj studiji (2010) i koristeći formulu koju predlaže UNDP.

- U toj formuli, c-koeficijent (ili 'c-gustina') koristi se kao ponder na jediničnu cijenu kako bi se uzele u obzir regionalne razlike. Zbog manje gustine naseljenosti, treba uračunati dodatne troškove za organizovanje prevoza djece do PU i nazad, odnosno za organizovanje vaspitača koji dolaze do mjesta stanovanja djece. Predviđa se da se ovim dodatnim iznosom pokriju i specifični troškovi vezani za malu veličinu grupe.
- Slijedeći pristup primijenjen u Make-doniji (Ravens, 2010), uvodimo c-koeficijent, koji dozvoljava rast troškova za 25% u opštini sa najnižom gustinom naseljenosti (Šavnik) u odnosu na opštinu sa najvećom gustinom naseljenosti (Tivat), za koju nema porasta troškova ($c=0$).
- Tako dobijeni troškovi najviši su u opštinama Šavnik i Plužine (333 eura po djetetu), poslije kojih slijedi Kolašin (332 eura po djetetu), a najniži u opštini Tivat (266,5 eura po djetetu). Prosječni troškovi PPP po djetetu sada iznose oko 320 eura.

Naš cilj u ovom poglavlju bio je da procijenimo troškove ostvarivanja univerzalnog obuhvata predškolskim pripremnim programom, koji podrazumijeva: uvođenje univerzalnog obuhvata sadržajima PPP za djecu uzrasta preko pet godina, 2015. godine; za djecu preko četiri godine, 2017. godine; i za djecu preko tri godine, 2019. godine. Kada uzmemo u obzir plan za uvođenje PPP i pomnožimo troškove po djetetu (koje smo izračunali formulom UNDP-a), sa brojem djece koja pohađaju PPP (koji smo procijenili u skladu sa postupkom opisanim u Aneksu II), dobijamo ukupne troškove PPP.

Stvarni dodatni troškovi PO vezuju se za obuhvat samo one djece koja inače ne pohađaju primarne predškolske obrazovne programe. Ovi troškovi kreću se od oko 1 milion eura, kada samo jedna generacija bude pokrivena sadržajima PPP, do oko 3,4 miliona eura, kada sve tri generacije budu pohađale univerzalne obrazovne programe PPP.



6. PROGRAMIRANJE TROŠKOVA PREDŠKOLSKOG OBRAZOVANJA U CRNOJ GORI

Na osnovu procjene troškova iz četvrtog poglavlja ove studije, broja djece u PU, objašnjenog u trećem poglavlju, sastava troškova i planiranog uvođenja PPP sa univerzalnim obuhvatom, kako je predočeno u petom poglavlju, u ovom poglavlju planiramo ukupne tekuće troškove predškolskog obrazovanja u Crnoj Gori za period 2015–2020. Pritom polazimo od nekoliko **pretpostavki**.

- Sva djeca koja već pohađaju primarne programe PO nastaviće da ih pohađaju. Ova pretpostavka u stvari znači da će stope obuhvata djece primarnim programima PO ostati iste (stope obuhvata djece jaslicama i vrtićem prikazane su u Tabeli 3).
- Struktura djece koja pohađaju primarne programe PO tokom perioda 2015–2020. godine ista je kao struktura koju smo zatekli 2012. Ovo podrazumijeva sljedeće: sastav djece koja pohađaju cjelodnevne i poludnevne primarne programe ostaje isti; sastav djece u jaslicama i vrtićima ostaje isti; sastav djece u vrtićima, u pogledu starosnih grupa, takođe ostaje isti.
- Predškolski pripremni program (PPP) koji traje tri sata besplatan je za svu djecu, uključujući i onu koja već pohađaju primarne programe (tj. djecu koja pohađaju cjelodnevni ili poludnevni program u vrtiću); toj će se djeci obrazovni sadržaj programa PPP prenositi u okviru njihovih primarnih programa.
- Predškolsko obrazovanje je besplatno za svu djecu iz ugroženih grupa stanovništva, među kojima su: djeca čije su porodice korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice, djeca sa posebnim obrazovnim potrebama i djeca koja imaju potrebu za dodatnom podrškom usljed specifičnih socijalnih, jezičkih i kulturoloških karakteristika.

- Gledano iz ugla razvoja djeteta, od prioritnog je značaja obezbijediti obrazovne sadržaje koje pruža PPP svoj djeci, a naročito onoj koja nijesu već uključena u PO. Pružanje besplatne usluge i privlačenje djece iz ugroženih grupa takođe predstavlja prioritet.
- Ukupni budžet PO utvrđen je kao procenat BDP-a od 0,38%, koliki je trenutno udio budžeta PO u BDP-u (tj. neće se zahtijevati dodatna izdvajanja iz državnog budžeta).

Polazeći od ovih pretpostavki, pokušaćemo da saznamo koliko će sredstava biti neophodno za pokrivanje dodatnih troškova PPP. Kao što smo vidjeli u odjeljku 4.4, koji se bavi prihodima predškolskih ustanova, javne PU najveći dio prihoda dobijaju iz budžeta (80%), a onda od roditelja (20% – vidi Tabelu 11 i Tabelu 12). Prema tome, pošto se iscrpi budžet PU, ocijenimo mogućnost da se ostatak troškova prenese i na roditelje. Razmatraćemo različite troškovne scenarije, imajući na umu principe i ciljeve PO u Crnoj Gori i zakonodavni okvir, predočen u drugom poglavlju.

6.1 UKUPNI TEKUĆI TROŠKOVI PREDŠKOLSKOG OBRAZOVANJA U CRNOJ GORI ZA PERIOD 2015–2020.

Ukupne tekuće troškove predškolskog obrazovanja u Crnoj Gori izračunali smo sabiranjem troškova primarnih programa za djecu koja već pohađaju PO i troškova novouvedenog PPP za djecu koja inače nijesu obuhvaćena PO. Ukupni troškovi, izračunati za svaku od opština, prikazani su u Tabeli 17.

Pošto troškovi prikazani u Tabeli 17 sadrže i tekuće troškove primarnih programa i tekuće troškove PPP, na dnu iste tabele prikazani su odvojeno. Kao što je već

objašnjeno, ovi se troškovi računaju na osnovu važećih cijena iz 2012, pa se stoga mogu porediti tokom perioda od više godina. Iz rezultata vidimo da **čak i 2019. godine (kada su najviši), troškovi pružanja usluga PPP svoj trenutno isključenoj djeci (oko 50%) iznose samo 17% ukupnih troškova predškolskog obrazovanja.** U grubim brojevima predstavljeno, to bi značilo da 15.000 djece iz primarnih programa generiše 83% ukupnih troškova predškolskog obrazovanja, dok bi dodatnih 10.000 djece moglo da se pokrije sa samo 17% ukupnih troškova.

Ukupni troškovi primarnih programa za period 2015–2020. izračunati su na osnovu izmjerenih tekućih troškova primarnih programa za 2012. godinu (to su troškovi izračunati u odjeljku 4.3 – 1. korak). Ukupni tekući troškovi primarnih programa ne mijenjaju se značajno tokom godina – pošli smo od pretpostavke da su struktura i stopa obuhvata primarnim programima isti za cijeli posmatrani period, pa se broj djece u primarnim programima mijenja kako se mijenja i ukupan broj djece.

Treba imati u vidu da smo u ovom postupku koristili samo podatke iz javnih PU. Podsjećamo da je u odjeljku 4.4 naglašeno da privatne PU, izuzev jedne, nijesu dostavile podatke o svojim prihodima. Uz to, u odjeljku 4.2 ustanovili smo upadljivu razliku u nivou i sastavu troškova, između javnih i privatnih PU (vidi Tabelu 10). Kako je već rečeno, neke od ovih razlika mogu se objasniti time što su privatne PU male. Međutim, utvrdili smo i da su u privatnim PU troškovi za zaposlene (tj. za plate zaposlenih) prilično niski. Iz navedenih razloga, pri planiranju troškova uzimamo u obzir samo javne PU. Podrazumijeva se (što i ZPOV predviđa) da privatne PU imaju pravo da učestvuju u pružanju usluga PPP, ali ne možemo očekivati da će njihov efekat biti značajno veći nego što je sada (vidi raspravu o broju djece koja pohađaju privatne PU, u

odjeljku 3.1), makar u ovako kratkom vremenskom periodu.

Druga komponenta ukupnih tekućih troškova, prikazanih u Tabeli 17, jesu troškovi PPP za djecu koja trenutno nijesu obuhvaćena PO. Te smo troškove već komentarisali i analizirali u prethodnom poglavlju, a detaljno ih prikazali u Tabeli 16.

Ukupni tekući troškovi PO kreću se od manje od 18 miliona eura, 2015. godine, do preko 20 miliona eura, 2020. godine. U toj ukupnoj sumi, troškovi za primarne programe pokrivaju iznos od nešto manje od 17 miliona eura tokom cijelog perioda, dok troškovi PPP rastu od oko 1 milion eura, 2015. godine, do oko 3,5 miliona eura, 2020. godine (vidi Tabelu 17).

Tabela 17. Ukupni tekući troškovi PO u Crnoj Gori, sa univerzalnim obuhvatom djece PPP, 2015–2020, EUR u stalnim cijenama iz 2012.

Opština	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Andrijevica	54.063	56.043	64.407	60.336	66.212	63.807
Bar	975.537	994.867	1.104.618	1.153.119	1.298.562	1.327.789
Berane	545.786	519.099	590.645	543.038	607.091	579.280
Bijelo Polje	831.909	779.029	879.027	859.850	1.018.383	999.624
Budva	1.186.604	1.153.427	1.119.355	1.095.582	1.190.453	1.211.394
Cetinje	783.307	811.112	813.876	862.730	891.338	912.716
Danilovgrad	327.796	313.223	313.411	298.067	353.090	354.121
Herceg Novi	1.048.852	1.064.856	1.042.880	1.024.490	1.057.846	1.054.023
Kolašin	267.011	265.541	274.702	278.737	303.754	307.601
Kotor	991.029	1.083.411	1.152.803	1.181.730	1.249.263	1.290.878
Mojkovac	168.470	159.885	178.622	176.940	193.830	193.146
Nikšić	2.123.401	2.107.717	2.265.980	2.245.746	2.472.698	2.469.319
Plav	190.812	179.119	190.869	155.602	168.835	152.590
Pljevlja i Žabljak	485.878	460.020	455.551	417.777	420.061	384.461
Plužine	66.725	64.190	64.927	60.831	62.012	58.058
Podgorica	6.663.843	6.670.993	6.931.993	6.949.110	7.443.878	7.467.736
Rožaje	400.363	396.667	475.141	447.237	551.682	541.843
Šavnik	36.867	39.024	39.263	44.092	50.729	51.669
Tivat	482.099	474.824	455.014	455.081	495.096	509.508
Ulcinj	322.548	317.780	339.436	325.263	381.309	375.048
Ukupno:	17.952.900	17.910.829	18.752.521	18.635.358	20.276.121	20.304.610
<i>Troškovi primarnih programa</i>	<i>16.963.657</i>	<i>16.876.707</i>	<i>16.719.488</i>	<i>16.679.920</i>	<i>16.814.183</i>	<i>16.870.884</i>
<i>Troškovi PPP za ostale</i>	<i>989.243</i>	<i>1.034.122</i>	<i>2.033.033</i>	<i>1.955.438</i>	<i>3.461.938</i>	<i>3.433.725</i>

IZVOR: Naša analiza.

6.2 DJECA IZ NAJOSJETLJIVIJIH GRUPA STANOVNIŠTVA I DJECA ČIJE SU PORODICE KORISNICI MATERIJALNOG OBEZBJEĐENJA

U prethodnom odjeljku je objašnjeno da ukupni (tekući) troškovi PO, prikazani u Tabeli 17, obuhvataju troškove PPP, kao i troškove PO za djecu iz najosjetljivijih grupa stanovništva i djecu čiji su roditelji korisnici materijalnog obezbjeđenja (dalje u tekstu: djeca iz ugroženih grupa stanovništva). U skladu sa principima ZPOV-a (vidi odjeljak 2.2 ove studije), za obje kategorije treba obezbijediti besplatno PO. PPP je prioritet zbog svog višestruko pozitivnog uticaja na razvoj djeteta, što se posebno odnosi na djecu iz porodica koje su lošijeg imovinskog stanja i nižeg stepena obrazovanja, kao i na djecu iz ugroženih grupa, koja inače ne bi pohađala PO. Uz to, svaki vid predškolskog obrazovanja besplatan je za djecu iz ugroženih grupa (vidi pravni osnov u drugom poglavlju); štaviše, uključivanje djece iz najosjetljivijih grupa stanovništva jedan je od principa na kojima počiva PO u Crnoj Gori. Troškove PPP procijenili smo u prethodnom poglavlju, a sada ćemo procijeniti troškove PO za djecu iz ugroženih grupa kako bi obje gorenavedene kategorije bile oslobođene plaćanja troškova koji padaju na teret roditelja.

Broj djece iz ugroženih grupa stanovništva procijenjen je u skladu sa objašnjenjem iz Aneksa 1. Broj ove djece koja su PO pohađala 2012. godine dale su nam PU, u odgovorima na pitanja iz upitnika. Na osnovu tih informacija uradili smo procjenu broja djece iz ugroženih grupa stanovništva koja će pohađati primarne programe PO u periodu 2015–2020. godine. Kada smo taj broj pomnožili jediničnom cijenom za određeni program PO, dobili smo ukupne troškove za djecu iz ugroženih grupa stanovništva za period

2015–2020. Te podatke prikazujemo u Tabeli 18. Treba imati u vidu da je trosatni obrazovni PPP besplatan za svu djecu, pa tako i za djecu iz ugroženih grupa. Prema tome, troškovi PPP (prikazani u Tabeli 16) nijesu obuhvaćeni procjenama prikazanim u Tabeli 18.

U Tabeli 18 vidimo da su troškovi manje-više ravnomjerno raspoređeni tokom posmatranog perioda, a iznose oko 860.000 eura godišnje. Kako po našem planu sva djeca uzrasta 3–6 godina treba da budu obuhvaćena PPP, to znači da će biti obuhvaćena i sva djeca iz ugroženih grupa. Pošto znamo da je ovaj program svakako besplatan, a da su troškovi za PPP za svu djecu koja trenutno ne pohađaju PO već izračunati (u Tabeli 16), nema potrebe da se izdvajaju dodatna finansijska sredstva za djecu iz ugroženih grupa (osim onih koja su prikazana u Tabeli 18).

Da bismo podstakli svu djecu iz populacije RE (koja već nijesu obuhvaćena predškolskim obrazovanjem) da pohađaju PPP i da bismo dodatno podržali njihov razvoj, predvidjeli smo užinu u okviru trosatnih programa PPP, kao i posebna sredstva za pokrivanje troškova prevoza do PU i nazad (što je predočeno u prethodnom poglavlju).

Tabela 18. Troškovi PO djece iz ugroženih grupa stanovništva, 2015–2020, EUR u stalnim cijenama iz 2012.

Opština	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Bar	65.999	67.150	68.582	70.645	71.855	73.347
Berane	32.959	31.823	30.775	29.258	28.206	27.136
Bijelo Polje	82.592	80.088	78.205	76.598	76.191	74.706
Budva	9.594	9.677	9.659	9.636	10.054	10.226
Cetinje	63.633	65.201	66.535	69.538	70.793	72.524
Danilovgrad	39.138	38.500	37.358	36.708	37.547	37.640
Herceg Novi	38.575	38.678	38.214	37.866	37.779	37.666
Kolašin	15.161	15.286	15.399	15.646	16.002	16.234
Kotor	14.290	15.023	15.578	16.001	16.359	16.852
Mojkovac	21.954	21.380	21.488	21.302	21.142	21.039
Nikšić	131.349	130.786	129.990	129.115	129.581	129.338
Plav	20.806	19.430	17.777	15.611	14.452	13.129
Pljevlja i Žabljak	25.232	23.497	21.549	19.904	18.231	16.710
Plužine	2.803	2.506	2.162	1.820	1.570	1.261
Podgorica	218.475	218.649	218.536	219.057	219.706	220.307
Rožaje	20.292	19.700	18.872	18.021	17.879	17.441
Tivat	49.008	49.183	48.929	49.374	50.663	51.635
Ulcinj	18.132	17.831	17.237	16.779	16.759	16.488
Ukupno:	869.991	864.388	856.843	852.879	854.770	853.680

IZVOR: Primarni podaci i naša analiza.

6.3 TROŠKOVI I IZDVAJANJA IZ BUDŽETA ZA PREDŠKOLSKO OBRAZOVANJE U CRNOJ GORI U PERIODU 2015–2020.

U Tabeli 19 poredimo tekuće troškove PO i budžetska izdvajanja za PO u Crnoj Gori za period 2015–2020. godine. Naš je cilj da osiguramo da raspoloživi budžet prvo pokriva prioritetne troškove: troškove PO za djecu iz ugroženih grupa (djeca iz naj-osjetljivijih grupa i djeca čije su porodice korisnici materijalnog obezbjeđenja), kao i troškove za PPP koji obezbjeđuju da trosatno predškolsko obrazovanje bude jednako dostupno svoj djeci u Crnoj Gori. U prvom redu Tabele 19 prikazujemo

ukupne (tekuće) troškove PO, za koje smo već uradili procjenu u Tabeli 17 (ukupni tekući troškovi javnih PU) i koje smo komentarisali u odjeljku 6.1. Ovi troškovi obuhvataju obje naše kategorije prioritetnih troškova: troškove PPP za svu djecu u Crnoj Gori, koji se prikazuju u drugom redu Tabele 19 (ove troškove smo već analizirali u Tabeli 15), kao i troškove PO u okviru primarnih programa za djecu iz ugroženih grupa, koje smo prikazali u trećem redu Tabele 19 (onako kako se prikazuju u Tabeli 18). Za ovu djecu biće obezbijeđeno besplatno PO, pa ćemo ih oduzeti od ukupnih troškova, navedenih u prvom redu ove tabele, da bismo dobili 'preostale troškove'.

Tabela 19. Ukupni tekući troškovi PO i budžetska izdvajanja za PO, Crna Gora, 2015–2020, EUR u stalnim cijenama iz 2012.

	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Ukupni troškovi PO:	17.952.900	17.910.829	18.752.521	18.635.358	20.276.121	20.304.610
<i>Troškovi PPP</i>	2.229.483	2.270.663	4.338.697	4.259.619	6.537.507	6.514.630
PO djece iz ugroženih grupa (manje PPP)*	804.370	799.679	735.686	732.668	696.057	695.327
RAZLIKA: Ukupni troškovi - Troškovi PPP - Troškovi PO djece iz ugroženih grupa (1)	14.919.047	14.840.487	13.678.138	13.643.071	13.042.557	13.094.653
Procjena BDP-a	3.476.185.796	3.559.231.875	3.652.376.973	3.752.050.341	3.854.443.794	3.959.631.565
Budžet za PO kao udio BDP-a	0,38%	0,38%	0,38%	0,38%	0,38%	0,38%
Budžet za PO	13.209.506	13.525.081	13.879.032	14.257.791	14.646.886	15.046.600
Budžet za PO:	13.209.506	13.525.081	13.879.032	14.257.791	14.646.886	15.046.600
<i>Troškovi PPP</i>	2.229.483	2.270.663	4.338.697	4.259.619	6.537.507	6.514.630
<i>PO djece iz ugroženih grupa n.d.u. **</i>	804.370	799.679	735.686	732.668	696.057	695.327
RAZLIKA: Budžet za PO - Troškovi PPP - Troškovi PO djece iz ugroženih grupa (2)	10.175.653	10.454.739	8.804.649	9.265.504	7.413.322	7.836.643
Preostali budžet za PO (1)	10.175.653	10.454.739	8.804.649	9.265.504	7.413.322	7.836.643
Preostali troškovi PO (2):	14.919.047	14.840.487	13.678.138	13.643.071	13.042.557	13.094.653
RAZLIKA: Preostali budžet (1) - Preostali troškovi (2)	-4.743.394	-4.385.748	-4.873.489	-4.377.566	-5.629.234	-5.258.010

Napomene: *Postoji preklapanje između djece iz ugroženih grupa za koju je besplatno PO i troškova PPP koji su besplatni za svu djecu u Crnoj Gori, u okviru primarnih programa. Ovdje prezentovani rezultat umanjen je za taj iznos; ** n.d.u. – nijesu drugdje uključena.

IZVOR: Naša analiza.

Naš budžet za PO izražava se u odnosu na crnogorski BDP. Prema tome, da bismo procijenili budžet za PO, za period 2015–2020, koristimo projektovani BDP za isti period. Procjene BDP-a za period 2015–2020. napravljene su uz pomoć zvaničnih projektovanih stopa realnog rasta BDP-a (i projekcija MMF-a). Vrijednosti BDP-a prikazane u petom redu Tabele 19 ponovo su obračunate uz pomoć zvaničnih podataka i preračunate u stalne cijene iz 2012. godine, što je slučaj i sa ostalim podacima iz iste tabele. Pošli smo od pretpostavke da će dio BDP-a koji se troši na PO (0,38%) ostati isti kao sada. Da bismo uzeli u obzir inflaciju, koristili smo procentualni rast BDP-a u konstantnim cijenama i primijenili te procenat počev od 2012. godine (kao bazične godine), kada je sprovedeno naše istraživanje. Pošto je 2018. posljednja godina za koju smo na sajtu MMF-a mogli naći prognoze realne stope rasta (IMF, 2013), odlučili smo da koristimo taj (posljednji) procenat u svrhe procjene stope rasta BDP-a za 2019. i 2020. godinu.

Na osnovu ovih pretpostavki procijenili smo i veličinu budžeta za PO u istom periodu i prikazali je u sedmom redu Tabele 19. U narednih nekoliko redova Tabele 19 oduzimamo troškove PPP i troškove PO za djecu iz ugroženih kategorija stanovništva (djecu iz osjetljivih grupa i djecu čiji su roditelji korisnici materijalnog obezbjeđenja) od ukupnog budžeta⁴⁸ zato što ove programe treba organizovati besplatno za djecu na koju se primjenjuju. Rezultat je 'preostali budžet', kome odgovaraju 'preostali troškovi'; njih smo izračunali na vrhu ove tabele.

Konačno, razlika između 'preostalog budžeta' i 'preostalih troškova' izračunava se u posljednjem redu Tabele 19. To

je iznos finansijskih sredstava koja su potrebna za pokrivanje tekućih troškova PO u Crnoj Gori, računajući i obezbjeđivanje besplatnih PPP za svu djecu u ciljanim uzrasnim grupama. Vidimo da se troškovi koji se ne mogu pokriti trenutnim izdvajanjima iz budžeta za PO (0,38% BDP-a) kreću od 4,4 do 5,6 miliona eura godišnje – to uglavnom zavisi od broja generacija na koje se odnosi PPP, kao i od njihovog obuhvata primarnim programima PO. Prema tome, od ukupnih procijenjenih troškova PO država bi u posmatranom periodu pokrivala oko 75%, dok bi nepokriveno ostalo oko 25% (od 23,5% do 27,8%).

6.4 SCENARIJI FINANSIRANJA PREDŠKOLSKOG OBRAZOVANJA U CRNOJ GORI ZA PERIOD 2015–2020.

U ovom odjeljku govorićemo o mogućim scenarijima finansiranja predškolskog obrazovanja u Crnoj Gori za period 2015–2020. U prethodnom odjeljku je predočeno da je potrebno obezbijediti finansijska sredstva da se pokrije razlika između 'preostalog budžeta' i 'preostalih troškova', koje smo izračunali u posljednjem redu Tabele 19.

Roditelji trenutno plaćaju troškove ishrane za svoju djecu⁴⁹ u iznosu od 40 eura mjesečno, za cjelodnevni, i 20 eura mjesečno, za poludnevni primarni program. Ta cijena izražena je kroz iznos od 1,8 eura dnevno, odnosno 0,9 eura dnevno za svaki dan pohađanja PU. Ovo drugo rješenje ne čini se efikasnim jer je realizacija prihoda u nekim slučajevima izuzetno niska, kao što se vidi u našoj analizi u Aneksu III.

Analiza u Aneksu III pokazuje: iako je prosječna stopa pohađanja – stopa dolaska u PU djece koja su upisana – preko

⁴⁸ Ovo je isti iznos koji smo prethodno dobili na osnovu ukupnih troškova PO, prikazan u prvom nizu redova u Tabeli 19.

⁴⁹ O tome detaljno vidi u odjeljku 4.4.

80%⁵⁰, kao što je i očekivano⁵¹, uplate roditelja (izražene po danu pohađanja) kretale su se od samo 42 dana, do 181 dan godišnje. Prosječna vrijednost (prosta srednja vrijednost) iznosi 107 dana godišnje. To znači da roditelji za ishranu plaćaju u prosjeku 107 dana godišnje, odnosno da dijete pohađa PU u prosjeku samo 107 dana godišnje. Prema procjeni, ukupan broj radnih dana crnogorskih PU iznosi između 221 dan (prosta srednja vrijednost) i 238 dana (ponderisana srednja vrijednost), što je nešto više od 10 mjeseci godišnje. Tako dobijamo podatak da je prosječna stopa pohađanja niža od 50% ($107/221=48\%$)! Pošto to nije slučaj, jer smo ustanovili da je stopa pohađanja, po ocjeni PU, viša od 80%, zaključujemo da postoji niska stopa realizacije prihoda od roditelja.

Uz takvu realizaciju prihoda nije moguće obavezati se na planirane mjere politike. Naša je preporuka da je neophodno promijeniti politiku po kojoj roditelji plaćaju samo za one dane kada dijete boravi u PU. Moguće rješenje moglo bi biti da roditelji plaćaju naknadu čim se dijete upiše, dakle, bez obzira na to da li određenog dana ide u PU ili ne. Alternativno, roditeljima se može dozvoliti da plaćaju (najviše) 50% od dnevnog iznosa za dane kada dijete ne boravi u PU, i to ukoliko više od nedjelju dana da pohađa PU i uz lječarsko opravdanje u pisanoj formi. Ovakvo rješenje, da se fiksni iznos plaća redovno, a varijabilni u zavisnosti od pohađanja, ne bi bilo dobro zato što bismo se opet suočili sa istim problemom – lošom realizacijom prihoda.

U Tabeli 20 prikazuju se različiti scenariji finansiranja kada je riječ o iznosu koji plaćaju roditelji. Svi oni predviđaju dodatna sredstva, neophodna za pokrivanje projektovanih troškova za PO u periodu 2015–2020, uz male varijacije. Proračuni su rađeni na osnovu pretpostavke da roditelji plaćaju naknadu PU 10 mjeseci godišnje i da se plaćanja vrše u mjesečnim ratama.

Scenariji A: Jednake naknade za vrtić i jaslice

U scenarijima A polazimo od pretpostavke da roditelji svakog mjeseca plaćaju punu školarinu (odnosno cijenu troškova PO koje plaćaju roditelji), kao i da se plaća jednaka školarina za jaslice i vrtić. **Scenario A1 pokazuje da bi se ukupni troškovi predloženih programa PO za period 2015–2020. mogli finansirati tako što bi se roditeljima naplaćivalo 38 eura mjesečno, za cjelodnevne primarne programe, i 19 eura mjesečno, za poludnevne programe.** U posljednjem redu scenarija (vidi Tabelu 20) navodimo iznos sredstava koja preostaju nakon što se finansiraju svi troškovi, odnosno razliku između ukupnih prihoda i ukupnih rashoda PU ('rezultat'). Podaci u ovom redu navode se masnim slovima. **U scenariju A1 vidimo da je naš rezultat (razlika između prihoda i rashoda) gotovo uvijek pozitivan, čak preko 1 milion eura za 2016. i 2018 godinu.** Ta bi sredstva trebalo koristiti za finansiranje edukacije dodatnog broja vaspitača, kao i za druge potrebe PO, no ona se mogu upotrijebiti i kako bi se anulirao mogući negativan rezultat tokom narednih godina (kao 2019. godine).

U ovom scenariju stvara se previše dodatnih sredstava tokom prvih godina, pa ćemo ga zato u narednom koraku unaprijediti.

50 To je procenat do kojeg smo došli na osnovu podataka iz našeg istraživanja, kao što je objašnjeno u Aneksu III.

51 Stopa pohađanja niža od navedene značajno bi narušila pozitivne efekte predškolskog obrazovanja te je stoga glavni cilj uvođenje PPP sa univerzalnim obuhvatom.

Predviđeno je da PPP povećava obuhvat djece tako da: 2015. godine budu uključena sva djeca koja za godinu dana kreću u školu; 2017 – sva djeca koja za dvije godine kreću u školu; i 2019 – sva djeca koja za tri godine kreću u školu. Istom dinamikom povećavaće se i ukupni troškovi PO, pa je stoga logično upravo tih godina povećati cijenu PO koju plaćaju roditelji (naknade). To modeliramo u **scenariju A2, u kojem se predlaže: da 2015. i 2016. godine mjesečni iznos naknade za primarne programe bude 34 eura za cjelodnevne, odnosno 17 eura za poludnevne programe; da 2017. i 2018. godine mjesečni iznos bude 36 eura za cjelodnevne, odnosno 18 eura za poludnevne programe; i da 2019. i 2020. godine taj iznos bude 38 eura za cjelodnevne, odnosno 19 eura za poludnevne programe. Ovaj scenario je svakako bolji od prethodnog zato što omogućava da roditelji plaćaju niže naknade za PO i, shodno tome, kreira manje dodatnih sredstava u posljednjem redu (manje od pola u poređenju sa scenarijom A1).**

U scenarijima A3 i A4 pokušaćemo da unaprijedimo ovaj rezultat. Ti scenariji omogućavaju da naknade ne budu u svim opštinama jednake. One bi mogle biti drugačije u slabije razvijenim opštinama, opštinama koje imaju manji obuhvat djece predškolskim obrazovanjem, a mogle bi se prilagođavati i u skladu sa nekim drugim kriterijumom, koji kreatori politike smatraju važnim. Pošto u našem slučaju postoji tijesna korelacija između manjih stopa obuhvata i stepena razvoja opštine, koristićemo upravo taj kriterijum, oslanjajući se na analizu iz Tabele 3.

U Tabeli 3 opštine se dijele u tri grupe: opštine sa visokom, srednjom i niskom stopom upisa.

U prvoj grupi nalazi se pet opština sa visokom stopom upisa: Budva, Tivat,

Kotor, Herceg Novi i Cetinje. Dozvolićemo da plaćanja roditelja u ovim opštinama budu 20% viša u odnosu na medijanu odgovarajućeg scenarija (množimo medijanu naknade faktorom 1,2). U grupi sa srednjom stopom upisa nalazi se devet opština (ili 10, ako računamo Žabljak posebno) i to: Podgorica, Kolašin, Danilovgrad, Bar, Pljevlja i Žabljak, Nikšić, Mojkovac, Ulcinj i Plav. U ovim opštinama, roditelji treba da plaćaju naknadu koja je jednaka medijani, kao što to predviđa odgovarajući scenario. Na kraju, roditelji iz šest opština sa niskom stopom upisa (Bijelo Polje, Berane, Šavnik, Andrijevica, Plužine i Rožaje) plaćaću naknadu koja je za 20% niža od medijane (množimo medijanu naknade faktorom 0,8)⁵².

U scenariju A3 predlažemo da medijana naknade bude 34 eura mjesečno, za cjelo-dnevni, i 17 eura mjesečno, za poludnevni program. To je naknada koju bi plaćali roditelji u opštinama sa srednjom stopom upisa, odnosno, to je srednja vrijednost (medijana) naknade koju plaćaju roditelji. U opštinama sa visokom stopom upisa, iznos koji plaćaju roditelji izračunavao bi se množenjem medijane naknade faktorom 1,2, što iznosi 41 euro za cjelodnevni ($34 \times 1,2 = 41$), odnosno 20,5 eura za poludnevni primarni program, mjesečno ($17 \times 1,2 = 20,5$). Za opštine sa niskom stopom upisa, roditeljska naknada iznosila bi 27 eura za cjelodnevni ($34 \times 0,8 = 27$), odnosno 13,5 eura za poludnevni primarni program, mjesečno ($17 \times 0,8 = 13,5$). Rezultat je sličan onome iz scenarija A2, s tim što u scenariju A3 nedostaju veća finansijska sredstva 2019. i 2020. godine.

⁵² Visinu naknade moguće je uvećati samo za 10% u opštinama sa visokom stopom upisa, odnosno smanjiti za 10% u opštinama sa niskom stopom upisa. I sa takvom pretpostavljenom promjenom iznosa naknade postojeći scenariji ostaju primjenjivi, samo što su u tom slučaju rezultati nešto volatilniji (imaju veći varijabilitet).

Najbolji rezultat, u smislu najmanje razlike između ukupnih troškova i ukupnih prihoda, ostvario bi se u scenariju A4, gdje su kriterijumi za razliku u naknadama – stepen upisa u opštinama i godine u kojima se povećava obuhvat⁵³. Budući da se u ovom scenariju visina naknade mijenja tokom godina, predstavljamo je trima vrijednostima: 1) prva, najniža vrijednost odnosi se na naknade za 2015. i 2016. godinu; 2) druga vrijednost je viša i ona važi za naknade za 2017. i 2018. godinu; 3) treća, najviša vrijednost važi za 2019. i 2020. godinu. Pretpostavka scenarija A4 jeste da prosječna naknada (medijana) koju plaćaju roditelji iznosi: (1)32, (2)34 i (3)36 eura mjesečno, za cjelodnevni, i (1)16, (2)17 i (3)18 eura mjesečno, za poludnevni program. Ovakvu naknadu plaćali bi roditelji iz opština sa prosječnom stopom upisa djece u PO⁵⁴. Scenario A4 predviđa da naknada koju plaćaju roditelji iz opština sa visokom stopom upisa⁵⁵ bude: 38, 41 i 43 eura mjesečno, za cjelodnevni, i 19, 20,5 i 21,5 eura mjesečno, za poludnevni program. Naknada koju bi plaćali roditelji iz opština sa nižom stopom upisa⁵⁶ iznosila bi: 26, 27 i 29 eura mjesečno, za cjelodnevni, i 13, 13,5 i 14,5 eura mjesečno, za poludnevni program. Scenario A4 dozvoljava veće variranje naknade po opštinama (i po godinama), a kao rezultat dobija najmanju razliku između ukupnih prihoda i troškova u odnosu na prethodne scenarije (vidi posljednji red scenarija A4 u Tabeli 20).

53 Kao i u scenariju A3, naknade koje plaćaju roditelji u opštinama sa nižom, odnosno višom stopom upisa računaju se množenjem medijane naknade faktorom 0,8, odnosno 1,2.

54 Opštine koje čine ovu grupu su: Podgorica, Kolašin, Danilovgrad, Bar, Pljevlja i Žabljak, Nikšić, Mojkovac, Ulcinj i Plav.

55 To su: Budva, Tivat, Kotor, Herceg Novi i Cetinje.

56 To su: Bijelo Polje, Berane, Šavnik, Andrijevica, Plužine i Rožaje.

Scenariji B: Više naknade za jaslice nego za vrtiće

Scenariji B predviđaju da jaslice budu skuplje od vrtića. Takvo je rješenje dobro iz dva razloga. Prvo, troškovi jaslica nesumnjivo su viši od troškova vrtića, kao što se i navodi u odjeljku 4.3. Drugo, iz ugla razvoja djeteta prioritet je opšti obuhvat PPP za djecu 3–6 godina i treba ga obezbijediti besplatno za svu djecu tog uzrasta, čak i onu koja već idu u vrtić. Polazeći od toga da je obrazovanje kroz PPP besplatno za djecu uzrasta 3–6 godina, trebalo bi da su besplatna i ta tri sata od onih 5 do 9 sati, koliko traju primarni programi. U kladu s tim, cijena primarnih programa trebalo bi da je niža za djecu uzrasta 3–6 godina kako bi se uračunala ta tri sata opšteg servisa. Ipak, iako interesantni, scenariji B ne pružaju rezultate bolje od onih koji su već dobijeni u scenariju A4.

Scenario B1 predviđa da naknada koju roditelji plaćaju bude 40, odnosno 20 eura mjesečno, za cjelodnevni i poludnevni program u jaslicama, a u vrtiću – 34 i 17 eura mjesečno. Po ovom scenariju, ukupan rezultat (razlika između prihoda i troškova) pozitivan je sve do 2019. godine, kada postaje negativan (preko pola miliona eura manjka, 2019, i skoro 200.000 eura manjka, 2020. godine). Manjak u 2019. i 2020. godini ispravljamo scenarijom B2, gdje je naknada za jaslice ostala 40, odnosno 20 eura mjesečno, za cjelodnevni, odnosno poludnevni program, ali je za vrtić povećana na 36, odnosno 18 eura mjesečno (u poređenju sa 34 i 16 eura u scenariju B1). Zahvaljujući toj izmjeni, u scenariju B2 više nemamo značajan manjak; manjak od oko 350.000 eura, u 2019. godini, može se lako kompenzovati viškovima (pozitivne vrijednosti rezultata), realizovanim u prethodnim godinama. Loša strana je to što su ovi pozitivni

rezultati iz prethodnih godina (viškovi) prilično visoki – skoro 1 milion eura u 2016. i 2018. godini, što pokazuje da imamo neefikasnu alokaciju resursa.

Kombinacija ova dva scenarija čini se kao bolje rešenje. Budući da scenario B2, sa višim naknadama, u periodu 2015–2018. generiše veće viškove, tada bi naknade mogle biti kao u scenariju B1 (40 i 20 eura mjesečno u jaslicama, 34 i 17 eura u vrtiću), koji u istom periodu generiše duplo niže viškove. S druge strane, scenario B1 u periodu 2019–2020. generiše značajan manjak, pa bi se u istom periodu mogle uvesti više naknade – u iznosu od 36 i 18 eura mjesečno za vrtić, kao u scenariju B2.

Scenariji B3 i B4 dozvoljavaju da naknada koju plaćaju roditelji varira po opštinama, u zavisnosti od stope upisa djece u PU, obračunato po grupama opština. U scenariju B3 prosječna naknada (medijana) koju plaćaju roditelji iz opština sa prosječnom stopom upisa djece u PU⁵⁷ iznosi 40 i 20 eura mjesečno, za cjelodnevni, odnosno poludnevni program u jaslicama, a 34 i 17 eura mjesečno u vrtiću. Naknada koju bi, po ovom scenariju, plaćali roditelji u opštinama sa visokom stopom upisa⁵⁸ iznosila bi 48 i 24 eura mjesečno, u jaslicama, odnosno 41 i 20,5 eura mjesečno, u cjelodnevnom i poludnevnom programu u vrtiću⁵⁹. U opštinama sa niskom stopom upisa⁶⁰, naknada bi trebalo da bude u visini od 80% od prosječne i iznosila bi 32 i 16 eura mjesečno, za cjelodnevni, odnosno poludnevni program u jaslicama, a 27 i 13,5 eura mjesečno u vrtiću. Rezultat (razlika između prihoda i troškova) u ovom

scenariju skoro je identičan onome koji dobijamo u scenariju B2. Pritom, scenario B2 je nešto lakši za primjenu jer ne zahtijeva dodatno administriranje usljed različitih naknada po opštinama. Prednost scenarija B3 nalazi se u tome što on omogućava da visina naknade koju roditelji plaćaju bude pravednije raspoređena po opštinama – viša u razvijenijim opštinama, koje imaju viši obuhvat djece PO, a niža u manje razvijenim opštinama, koje imaju niži obuhvat djece PO. S druge strane, nedostatak je taj što je cijena u pojedinim opštinama znatno viša od granice od 40 i 20 eura.

Visinu naknada po opštinama moguće je korigovati i nešto drugačije – povećati ih, odnosno smanjiti za 10%, umjesto za 20%. U tom slučaju, pod pretpostavkom medijane iz scenarija B3, rezultat bi bio sličniji onom iz scenarija B1: 2016. i 2018. godine, rezultat bi bio pozitivan (skoro 800.000 eura), a 2019. i 2020. godine negativan (u ukupnom iznosu od pola miliona eura).

Scenario B4 predviđa: različite naknade po opštinama, u zavisnosti od stope upisa (tj. grupe kojoj određena opština, po stopi upisa, pripada); različite naknade za vrtić i jaslice; i rast naknada tokom godina. Zato ćemo ovdje visinu naknade prikazati kao tri vrijednosti: 1) prva, najniža vrijednost odnosi se na naknade za 2015. i 2016. godinu; 2) druga, viša vrijednost jesu naknade za 2017. i 2018. godinu; 3) treća, najviša vrijednost odnosi se na naknade za 2019. i 2020. godinu.

Po ovom scenariju, medijana naknade je: (1)38, (2)39 i (3)40 eura mjesečno, za cjelodnevni, a (1)19, (2)19,5 i (3)20 eura, za poludnevni program u jaslicama. Medijana za vrtić je: 32, 34 i 36 eura mjesečno, za cjelodnevni, i 16, 17 i 18 eura, za poludnevni program. Naknade koje bi plaćali roditelji u opštinama sa

57 Vidi fn 55 i detaljnije objašnjenje podjele opština po ovim grupama u odjeljku 3.2.

58 Vidi fn 55.

59 Pretpostavili smo da je za 20% viša nego prosječna naknada (medijana).

60 Vidi fn 57.

visokom stopom upisa iznosile bi: 46, 47 i 48 eura mjesečno, za cjelodnevne, odnosno 23, 23,5 i 24 eura za poludnevne jaslice; 38, 41 i 43 eura, za cjelodnevni, odnosno 19, 20,5 i 21,5 eura mjesečno, za poludnevni program vrtića. Naknade koju bi plaćali roditelji u opštinama sa niskom stopom upisa iznosile bi: 30, 31 i 32 eura mjesečno, za cjelodnevne, odnosno 15, 15,5 i 16 eura za poludnevne jaslice; 26, 27 i 29 eura, za cjelodnevni, odnosno 13, 13,5 i 14,5 eura mjesečno, za poludnevni program vrtića.

Od svih scenarija B, scenario B4 daje najmanju razliku između prihoda i troškova; s tog stanovišta, on je superioran u odnosu na ostale scenarije u ovoj grupaciji. Loša strana je to što se naknada mijenja po više osnova (tri), što je čini težom za primjenu.

Kao što vidimo u Tabeli 20, većina navedenih scenarija predviđa roditeljske naknade čija visina ne prelazi 40 eura mjesečno, za cjelodnevne, odnosno 20 eura mjesečno, za poludnevne primarne programe⁶¹. To je poslužilo kao referentna vrijednost za izračunavanje iznosa koji bi roditelji trebalo da plaćaju. Posljednji red u svakom scenariju (koji se prikazuje masnim slovima) navodi iznos preostalih sredstava nakon što se podmire svi troškovi.

Vidimo da je ova razlika uglavnom pozitivna, što omogućava da se preostala sredstva koriste za finansiranje dodatnih troškova. Dodatna sredstva mogu se koristiti kao pomoć u obezbjeđivanju edukacije za vaspitače – posebno za nove vaspitače i za obuku iz PPP – ali i u prevazilaženju negativnih rezultata do kojih bi, po procjeni, moglo doći (naročito 2019. godine).

61 Ovo s izuzetkom scenarija A3, A4, B3 i B4, gdje visina naknade u opštinama sa višom stopom obuhvata djece prevazilazi taj iznos, dok medijana ipak ostaje na nivou ne višem od 40, odnosno 20 eura.

Scenariji C: Naknade od roditelja realizuju se sa stopom naplate od 80%

Scenariji C predviđaju da roditelji plaćaju naknade u samo 80% slučajeva. Ovaj procenat izabran je zato što naše istraživanje, izloženo u Aneksu III, pokazuje da je prosječna stopa pohađanja PU preko 80%. Uz to, kako smo već istakli, da je stopa pohađanja niža od 80%, to bi dovelo u pitanje osnovnu svrhu uvođenja PPP sa univerzalnim obuhvatom. Naime, djeca koja bi pohađala manje od 80% časova koje pokriva PPP bila bi u lošijoj poziciji u budućem obrazovanju u odnosu na svoje vršnjake. Scenariji C predlažu povećanje roditeljskih mjesečnih naknada na nivo od preko 40, odnosno preko 20 eura, kao što se vidi iz Tabele 20.

Iz scenarija C1 vidimo da, ukoliko roditelji plate samo 80% dnevnih naknada⁶², maksimalni mjesečni iznosi iz naših prethodnih scenarija (40 i 20 eura) ne bi bili dovoljni da se pokriju predloženi troškovi PO. **Naime, da bi se finansirali predloženi programi PO za period 2015–2020, naknade bi morale biti najmanje 46, odnosno 23 eura mjesečno (za cjelodnevne, odnosno za poludnevne programe), kao što to predviđa scenario C2.**

Za poređenje može poslužiti scenario A1, gdje bi naknade od 38 i 19 eura mjesečno bile dovoljne ukoliko bi roditelji plaćali svih 10 mjeseci, koliko dijete pohađa programe primarnog PO. Dakle, spuštanje stope naplate roditeljskih naknada, sa 100% na 80%, dovelo je do povećanja neophodne visine naknade: za cjelodnevni program, sa 38 na 46 eura mjesečno, a za poludnevni program, sa 19 na 23 eura mjesečno. Radi se o povećanju iznosa mjesečne roditeljske naknade za oko 17%.

62 To bi bilo moguće pod uslovom da je prosječna stopa pohađanja 80% i da PU mogu da ostvare plaćanja za sve ostale dane.

Scenario C3 predviđa različite cijene za jaslice i vrtić. Polazeći od pretpostavke da je stopa naplata naknada od roditelja 80%, mjesečna naknada morala bi iznositi čak 50, za cjelodnevni, odnosno 25 eura za poludnevni program u jaslicama, a 45, odnosno 22,5 eura za vrtić. U sličnom scenariju (scenario B1), gdje roditelji plaćaju pune iznose naknada svakog mjeseca, sličan rezultat mogli smo postići sa 40 eura, za cjelodnevne, i 20 eura za poludnevne programe jaslica, odnosno sa 34 eura, za cjelodnevne, i 17 eura, za poludnevne programe vrtića (ili 36, odnosno 18 eura, u scenariju B2). Dakle, kao rezultat niže stope naplate naknada od roditelja (od 80%, umjesto 100%, kao u scenarijima A i B), iznos roditeljske naknade bio bi za oko 20% viši.

Scenario C4 predviđa rast iznosa naknade koju roditelji plaćaju tokom godina: 42 eura (2015. i 2016), 44 eura (2017. i 2018) i 46 eura (2019. i 2020), za cjelodnevni program, odnosno 21, 22 i 23 eura, za poludnevni program. U sličnom scenariju, scenariju A2, u kojem roditelji plaćaju puni iznos naknada, isti rezultat ostvaruje se sa mjesečnim naknadama od 34, 36 i 38 eura, za cjelodnevne, odnosno 17, 18 i 19 eura, za poludnevne programe. Dakle, u poređenju sa scenariom A2, scenario C4 postiže sličan rezultat, ali sa mjesečnim naknadama koje su za oko 17% više.

U scenariju C5 pravimo razliku u visini naknada po opštinama, u zavisnosti od toga kojoj grupi, po visini stope upisa, određena opština pripada⁶³. **Srednja naknada (medijana) trebalo bi da iznosi 44 eura, za cjelodnevne, i 22 eura mjesečno, za poludnevne programe, pod uslovom da roditelji plaćaju 80% ukupnog mjesečnog iznosa naknada.** To je za čak 23% viša naknada nego

što je to predviđeno u scenariju A3, koji podrazumijeva ostvarenje kompletnog iznosa naknada (34 i 17 eura mjesečno).

Scenario C6 takođe predviđa različite cijene PO za roditelje, u zavisnosti od toga kojoj grupi, po stopi upisa, pripada opština. Razlika je u tome što se u ovom scenariju iznos naknade tokom godina mijenja. **Roditelji treba da plate 40, 42, odnosno 44 eura mjesečno, za cjelodnevne, i 20, 21, odnosno 22 eura za poludnevne programe, pri čemu se promjena iznosa naknada primjenjuje 2015, 2017. i 2019. godine.** Pod pretpostavkom da roditelji plaćaju kompletan iznos naknada, mjesečna cijena iznosi: 32, 34 i 36 eura, za cjelodnevne, odnosno 16, 17 i 18 eura, za poludnevne programe (scenario A4). Dakle, mjesečna naknada koju bi plaćali roditelji u scenariju C6 viša je za oko 20% od naknade koju predviđa scenario A4, gdje se naknade od roditelja naplaćuju u 100% slučajeva.

Da sumiramo: u scenarijima C, koji dozvoljavaju da se naknade od roditelja naplaćuju u 80% slučajeva, kao rezultat dobijamo za 20% višu mjesečnu naknadu nego u prethodnim scenarijima, koji podrazumijevaju punu naplatu naknade, bez obzira na to da li upisano dijete stvarno pohađa PU ili ne.

⁶³ Grupe opština sa visokom, srednjom, odnosno niskom stopom upisa – vidi u Tabeli 3 i detaljnije objašnjenje u odjeljku 3.2.

Tabela 20. Troškovni scenariji za finansiranje preostalih troškova PO od strane roditelja, 2015–2020, EUR u stalnim cijenama iz 2012.

	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Troškovi PO koji nisu pokriveni budžetom	4.743.394	4.385.748	4.873.489	4.377.566	5.629.234	5.258.010
Procijenjeni broj djece*:						
Cjelodnevne jaslice	3.366	3.396	3.411	3.427	3.443	3.459
Poludnevne jaslice	23	23	22	22	22	22
Cjelodnevni vrtić	10.410	10.305	10.178	10.127	10.225	10.260
Poludnevni vrtić	1.292	1.251	1.221	1.198	1.205	1.197
A. JEDNAKE NAKNADE ZA JASLICE I VRTIĆ						
<i>Scenarij A1: Roditelji plaćaju 38 i 19 eura mjesečno, za cjelodnevni, odnosno poludnevni program, respektivno.</i>						
Cjelodnevni prihodi	5.235.008	5.206.577	5.163.757	5.150.373	5.193.697	5.213.219
Poludnevni prihodi	249.849	241.916	236.332	231.911	233.159	231.640
Ukupno prihoda od roditelja po A1:	5.484.857	5.448.494	5.400.089	5.382.284	5.426.856	5.444.859
Ukupni prihodi – ukupni troškovi za A1:	741.464	1.062.746	526.600	1.004.718	-202.378	186.850
<i>Scenarij A2: Za cjelodnevni program naknada je 34, 36 i 38 eura, a za poludnevni 17, 18 i 19 eura; naknade rastu 2015, 2017. i 2019, respektivno.</i>						
Cjelodnevni prihodi	4.683.955	4.658.516	4.891.980	4.879.301	5.193.697	5.213.219
Poludnevni prihodi	223.549	216.452	223.894	219.705	233.159	231.640
Ukupno prihoda od roditelja po A2:	4.907.504	4.874.968	5.115.874	5.099.006	5.426.856	5.444.859
Ukupni prihodi – ukupni troškovi za A2:	164.110	489.220	242.385	721.440	-202.378	186.850

Scenario A3: Različite naknade po opštinama, u zavisnosti od grupe po stopi upisa, a medijana naknade iznosi 34 i 17 eura mjesečno.							
Cjelodnevni prihodi	4.886.961	4.868.362	4.832.004	4.824.515	4.870.963	4.895.075	
Poludnevni prihodi	217.120	210.856	206.223	202.587	203.756	202.691	
Ukupno prihoda od roditelja po A3:	5.104.081	5.079.218	5.038.226	5.027.102	5.074.719	5.097.765	
Ukupni prihodi – ukupni troškovi za A3:	360.688	693.470	164.738	649.536	-554.515	-160.244	
Scenario A4: Različite naknade po opštinama, u zavisnosti od grupe po stopi upisa, a medijana naknade raste tokom godina (32, 34 i 36 eura, za cjelodnevni, i 16, 17 i 18 eura, za poludnevni program; naknade rastu 2015, 2017. i 2019, respektivno).							
Cjelodnevni prihodi	4.599.493	4.581.988	4.832.004	4.824.515	5.157.490	5.183.020	
Poludnevni prihodi	204.349	198.453	206.223	202.587	215.741	214.614	
Ukupno prihoda od roditelja po A4:	4.803.841	4.780.440	5.038.226	5.027.102	5.373.232	5.397.634	
Ukupni prihodi – ukupni troškovi za A4:	60.447	394.693	164.738	649.536	-256.003	139.624	
B. VIŠE CIJENE ZA JASLICE NEGO ZA VRTIĆ							
Scenario B1: Naknada za jaslice iznosi 40 i 20 eura mjesečno (cjelodnevni i poludnevni program), a za vrtić 34 i 17 eura mjesečno.							
Prihodi od cjelodневnih jaslica	1.346.585	1.358.426	1.364.494	1.370.750	1.377.207	1.383.548	
Prihodi od poludневnih jaslica	4.532	4.545	4.498	4.449	4.402	4.354	
Prihodi od cjelodnevnog vrtića	3.539.357	3.503.854	3.460.383	3.443.091	3.476.366	3.488.443	
Prihodi od poludnevnog vrtića	219.697	212.588	207.632	203.718	204.874	203.556	
Ukupno prihoda od roditelja po B1:	5.110.172	5.079.414	5.037.007	5.022.007	5.062.849	5.079.902	
Ukupni prihodi – ukupni troškovi za B1:	366.778	693.666	163.519	644.441	-566.385	-178.108	

Scenario B2: Naknada za jasllice iznosi 40 i 20 eura mjesečno (cjelodnevni i poludnevni program), a za vrtić 36 i 18 eura mjesečno.									
Prihodi od cjelodневnih jasllica	1.346.585	1.358.426	1.364.494	1.370.750	1.377.207				1.383.548
Prihodi od poludневnih jasllica	4.532	4.545	4.498	4.449	4.402				4.354
Prihodi od cjelodnevnog vrtića	3.747.555	3.709.964	3.663.935	3.645.626	3.680.558				3.693.646
Prihodi od poludnevnog vrtića	232.620	225.093	219.846	215.701	216.926				215.530
Ukupno prihoda od roditelja po B2:	5.331.292	5.298.028	5.252.773	5.236.526	5.279.393				5.297.078
Ukupni prihodi – ukupni troškovi za B2:	587.899	912.280	379.284	858.959	-349.841				39.069
Scenario B3: Različite naknade po opštinama, u zavisnosti od grupe po stopi upisa, medijana naknade za jasllice iznosi 40 i 20 eura mjesečno, a za vrtić 34 i 17 eura mjesečno.									
Prihodi od cjelodневnih jasllica	1.409.060	1.423.174	1.431.081	1.439.203	1.447.503				1.455.698
Prihodi od poludневnih jasllica	4.532	4.545	4.498	4.449	4.402				4.354
Prihodi od cjelodnevnog vrtića	3.689.260	3.658.664	3.615.585	3.601.192	3.640.586				3.657.731
Prihodi od poludnevnog vrtića	213.268	206.993	202.400	198.806	200.014				198.990
Ukupno prihoda od roditelja po B3:	5.316.120	5.293.376	5.253.563	5.243.650	5.292.505				5.316.773
Ukupni prihodi – ukupni troškovi za B3:	572.726	907.628	380.075	866.083	-336.730				58.763
Scenario B4: Različite naknade po opštinama, u zavisnosti od grupe po stopi upisa, različite naknade za vrtić i jasllice, naknade rastu s godinama: medijana naknade za jasllice iznosi 38, 39 i 40 eura mjesečno, za cjelodnevni, i 19, 19,5 i 20 eura, za poludnevni program, a za vrtić 32, 34 i 36 eura mjesečno, za cjelodnevni, i 16, 17 i 18 eura, za poludnevni program; naknade rastu 2015, 2017. i 2019, respektivno.									
Prihodi od cjelodневnih jasllica	1.338.607	1.352.016	1.395.304	1.403.222	1.447.503				1.455.698
Prihodi od poludневnih jasllica	4.306	4.318	4.385	4.337	4.402				4.354
Prihodi od cjelodnevnog vrtića	3.472.244	3.443.448	3.615.585	3.601.192	3.854.738				3.872.892
Prihodi od poludnevnog vrtića	200.723	194.816	202.400	198.806	211.780				210.695

Ukupno prihoda od roditelja po B4:	5.015.880	4.994.598	5.217.674	5.207.558	5.518.422	5.543.639
Ukupni prihodi – ukupni troškovi za B4:	272.486	608.851	344.185	829.992	-110.812	285.629
C. STOPA POHAĐANJA OD 80% I PLAĆANJA RODITELJA ZA 80% DANA						
Scenario C1: Naknada za jaslice i vrtić iznosi 40 i 20 eura mjesečno, za cjelodnevni i poludnevni program, respektivno.						
Cjelodnevni prihodi	4.408.428	4.384.486	4.348.427	4.337.156	4.373.640	4.390.079
Poludnevni prihodi	210.399	203.719	199.017	195.293	196.344	195.066
Ukupno prihoda od roditelja po C1:	4.618.827	4.588.205	4.547.443	4.532.450	4.569.984	4.585.145
Ukupni prihodi – ukupni troškovi za C1:	-124.567	202.458	-326.045	154.883	-1.059.250	-672.865
Scenario C2: Naknada za jaslice i vrtić iznosi 46 i 23 eura mjesečno, za cjelodnevni i poludnevni program, respektivno.						
Cjelodnevni prihodi	5.069.692	5.042.159	5.000.691	4.987.730	5.029.686	5.048.591
Poludnevni prihodi	241.959	234.277	228.869	224.587	225.796	224.325
Ukupno prihoda od roditelja po C2:	5.311.651	5.276.436	5.229.560	5.212.317	5.255.482	5.272.917
Ukupni prihodi – ukupni troškovi za C2:	568.258	890.688	356.071	834.751	-373.753	14.907
Scenario C3: Naknada za jaslice iznosi 50 i 25 eura, a za vrtić 45 i 22,5 eura mjesečno, za cjelodnevni i poludnevni program, respektivno.						
Prihodi od cjelodневnih jaslica	1.346.585	1.358.426	1.364.494	1.370.750	1.377.207	1.383.548
Prihodi od poludневnih jaslica	4.532	4.545	4.498	4.449	4.402	4.354
Prihodi od cjelodnevnog vrtića	3.747.555	3.709.964	3.663.935	3.645.626	3.680.858	3.693.646
Prihodi od poludnevnog vrtića	232.620	225.093	219.846	215.701	216.926	215.530
Ukupno prihoda od roditelja po C3:	5.331.292	5.298.028	5.252.773	5.236.526	5.279.393	5.297.078
Ukupni prihodi – ukupni troškovi za C3:	587.899	912.280	379.284	858.959	-349.841	39.069

Scenario C4: Naknada za cjelodnevne programe iznosi 42, 44 i 46 eura, a za poludnevne 21, 22 i 23 eura mjesečno; naknade rastu 2015, 2017. i 2019, respektivno.						
Cjelodnevni prihodi	4.628.849	4.603.710	4.783.269	4.770.872	5.029.686	5.048.591
Poludnevni prihodi	220.919	213.905	218.918	214.823	225.796	224.325
Ukupno prihoda od roditelja po C4:	4.849.769	4.817.615	5.002.188	4.985.695	5.255.482	5.272.917
Ukupni prihodi – ukupni troškovi za C4:	106.375	431.868	128.699	608.128	-373.753	14.907
Scenario C5: Različite naknade po opštinama, u zavisnosti od stope upisa, medijana naknade iznosi 44 i 22 eura mjesečno, za cjelodnevni i poludnevni program, respektivno.						
Cjelodnevni prihodi	5.059.442	5.040.187	5.002.545	4.994.791	5.042.880	5.067.842
Poludnevni prihodi	224.784	218.298	213.501	209.738	210.947	209.844
Ukupno prihoda od roditelja po C5:	5.284.225	5.258.484	5.216.046	5.204.529	5.253.827	5.277.686
Ukupni prihodi – ukupni troškovi za C5:	540.832	872.737	342.557	826.963	-375.408	19.677
Scenario C6: Različite naknade po opštinama, u zavisnosti od stope upisa, medijana naknade raste tokom godina (40, 42 i 44 eura, za cjelodnevni, i 20, 21 i 22 eura za poludnevni program; naknade rastu 2015, 2017. i 2019, respektivno).						
Cjelodnevni prihodi	4.599.493	4.581.988	4.775.156	4.767.756	5.042.880	5.067.842
Poludnevni prihodi	204.349	158.762	203.797	200.204	210.947	209.844
Ukupno prihoda od roditelja po C6:	4.803.841	4.740.750	4.978.953	4.967.960	5.253.827	5.277.686
Ukupni prihodi – ukupni troškovi za C6:	60.447	355.002	105.464	590.393	-375.408	19.677

Napomena: *Broj djece iz primarnih programa umanjen za broj djece iz ugroženih grupa, budući da oni ne plaćaju troškove PO.
IZVOR: Naša analiza.

6.5 SAŽETAK POGLAVLJA

U ovom poglavlju programiramo ukupne tekuće troškove PO u Crnoj Gori i kreiramo scenarije za njihovo finansiranje za period 2015–2020. godine. Programiranje smo radili na osnovu niza pretpostavki, koje navodimo u tekstu koji slijedi.

- Sva djeca koja već pohađaju programe PO nastaviće da ih pohađaju.
- Struktura djece koja pohađaju primarne programe PO ostaje neizmijenjena tokom perioda 2015–2020. u odnosu na strukturu koju smo zatekli tokom 2012. godine.
- Predškolski pripremni programi (PPP) traju tri sata i besplatni su za svu djecu, uključujući onu koja već pohađaju primarne programe i kojoj će se obrazovni sadržaj PPP prenositi u okviru primarnih programa.
- Predškolsko obrazovanje je besplatno za svu djecu iz ugroženih grupa stanovništva, među kojima su: djeca čije su porodice primaoci materijalnog obezbjeđenja, djeca sa posebnim potrebama i djeca koja imaju potrebu za dodatnom podrškom usljed socijalnih, jezičkih i kulturoloških prepreka.
- Od prioritetnog je značaja obezbijediti obrazovanje kroz PPP, dok su primarni programi od drugorazrednog značaja, gledano iz ugla razvoja djeteta. Pružanje besplatne usluge i privlačenje djece iz ugroženih grupa takođe je prioritet.
- Ukupni budžet PO utvrđen je kao procenat BDP-a od 0,38%, koliki je trenutno udio budžeta PO u BDP-u (tj. neće se zahtijevati dodatna izdvajanja iz državnog budžeta).

Ustanovili smo da se ukupni tekući troškovi PO kreću od ispod 18 miliona eura, 2015, do više od 20 miliona eura, 2020. godine. Komponenta troškova primarnih programa

iznosi nešto manje od 17 miliona eura tokom cijelog perioda, dok troškovi PPP s godinama rastu – sa oko 1 milion eura, 2015, do oko 3,5 miliona eura, 2020. godine.

Izračunat je iznos finansijskih sredstava koja su neophodna za pokrivanje svih tekućih troškova PO u Crnoj Gori, uključujući obezbjeđivanje besplatnih PPP za svu djecu u ciljanim uzrasnim grupama. Troškovi koji se ne mogu pokriti sadašnjim budžetom za PO kreću se od 4,4 miliona do 5,6 miliona eura godišnje (oko 25% iznosa ukupnih troškova), u zavisnosti od broja generacija na koje se primjenjuje univerzalni PPP, kao i od obuhvata primarnim programima PO.

Roditelji bi mogli finansirati razliku između troškova PO i prihoda iz državnog budžeta. Trenutno, roditelji plaćaju troškove za ishranu svoje djece u iznosu od 40 eura mjesečno, za cjelodnevni primarni program, i 20 eura mjesečno, za poludnevni primarni program. To se može izraziti kao 1,8 eura, odnosno 0,9 eura dnevno za one dane kada dijete zaista pohađa PU. Drugi pristup ne čini se efikasnim zato što je u nekim slučajevima realizacija prihoda na izuzetno niskom nivou. Iako prosječna stopa pohađanja PU nije niža od 80%, prosječna stopa pohađanja mjerena realizacijom naknada od roditelja iznosi manje od 50%, a u nekim slučajevima čak manje od 19%.

Uz takvu realizaciju prihoda nije moguće obavezati se na planirane mjere politike. Naša je snažna preporuka da treba promijeniti dosadašnju politiku, po kojoj roditelji plaćaju samo za one dane kada dijete dođe u PU. Rješenje može biti u tome da se izričito zahtijeva da roditelj plaća naknadu čim se dijete upiše, dakle, bez obzira na to da li određenog dana ide u PU ili ne. Alternativno, roditeljima se može dozvoliti da ne plaćaju (odnosno, da plate 50% ili manje od dnevnog iznosa)

ukoliko dijete ne pohađa PU tokom više od jedne nedjelje, ali uz ljekarsko opravdanje u pisanoj formi. Smatramo da rješenje kojim se predviđa da se fiksni iznos plaća svakog mjeseca, a varijabilni u zavisnosti od pohađanja, ne bi bilo dobro zato što bi smo se opet suočili sa istim problemom – lošom realizacijom prihoda.

Izrađeni su različiti scenariji za izračunavanja naknada koje predškolskim ustanovama plaćaju roditelji. Scenariji su podijeljeni u tri grupe: A, B i C. Dok scenario C dozvoljava da se naplata naknade realizuje u 80% slučajeva, scenariji A i B predviđaju da se realizuje puna naplata naknade od strane roditelja.

Scenariji A predviđaju da naknada bude jednaka za jaslice i za vrtić. Slijedi kratak pregled konkretnih scenarija.

- Scenario A1 pokazuje da bi se ukupni troškovi predloženih programa PO za period 2015–2020. godine mogli finansirati tako što bi mjesečne naknade bile 38 eura, za cjelodnevne primarne programe, i 19 eura, za poludnevne programe. Uz ovaj iznos naknade, prihodi su gotovo uvijek veći od troškova; za 2016. i 2018. godinu, prihodi premašuju troškove za više od 1 milion eura.
- U scenariju A2 predlaže se da mjesečni iznos naknade za primarni program bude: 34 eura, za cjelodnevne, i 17 eura za poludnevne programe, 2015. i 2016. godine; 36 eura za cjelodnevne, i 18 eura za poludnevne programe, 2017. i 2018. godine; i 38 eura, za cjelodnevne, i 19 eura za poludnevne programe, 2019. i 2020. godine. Ovaj scenario je bolji od prethodnog zato što omogućava da roditelji plaćaju niže naknade za PO i, shodno tome, kreira za 50% manje viškova.
- U scenariju A3 predlažemo da srednja vrijednost (medijana) naknade bude 34 eura mjesečno, za cjelodnevni,

i 17 eura mjesečno za poludnevni program, u opštinama sa srednjom stopom upisa⁶⁴. U opštinama sa visokom stopom upisa, mjesečne roditeljske naknade dobile bi se množenjem medijane faktorom 1,2, što daje 41 euro za cjelodnevni, i 20,5 eura za poludnevni program. Za opštine sa niskom stopom upisa, visina mjesečne naknade koju plaćaju roditelji iznosila bi 80% od medijane: 27 eura za cjelodnevni, i 13,5 eura za poludnevni program. U ovom scenariju rezultat je sličan onome iz scenarija A2, s tim što u scenariju A3 nedostaju veća finansijska sredstva 2019. i 2020. godine.

- Pretpostavka scenarija A4 jeste da bi prosječna mjesečna naknada (medijana) koju plaćaju roditelji iznosila: 32 eura, za cjelodnevni, i 16 eura, za poludnevni program, 2015. i 2016. godine; 34 eura za cjelodnevni, i 17 eura za poludnevni program, 2017. i 2018. godine; i 36 eura za cjelodnevni, i 18 eura za poludnevni program, 2019. i 2020. godine. Ovu naknadu plaćali bi roditelji iz opština sa prosječnom stopom upisa djece u PO. Roditelji u opštinama sa višom stopom upisa plaćali bi za 20% višu, a u opštinama sa niskom stopom upisa – za 20% nižu naknadu u odnosu na medijanu. U ovom scenariju ukupni prihodi najmanje se razlikuju od ukupnih troškova.

Scenariji B predlažu da jaslice budu skuplje od vrtića. Obradili smo četiri scenarija B, a u daljem tekstu dajemo njihove osnovne karakteristike.

- Scenario B1 predviđa da naknada koju roditelji plaćaju za jaslice bude 40 i 20 eura mjesečno za cjelodnevni, odnosno poludnevni program, a za vrtić – 34 i 17 eura mjesečno. Po

⁶⁴ U skladu sa analizom obavljenom u odjeljku 3.2.

ovom scenariju, rezultat (razlika između prihoda i troškova) ostaje pozitivan sve do 2019. godine, kada postaje negativan (preko pola miliona eura manjka u 2019, i skoro 200.000 eura manjka u 2020. godini).

- Scenario B2 predviđa da naknada za jaslice ostane 40 i 20 eura mjesečno, za cjelodnevni, odnosno poludnevni program, a da za vrtić naknada poraste na 36 i 18 eura mjesečno. U ovom scenariju, samo u 2019. godini imamo negativan rezultat (oko 350.000 eura), koji se može lako nadoknaditi visokim pozitivnim vrijednostima rezultata (viškovima), realizovanim u prethodnim godinama.
- U scenariju B3 prosječna naknada (medijana) koju plaćaju roditelji iz opština sa prosječnom stopom upisa djece u PU iznosi 40 i 20 eura mjesečno, za cjelodnevni, odnosno poludnevni program u jaslicama, a 34 i 17 eura u vrtiću. U opštinama sa višom stopom upisa naknada je za 20% viša, a u opštinama sa niskom stopom upisa za 20% niža od medijane. Rezultat koji dobijamo u ovom scenariju skoro je identičan onome u scenariju B2.
- Scenario B4 podrazumijeva različite naknade po opštinama, u zavisnosti od grupe po stopi upisa, različite naknade za vrtić i jaslice i rast naknade s godinama. Po ovom scenariju, srednja vrijednost mjesečne naknade, za opštine sa srednjom stopom upisa, iznosila bi: 38 eura za cjelodnevni, i 19 eura za poludnevni program u jaslicama, odnosno 32 eura za cjelodnevni, i 16 eura za poludnevni program u vrtiću (2015. i 2016. godine); 39 eura za cjelodnevni, i 19,5 eura za poludnevni program u jaslicama, odnosno 34 eura za cjelodnevni, i 17 eura za poludnevni program u vrtiću (2017. i 2018. godine); 40 eura za

cjelodnevni, i 20 eura za poludnevni program u jaslicama, odnosno 36 eura za cjelodnevni, i 18 eura za poludnevni program u vrtiću (2019. i 2020. godine). U odnosu na prosječnu naknadu, naknade za opštine sa višom stopom upisa bile bi za 20% više, a za opštine sa niskom stopom upisa za 20% niže. Od svih scenarija B, B4 pokazuje najmanja odstupanja prihoda od troškova.

Scenariji C polaze od pretpostavke da roditelji plaćaju naknade u samo 80% slučajeva. Pod tom pretpostavkom, mjesečna naknada se uvećava za oko 20% i to pokazuju svi scenariji u ovoj kategoriji.

- Scenario C1 pokazuje da bi sa naknadom od 40 i 20 eura mogli da ostvarimo samo značajne manjke.
- Scenario C2 pokazuje da je najniža naknada koja bi mogla da pokrije troškove PO – 46 i 23 eura, ako pretpostavimo istu naknadu za jaslice i vrtić, tokom čitavog perioda.
- Ako bismo uveli različite naknade za jaslice i vrtić, one bi iznosile čak 50 i 25 eura za cjelodnevni, odnosno poludnevni program u jaslicama, a 45 i 22,5 eura za cjelodnevni, odnosno poludnevni program u vrtiću, što pokazuje scenario C3.
- Ako predvidimo da iznos mjesečne roditeljske naknade tokom godina raste, u scenariju C4 to bi izgledalo ovako: 42 i 21 euro za cjelodnevni, odnosno poludnevni program, 2015. i 2016. godine; 44 i 22 eura, 2017. i 2018. godine; i 46 i 23 eura, 2019. i 2020. godine.
- Scenario C5 dozvoljava da se naknade razlikuju po opštinama, u zavisnosti od stope upisa, i pokazuje da bi u tom slučaju srednja naknada (medijana) trebalo da iznosi 44 i 22 eura mjesečno.

- U scenariju C6 roditelji mjesečno plaćaju 40, 42 i 44 eura za cjelodnevne, odnosno 20, 21 i 22 eura za poludnevne programe, pri čemu se promjena iznosa naknada primjenjuje 2015, 2017. i 2019. godine.

Jedan od najznačajnijih rezultata do kojih smo u ovom poglavlju došli odnosi se na visinu dodatnih troškova za organizovanje PPP. Čak i 2019. godine, kada ovi troškovi budu najveći, oni će činiti svega 17% ukupnih troškova PO. Na osnovu toga zaključujemo da je i sa stanovišta razvoja djeteta, i sa stanovišta socio-ekonomske koristi po društvo u cjelini, isplativije ulagati u dalji razvoj PPP i ostvarivanje univerzalnog obuhvata djece nego u primarne programe.



7. INICIJALNA ULAGANJA

U prethodna dva poglavlja (poglavlja 5 i 6) govorili smo o uvođenju trosatnog predškolskog pripremnog programa (PPP) univerzalnog obuhvata, kao i tekućim troškovima s tim u vezi, dok smo u poglavljima 3 i 4 analizirali sadašnje stanje u predškolskom obrazovanju (PO) u Crnoj Gori. Ovo poglavlje biće sinteza četiri prethodna; nadamo se da ćemo u njemu „popuniti neke praznine“ i time doprinijeti da se navedena poglavlja bolje povežu. Peto i šesto poglavlje obrađuju pitanje tekućih troškova uvođenja PPP, ali se ne dotiču kapitalnih troškova. U njima smo analizirali i izračunavali sve troškove, osim prostora u kojima bi se dodatni obrazovni programi organizovali. U trećem i četvrtom poglavlju, pored drugih informacija o postojećem stanju u crnogorskom PO, predočavaju se i podaci o upotrebi postojećih kapaciteta. Sada ćemo, na osnovu tih informacija, kao i pokazatelja do kojih smo došli tokom našeg istraživanja (primarnog i sekundarnog), govoriti o kapacitetima i dostupnosti prostora za sprovođenje univerzalnog obuhvata djece odgovarajućeg uzrasta sadržajima PPP.

7.1 ANALIZA POTREBA

Prije svega, potrebno je da utvrdimo za koliko djece treba obezbijediti dodatni prostor u crnogorskim PU. Izmjene u programu PO koje predlažemo pretpostavljaju sličnu strukturu u primarnim programima, kao i činjenicu da će sva dodatna djeca biti obuhvaćena programima PPP. Polazeći od toga da je naš cilj univerzalni obuhvat, do broja djece koja bi trebalo da pohađaju PPP dolazimo na sljedeći način: za 2015. i 2016. godinu – broj djece koja još nijesu obuhvaćena PO, a koja će za godinu dana krenuti u školu; za 2017. i 2018. godinu – na prethodni broj dodajemo broj djece koja će za dvije godine krenuti u školu; za 2019. i 2020. godinu – na prethodno dobijeni zbir dodajemo broj djece koja će za tri godine krenuti u školu, a nijesu uključena

u primarne programe. Informacije o broju djece koja bi trebalo da budu obuhvaćena sadržajima PPP u periodu 2015–2020, prikazane su u Tabeli 21.

Na osnovu naše analize u odjeljku 3.3 i rezultata koje smo prikazali u Tabeli 5, znamo da neke PU rade preko svojih kapaciteta, a neke ispod svojih mogućnosti, tj. imaju viška resursa (prostora i vaspitača). Ova informacija, već data u Tabeli 5, ponavo je prikazana u Tabeli 21, u posljednjem stupcu. Negativne vrijednosti u ovom stupcu znače da u određenoj PU ima više prostora i više vaspitača po grupi nego što to zakonska norma o broju djece u grupi predviđa. Drugim riječima, ukoliko neka PU ima manje djece nego što to dozvoljavaju njeni kapaciteti, kažemo da ona ima viška mjesta (resursa) za određeni broj djece, a taj broj onda navodimo u posljednjem stupcu Tabele 21, kao negativnu vrijednost. Pozitivan broj u istom stupcu označava broj djece u odgovarajućoj PU koja su prekobrojna u odnosu na zakonsku normu o veličini grupe. U tom slučaju, potreban nam je dodatni prostor i vaspitači (više mjesta) i to za onaj broj djece koji se na tom mjestu navodi. Podaci u posljednjem stupcu važe za 2012. godinu, ali se, uz manja odstupanja⁶⁵, mogu primijeniti na cio period 2015–2020. Zaključimo: vrijednosti u posljednjem stupcu Tabele 21 predstavljaju dobru procjenu potrebnog prostora, odnosno neiskorišćenih resursa, u primarnim programima, za period 2015–2020.

⁶⁵ Ovo zbog iste strukture djece u primarnim programima tokom cijelog perioda 2015–2020.

Tabela 21. Broj potrebnih mjesta za djecu koja bi trebalo da upišu PPP u Crnoj Gori, s ciljem dostizanja univerzalnog obuhvata djece i zadovoljenja sadašnjeg nivoa potreba za primarnim programima, 2015–2020, broj djece

PU u opštini	Broj mjesta potrebnih za (trosatni) PPP						Broj mjesta potrebnih za primarne programe
	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	
Andrijeвица	37	43	74	67	91	86	-23
Bar	303	299	579	616	1.026	1.048	154
Berane	332	315	592	542	796	768	116
Bijelo Polje	292	268	634	618	1.095	1.074	129
Budva	15	44	57	0	86	87	231
Cetinje	46	55	24	55	103	105	151
Danilovgrad	79	99	155	140	272	272	77
Herceg Novi	0	27	31	25	142	141	368
Kolašin	25	26	53	54	110	112	31
Kotor	0	0	54	38	192	197	117
Mojkovac	48	33	86	84	138	138	-17
Nikšić	316	328	851	830	1.496	1.493	-101
Plav	83	90	174	139	205	188	59
Pljevlja i Žabljak	152	163	270	249	352	326	114
Plužine	15	15	26	22	31	27	-5
Podgorica	866	902	1.813	1.814	3.357	3.366	1.844
Rožaje	380	394	661	598	920	899	25
Šavnik	15	20	22	29	47	48	-7
Tivat	0	5	0	5	68	69	97
Ulcinj	100	123	233	219	387	381	16
Ukupno:	3.105	3.250	6.388	6.145	10.912	10.826	3.376

IZVOR: Primarni podaci i naša analiza.

Prema navedenim rezultatima, treba da obezbijedimo: ukupno 3.100 do 3.200 mjesta za trosatni PPP za djecu koja imaju godinu dana do polaska u školu 2015. i 2016. godine; dva puta više mjesta (6.400 i 6.100) za djecu koja imaju godinu ili dvije godine do polaska u školu 2017. i 2018;

i gotovo 11.000 mjesta za djecu koja su starija od tri godine, odnosno djecu koja imaju jednu, dvije ili tri godine do polaska u školu 2019. i 2020. godine. Uz to, treba da obezbijedimo dodatnih 3.400 mjesta za primarne programe.

7.2 TRENUTNO RASPOLOŽIVI RESURSI

Tabela 22. Raspoloživost dodatnih resursa u PU u Crnoj Gori, 2012.

PU u opštini	Raspoloživo u primarnim programima		Raspoloživo za trosatni PPP				
	U postojećim grupama	Uz dodatne vaspitače	Prostor i vaspitači	Samo prostor	Samo vaspitači	U koje vrijeme su raspoloživi	
Andrijevica	20*	10	20	Da***	-	14.00	17.00
Bar	0	0**	0	100	Ne	16.00	19.00
Berane	30	0	0	20***	Ne	13.00	16.00
Bijelo Polje	0	0	0	Da***	Ne	Nije dato	
Budva	0	0	0	Ne	Da	Poslije podne	
Cetinje	0	Da	Da, bez dodatnih informacija			Poslije podne, možda ujutro	
Danilovgrad	50	0	0	Da***	Da	Nije dato	
Herceg Novi	0	0	120	0	Da	14.30	17.30
Kolašin	0	0	0	50	Ne	15.00	17.00
Kotor	0	30	0	20***	Ne	-	18.00
Mojkovac	10	25	25	Da***	-	12.00	15.00
Nikšić	0	0	0	Ne	Da	Poslije podne	
Plav	0	0	0	Da	Ne	12.00	15.00
Pljevlja i Žabljak	0	60	70	-	-	15.00	20.15
Plužine	30	50	30	-	-	Ujutro i poslije podne	
Podgorica	0	0	0	1.300	Ne	16.00	19.00
Rožaje	0	40	0	30***	Ne	17.00	19.00
Šavnik	10	25	0	25***	Ne	Od 15.30, možda i ranije	
Tivat	0	30	0	81	Ne	13.00	17.00
Ulcinj	0	0	0	60	Ne	15.00	18.00

Napomena: *10, sa sadašnjim opterećenjem vaspitača, i 10 ako bi se povećalo angažovanje (sa pola radnog vremena na cijelo radno vrijeme); **Imali su slobodnog prostora za dodatne grupe samo poslije podne, pa smo to dodijelili za PPP; ***Iako smo dobili odričan odgovor, na osnovu različitih indicija iz odgovora ispitanika pretpostavljamo da u ovim PU ima još slobodnog prostora.

IZVOR: Primarni podaci i naša analiza.

U Tabeli 22 prikazana je analiza trenutno raspoloživih i neiskorištenih resursa (prostora i vaspitača) u PU u Crnoj Gori. Podaci u tabeli navode se na osnovu analiza primarnih podataka, prikupljenih u PU putem upitnika.

U drugom i trećem stupcu Tabele 22 navode se informacije o resursima raspoloživim za primarne programe, a u ostalima – o resursima koji su dostupni za dodatni, trosatni PPP. Ključna informacija koje nas ovdje interesuje jeste raspoloživost mjesta za dodatni broj djece. U tom smislu, interesantno je pogledati i koliko mjesta može biti dostupno u primarnim programima, budući da se mogu lako „preusmjeriti“ za potrebe PPP. Informacije o broju raspoloživih vaspitača nijesu od primarnog značaja zato što su plate vaspitača uključene u našu procjenu troškova za programe PPP⁶⁶. U posljednja dva stupca navodimo informacije o mogućem vremenu za organizovanje PPP, na osnovu informacija koje su nam dale PU.

Prilikom kreiranja ove tabele na osnovu primarnih podataka, fokus je bio na raspoloživosti mjesta za PPP. Otuda se pod stavkom 'Samo prostor' pored određenih podataka može vidjeti oznaka "****". Ona označava da smo, i pored negativnog odgovora od strane ispitanika, zaključili da u postojećim prostorijama odgovarajuće PU ima još raspoloživog prostora, dostupnog za PPP. Taj smo zaključak izveli na osnovu indicija iz odgovora ispitanika na neka druga pitanja, koje upućuju na to da PU raspolaze dodatnim resursima – ili u primarnim programima, ili u postojećim objektima PU.

7.3 UPOREĐIVANJE DOSTUPNOG PROSTORA ZA DODATNU DJECU I IDENTIFIKOVANIH POTREBA U PU ZA PRIMARNIM PROGRAMIMA I PPP, ZA DJECU UZRASTA 3–6 GODINA, U PERIODU 2015–2020.

Ovdje ćemo se opet baviti djecom uzrasta 3–6 godina, odnosno djecom uzrasta vrtića. Prvo ćemo analizirati dostupnost predškolskih objekata i potrebe za primarnim obrazovanim programima u crnogorskim javnim PU. Ova analiza prikazuje se u Tabeli 23, a koristi rezultate iz Tabele 22 i Tabele 23, kako bi se uporedile potrebe za dodatnim prostorom i raspoloživost dodatnih mjesta u primarnim programima PO. Drugi i treći stubac Tabele 23 (oba pod stavkom 'Iz naše analize') pružaju informacije o broju neophodnih dodatnih mjesta (drugi stubac) i broju raspoloživih dodatnih mjesta (treći stubac) u primarnim programima. Rezultat je dobijen na osnovu naše analize broja djece po grupi u postojećim primarnim programima i zakonske norme o broju djece po grupi, što je urađeno u odjeljku 3.3 (Tabela 5) i što ponavljamo u posljednjem stupcu Tabele 22. Četvrti i peti stubac u Tabeli 23 (oba pod stavkom 'Iz upitnika') preuzeti su iz Tabele 22 (drugi i treći stubac u toj tabeli).

U njima se pružaju informacije o broju trenutno raspoloživih mjesta u određenoj opštini, u okviru postojećih grupa i sa postojećim vaspitačima (četvrti stubac u Tabeli 23), kao i o broju mjesta koja bi mogla biti na raspolaganju ukoliko bi PU zaposlila još vaspitača (peti stubac u Tabeli 23). Za svrhu naše analize dostupnosti prostora nije relevantno da li treba zaposliti nove vaspitače ili ne. Ovdje nas interesuje jedino to da li u postojećim PU ima raspoloživih mjesta za dodatnu djecu.

⁶⁶ Podsjećamo, jedini trošak koji nije uzet u obzir u našem proračunu jeste trošak za prostor za sprovođenje PPP, kako je objašnjeno u odjeljku 4.3, 1. korak. U svakom slučaju, u ovom poglavlju bavimo se samo kapitalnim troškovima.

Tabela 23. Analiza potreba i slobodnih mjesta u primarnim programima u PU u Crnoj Gori, po opštinama, 2012, broj djece uzrasta 3–6 godina

PU u opštini	Iz naše analize		Iz upitnika		Dodatna mjesta potrebna	Raspoloživa slobodna mjesta
	Potrebe	Slobodna mjesta	Trenutno raspoloživa	Sa dodatnim vaspitačima		
Andrijevića	0	23	20	10	0	33
Bar*	154	0	0	0	154	0
Berane	116	0	30	0	86	0
Bijelo Polje	129	0	0	0	129	0
Budva	231	0	0	0	231	0
Cetinje	151	0	0	Da**	N.d. ***	N.d.
Danilovgrad	77	0	50	0	27	0
Herceg Novi	368	0	0	0	368	0
Kolašin	31	0	0	0	31	0
Kotor	117	0	0	30	87	0
Mojkovac	0	17	10	25	0	42
Nikšić	0	101	0	0	0	101
Plav	59	0	0	0	59	0
Pljevlja i Žabljak	114	0	0	60	54	0
Plužine	0	5	30	50	0	55
Podgorica	1.844	0	0	0	1.844	0
Rožaje	25	0	0	40	0	15
Šavnik	0	7	10	25	0	32
Tivat	97	0	0	30	67	0
Ulcinj	16	0	0	0	16	0
Ukupno:					3.153	278

Napomena: *PU iz Bara ima 100 slobodnih mjesta samo poslije podne, pa smo ih dodijelili za PPP; **Znamo da ima slobodnih mjesta, ali nemamo dodatne informacije; ***N.d. – podatak nije dostupan.

IZVOR: Naša analiza.

Rezultati analize u ovom odjeljku prikazani su u šestom i sedmom stupcu Tabele 23. Šesti stubac prikazuje broj djece u PU koja već pohađaju vrtić preko kapaciteta predviđenih zakonskom normom, umanjen za višak mjesta u onim PU na koje je ukazao naš upitnik. Ova analiza pokazuje da je potrebno ukupno 3.153 dodatna mjesta u različitim PU, uglavnom u Podgorici (1.844). U sedmom stupcu navode se informacije o broju raspoloživih mjesta u primarnim programima u određenim

javnim PU, u svakoj od opština. Taj se broj izračunava na osnovu informacija iz trećeg, četvrtog i petog stupca u Tabeli 23. U stvari, informacije u četvrtom stupcu treba da odgovaraju informacijama iz trećeg stupca, s tim što bi informacije u trećem stupcu morale biti preciznije. Kao što vidimo, ima samo 278 raspoloživih mjesta u primarnim programima. Ova informacija je važna budući da nam govori o raspoloživim kapacitetima, koji bi se mogli iskoristiti za PPP.

Tabela 24. Slobodna mjesta za PPP u crnogorskim PU, 2012, broj djece uzrasta 3–6 godina

PU u opštini:	Iz primarnih programa		Specifično za PPP		UKUPNO
	Slobodna mjesta	Broj smjena	Slobodna mjesta	Broj smjena	
Andrijevića	33	2	20	2	106
Bar*	0	0	100	2	200
Berane**	0	0	20	2	40
Bijelo Polje**	0	0	0	2	0
Budva	0	0	0	0	0
Cetinje**	N.d. ***	N.d.	Da**	N.d.	N.d.
Danilovgrad**	0	0	Da**	N.d.	N.d.
Herceg Novi	0	0	120	1	120
Kolašin	0	0	50	1	50
Kotor**	0	0	20	1	20
Mojkovac**	42	2	25	1	109
Nikšić	101	2	0	1	202
Plav**	0	0	Da**	2	N.d.
Pljevlja i Žabljak	0	0	70	1	70
Plužine	55	2	30	3	200
Podgorica	0	0	1.300	1	1.300
Rožaje**	15	2	30	1	60
Šavnik**	32	2	25	1	89
Tivat	0	0	81	2	162
Ulcinj	0	0	60	1	60
Ukupno:					2.788

Napomena: *Imali su slobodnih 100 mjesta za dodatne grupe samo poslije podne, pa smo to dodijelili za PPP; **Znamo da ima slobodnih mjesta, ali nemamo dodatne informacije; ***N.d. – podatak nije dostupan.

IZVOR: Naša analiza.

U narednom koraku procjenjujemo potrebe za dodatnim objektima za izvođenje obrazovnih sadržaja PPP. U Tabeli 24 prikazuju se konsolidovane informacije o broju raspoloživih mjesta za djecu koja treba da pohađaju trosatne PPP. U drugom i trećem stupcu (oba pod stavkom 'Iz primarnih programa') navode se informacije o broju mjesta koja ostaju dostupna iz primarnih programa. U drugom stupcu prikazane su informacije identične onima iz posljednjeg stupca u Tabeli 23.

Pošto koristimo raspoloživa mjesta iz primarnih programa, koji traju od 5 do 9 sati, to se vrijeme može se iskoristiti za dvije smjene programa PPP, koji traju tri sata⁶⁷. To su informacije iz trećeg stupca.

U četvrtom stupcu Tabele 24 navode se informacije o broju raspoloživih mjesta isključivo za PPP, na osnovu odgovora

⁶⁷ Kao što je već objašnjeno u odjeljku 5.1, PPP se mogu organizovati kako prije podne tako i poslije podne.

koje su nam u PU dali na naš upitnik. Ove informacije obuhvataju i informacije iz stubaca četiri i pet Tabele 22. Peti stubac Tabele 24 prikazuje broj smjena za koje se ovaj prostor može iskoristiti. Ovaj podatak dobijen je na osnovu informacija iz stubaca sedam i osam u Tabeli 22 (imajući na umu da PPP treba da se organizuje u trajanju od tri sata i da treba da se završi do 19.00h).

Kada se sva raspoloživa mjesta saberu i pomnože brojem smjena, dobija se informacija o ukupnom broju mjesta dostupnih za PPP (posljednji stubac), na osnovu analize u Tabeli 24. Kao što vidimo u Tabeli 24, za PPP je dostupno 2.788 mjesta, raspoređenih po različitim opštinama, od čega najviše u Podgorici (1.300).

Tabela 25. Dodatni kapacitet potreban za PPP, po opštinama, 2015–2020, broj djece

PU u opštini	Dodatna mjesta potrebna u kalendarskoj godini						Dod. potreban kapacitet		
	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2015-16.	2017-18.	2019-20.
Andrijevica	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bar*	103	99	379	416	826	848	103	313	431
Berane*	292	275	552	502	756	728	292	259	205
Bijelo Polje*	292	268	634	618	1.095	1.074	292	342	461
Budva	15	44	57	0	86	87	44	13	30
Herceg Novi	0	0	0	0	22	21	0	0	22
Kolašin	0	0	3	4	60	62	0	4	58
Kotor*	0	0	34	18	172	177	0	34	144
Mojkovac*	0	0	0	0	29	29	0	0	29
Nikšić	114	126	649	628	1.294	1.291	126	522	645
Pljevlja i Žabljak	82	93	200	179	282	256	93	107	82
Plužine	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Podgorica	0	0	513	514	2.057	2.066	0	514	1.552
Rožaje*	320	334	601	538	860	839	334	267	260
Šavnik	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tivat	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ulcinj	40	63	173	159	327	321	63	110	154
Ukupno:	1.259	1.303	3.794	3.576	7.866	7.800	1.348	2.485	4.073

Napomena: Ovdje nijesu uključene opštine Cetinje, Danilovgrad i Plav jer nijesmo znali koji su kapaciteti raspoloživi, iako znamo da dodatni kapaciteti postoje. *Možda postoji još raspoloživog prostora u ovim opštinama, ali to nijesmo u mogućnosti da potvrdimo.

IZVOR: Naša analiza.

U Tabeli 25 poredimo broj mjesta dostupnih za PPP i potrebe za ovim programima, po opštinama, tokom programskog perioda (2015–2020). U stupcima dva do šest nalaze se informacije o broju dostupnih mjesta za djecu koja će pohađati PPP.

U posljednja tri stupca navode se zbirni podaci o dodatnim mjestima koja treba obezbijediti, po pojedinim opštinama, 2015, 2017, odnosno 2019. godine (to su godine kada povećavamo obuhvat djece PPP dodavanjem nove generacije).

Brojevi u ovim stupcima označavaju dodatne kapacitete koje treba obezbijediti (daju kumulativne podatke). Stavka za 2017–2018, na primjer, pruža informacije

o broju mjesta koje treba obezbijediti za 2017/2018. godinu, pod pretpostavkom da je do tada već odgovoreno na potrebe za 2015/2016. godinu.

Tabela 26. Potreba za kapitalnim investicijama – broj dodatnih mjesta koja treba obezbijediti kako bi se zadovoljile potrebe PO u Crnoj Gori, po opštinama, 2015–2020.

Opština	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Andrijevica	0	0	0	0	0	0
Bar*	206	204	344	362	567	578
Berane*	232	223	362	337	464	450
Bijelo Polje*	275	263	446	438	676	666
Budva	239	253	260	231	274	275
Herceg Novi	308	321	323	321	379	379
Kolašin	18	19	32	33	61	62
Kotor*	77	77	104	96	173	176
Mojkovac*	0	0	0	0	15	14
Nikšić	57	63	324	314	647	645
Pljevlja (i Žabljak)	95	100	154	143	195	182
Plužine	0	0	0	0	0	0
Podgorica	1.627	1.645	2.100	2.101	2.872	2.877
Rožaje*	160	167	300	269	430	419
Šavnik*	0	0	0	0	0	0
Tivat	0	0	0	0	20	21
Ulcinj	36	48	103	95	180	177
Ukupno:	3.330	3.384	4.852	4.741	6.953	6.920

Napomena: Ovdje nijesu uključene opštine Cetinje, Danilovgrad i Plav jer nijesmo znali koji su kapaciteti raspoloživi, iako znamo da dodatni kapaciteti postoje; *Možda postoji još raspoloživog prostora u ovim opštinama, ali to nijesmo u mogućnosti da potvrdimo.

IZVOR: Naša analiza.

Na kraju, Tabela 26 predstavlja spoj Tabela 24 i 25. U njoj se navode podaci o dodatnim kapacitetima koje treba obezbijediti, kako za primarne programe tako i za PPP, za period 2015–2020. Treba imati na umu da se programi PPP mogu organizovati i prije i poslije podne, tako da smo u ovoj tabeli, na mjestima gdje pominjemo dodatne kapacitete koje treba obezbijediti, računali samo polovinu od potrebnih kapaciteta za PPP, navedenih u Tabeli 25.

Dodatni kapaciteti mogu se obezbijediti na više načina: u postojećim objektima, tamo gdje to jeste moguće (provjeriti PU obilježene zvjezdicom ‘*’ u Tabeli 26); nalaženjem raspoloživog prostora u osnovnim školama ili drugim objektima u vlasništvu države; izgradnjom dodatnih prostornih kapaciteta u okviru postojećih PU, odnosno izgradnjom novih ustanova. Koliko znamo, Vlada Crne Gore upoznata je sa ovim potrebama i već gradi nove

kapacitete u nekim opštinama, dok u nekim drugim planira izgradnju dodatnih.

7.4 SAŽETAK POGLAVLJA

U ovom poglavlju bavimo se procjenom troškova inicijalnih ulaganja, tj. kapitalnih troškova. Time se „popunjavaju praznine“ iz prethodna četiri poglavlja (gdje kapitalni troškovi nijesu obrađeni), kako bi se ta poglavlja bolje povezala i ponudila njihova sinteza. Navodimo kratak pregled glavnih rezultata poglavlja 7.

- U odjeljku 7.1 pod nazivom „Analiza potreba“ ustanovljavamo da je neophodno obezbijediti: ukupno 3.100 do 3.200 mjesta za trosatne PPP, za djecu koja za godinu dana kreću u školu, 2015. i 2016; dva puta više mjesta (6.400 i 6.100) za djecu koja će za dvije godine krenuti u školu, 2017. i 2018; i gotovo 11.000 mjesta za djecu stariju od tri godine, odnosno djecu koja će za jednu, dvije, ili tri godine krenuti u školu, 2019. i 2020. Uz to, potrebno je obezbijediti dodatnih 3.400 mjesta za primarne programe.
- Potom analiziramo koliko ima neiskorišćenih kapaciteta, tj. raspoloživog prostora po opštinama, a na osnovu bazičnih podataka koje smo dobili putem upitnika. Posebno analiziramo višak mjesta (neiskorišćenih, raspoloživih resursa) za primarne programe, kao i mjesta koja su na raspolaganju za trosatne obrazovne PPP, u svakoj opštini ponaosob.
- Analiziramo potrebe u odnosu na raspoloživost prostora za dodatnu djecu, da bismo na osnovu toga utvrdili potrebe za ukupnim kapitalnim ulaganjima. Ove potrebe, potrebe za tzv. inicijalnim ulaganjima, utvrđuju se za sve dodatne programe, uključujući PPP sa univerzalnim obuhvatom za period 2015–2020.
- Što se tiče primarnih programa, analiza pokazuje da je potrebno obe-

zbijediti ukupno 3.153 dodatna mjesta (najvećim dijelom u Podgorici), a da ima svega 278 mjesta viška (neiskorišćenih/raspoloživih). Pretpostavljamo da će ovaj broj biti relativno postojan tokom perioda 2015–2020, tj. da neće doći do značajnih promjena u strukturi djece i obuhvatu djece PO.

- Broj mjesta koja treba obezbijediti za PPP uvećavaće se tokom perioda 2015–2020, onako kako se bude uvećavao ukupan broj djece koju treba obuhvatiti – od jedne generacije, 2015, kada će biti potrebno dodatnih 1.250 mjesta, do tri generacije, 2019, kada će taj broj iznositi preko 7.800. Pošto se PPP mogu organizovati najmanje dva puta dnevno (budući da traju tri sata), stvarnih kapaciteta koje treba obezbijediti dva puta je manje nego što to pokazuje navedeni broj mjesta.
- Ukupni broj mjesta (za primarne programe i PPP) koji treba obezbijediti za 2015. godinu iznosi oko 3.300. Taj broj se zatim uvećava do skoro 7.000 mjesta, potrebnih u 2019. i 2020. godini.
- Veći broj ovih mjesta potreban je kako bi se prevazišla prenatrpanost kapaciteta u primarnim programima u pojedinim PU (oko 3.100 mjesta tokom cijelog perioda posmatranja). Ostatak mjesta predviđen je za PPP, čije potrebe rastu – od samo par stotina u 2015, do skoro 4.000 dodatnih mjesta, potrebnih 2019. godine.

Dodatni kapaciteti se mogu obezbijediti na više načina: u okviru postojećih objekata, tamo gdje je to moguće; nalaženjem dostupnog prostora u osnovnim školama ili drugim zgradama u vlasništvu države; ili, u konačnom, gradnjom dodatnih kapaciteta u okviru postojećih PU, odnosno gradnjom novih ustanova. Koliko znamo, Vlada Crne Gore upoznata je sa ovim potrebama i u nekim opštinama već gradi nove kapacitete, dok u drugim planira njihovu izgradnju.



8. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Zaključak 1: Obuhvat djece u Crnoj Gori programima PO veoma varira – od dosta visokog u južnom, do izuzetno niskog obuhvata u sjevernom regionu.

Analiza strateškog i regulatornog okvira ukazuje da je u Crnoj Gori prepoznat značaj predškolskog obrazovanja za razvoj djeteta, kao i da postoji dobra programska osnova za njegovo širenje. Trenutni obuhvat djece uzrasta 3–6 godina (koji predstavljaju ciljnu grupu ove studije) iznosi 52% na nivou Crne Gore i veoma varira – u grupi opština sa visokim obuhvatom, koje su mahom opštine južnog regiona, iznosi 88%, dok je u opštinama sa niskim obuhvatom, koje su pretežno opštine sjevernog regiona, svega 27%. Mnoge PU u južnom i centralnom regionu Crne Gore rade preko svojih kapaciteta, sa grupama koje su daleko veće od zakonski propisane norme.

S druge strane, mnoge PU na sjeveru Crne Gore rade ispod svojih kapaciteta. *Strategija ranog predškolskog obrazovanja i vaspitanja za period 2010–2015. godine* (Vlada Crne Gore, 2010) navodi glavne razloge za to što obuhvat nije veći. U slučaju opština južnog regiona, riječ je o nedostatku prostornih kapaciteta. S druge strane, u opštinama sjevernog regiona, gde je obuhvat veoma nizak, mnoge grupe rade ispod svojih kapaciteta. U *Strategiji* se kao mogući razlozi za takvo stanje navode razućdenost naselja i udaljenost od vaspitne jedinice. Opštine sa niskim obuhvatom djece PO ujedno su i opštine koje karakteriše nizak nivo razvijenosti.

U *Strategiji* se takođe ističe da je još uvijek značajan procenat roditelja koji smatraju da je djetetu bolje kod kuće nego u predškolskoj ustanovi, ne sagledavajući pravu korist od pohađanja predškolskog obrazovanja za razvoj djece toga uzrasta.

Preporuka 1: Omogućiti veću dostupnost predškolskog obrazovanja i raditi na proširenju svijesti o njegovom značaju.

Grupa opština sa najnižom stopom upisa predstavlja poseban izazov i potrebno je da ima povlašćen tretman u izradi strategija za puni obuhvat djece. U navedenoj *Strategiji* zaključuje se da je u ovim opštinama potrebno razmišljati o inovativnim modelima usluga i rada. Zakon o predškolskom obrazovanju i vaspitanju predviđa osnivanje Interaktivne službe (IS) kako bi se odgovorilo na neke od potreba djece i porodica u udaljenim seoskim područjima.

Čini nam se da bi Interaktivna služba, kao postojeći modalitet koji se trenutno možda ne koristi u dovoljnoj mjeri, mogla da bude važan instrument proširenja obuhvata. S jedne strane, IS bi mogle da omogućće širenje usluga predškolskog obrazovanja i vaspitanja (npr., kao što je to u mnogim zemljama slučaj sa mobilnim vrtićima).

Osim toga, one bi mogle da posluže i za širenje svijesti o značaju PO, naročito među roditeljima (npr., među roditeljima na sjeveru, kako bi se podstakli da šalju svoju djecu na kraće programe, kada budu kreirani, čak i ako je jedan od roditelja, ili djed/baba kod kuće i može da ih čuva).

Bez sistemskih napora da se poveća svijest roditelja o koristima i značaju predškolskog obrazovanja, neće biti moguće postići univerzalni obuhvat djece u Crnoj Gori predškolskim obrazovanjem. Širenju svijesti o dobrobiti i koristima PO doprinijela bi i javna kampanja, koja bi pomogla roditeljima da prepoznaju značaj predškolskog obrazovanja u razvoju njihove djece.

Sve navedeno u okviru ove preporuke od ključnog je značaja za ostvarivanje glavnog cilja zbog kojeg je naša studija

i nastala – obezbjeđivanja univerzalnog obuhvata djece uzrasta 3–6 godina predškolskim pripremnim obrazovnim programom (PPP).

Zaključak 2: Izdvajanja iz budžeta za PO dosta su niska – niža od prosjeka u OECD zemljama.

Ukupni budžet za PO čini 0,38% BDP-a u Crnoj Gori (2012. godine). Taj procenat je prilično nizak kada se uporedi sa Srbijom, koja izdvaja 0,43% svog BDP-a za budžet za PO, kao i u odnosu na zemlje OECD-a, koje u iste svrhe u prosjeku izdvajaju 0,5% svog BDP-a.

Preporuka 2: Povećati izdvajanja za predškolsko obrazovanje.

Imajući na umu koliko su krupni i značajni pozitivni efekti koje predškolsko obrazovanje sa univerzalnim obuhvatom ima na budući socio-ekonomski razvoj Crne Gore, trebalo bi povećati procenat izdvajanja iz državnog budžeta za PO.

Zaključak 3: Postoji niska stopa realizacije prihoda od roditelja.

Roditelji trenutno plaćaju troškove ishrane za svoju djecu u iznosu od 40 eura mjesečno, za cjelodnevni, odnosno 20 eura, za poludnevni primarni program. Međutim, u praksi se pokazuje da roditelji plaćaju ove troškove samo za one dane kada dijete zaista boravi u PU, odnosno 1,8 eura, ili 0,9 eura za svaki dan pohađanja PU.

Ovo se rješenje ne čini efikasnim budući da je realizacija prihoda u nekim opštinama nedozvoljeno niska. Uz takvu realizaciju prihoda, nije moguće obavezati se na planirane mjere politike.

Preporuka 3: Izmjena politike plaćanja roditeljskih naknada za PO.

Naša je preporuka da se promijeni politika po kojoj roditelji plaćaju samo za one dane kada dijete boravi u PU. Postoji više mogućih rješenja. Prvo je da roditelji plaćaju naknadu čim se dijete upiše, dakle, plaćaju kompletan iznos naknade, bez obzira na to da li dijete određenog dana ide u PU ili ne. Drugo je rješenje da se roditeljima dozvoli da ne plaćaju (odnosno, da plaćaju 50% ili manje od dnevnog iznosa) ukoliko dijete ne može da pohađa PU više od nedjelju dana, ali samo uz ljekarsko opravdanje u pisanoj formi. Rješenje da se fiksni mjesečni iznos plaća redovno, a varijabilni u zavisnosti od pohađanja, ne bi bilo dobro zato što bi smo se opet suočili sa istim problemom – niskom realizacijom prihoda.

Zaključak 4: Kraći program ima potencijal za proširenje obuhvata PO, iako se trenutno ovaj vid programa veoma rijetko sprovodi.

Zakon o predškolskom obrazovanju i vaspitanju predviđa postojanje 'kraćeg programa', koji „može da sadrži kontinuirane ili povremene aktivnosti koje se mogu organizovati jednom ili više puta nedjeljno, u trajanju do četiri sata” (ZPOV, čl. 16 st. 1). Zakon takođe predviđa PPP, kao poseban vid kraćeg programa za djecu od navršenih pet godina života do polaska u osnovnu školu, koja nijesu obuhvaćena primarnim programom, kako bi se bolje pripremila za osnovnu školu (ZPOV, čl. 16 st. 2). Kraći program koji se sada organizuje u Crnoj Gori traje dva sata dnevno. Ovim programom obuhvaćeno je svega 130 djece koja imaju još godinu dana do polaska u školu, a sprovodi se samo u dvije javne PU.

Preporuka 4: Uvođenje trosatnog kratkog programa, koji je prilagođen razvojnim potrebama djece, u sve PU u Crnoj Gori.

Potrebno je razviti trosatni PPP koji više odgovara neophodnim razvojnim efektima koje treba ostvariti. Ovaj je zahtjev u skladu i sa zakonom: pošto je PPP kraći program (ZPOV, čl. 16 st. 2), a predviđeno je da kraći program traje 3–4 sata (ZPOV, čl. 13), znači da i PPP treba da traje 3–4 sata. Ako želimo da bude efikasan i učinkovit u ostvarivanju ciljeva vezanih za razvoj djeteta, **ovaj trosatni program treba da traje najmanje 10 mjeseci, pet dana nedjeljno, kako bi svako dijete dobilo 600 sati godišnje predškolskog obrazovanja.** Proširivanje obuhvata PPP na djecu od navršene treće godine do polaska u školu imalo bi daleko veće razvojne efekte, posebno kada su u pitanju djeca iz porodica sa niskim socio-ekonomskim statusom. Iz ovog razloga, ukoliko želimo postići univerzalni obuhvat, **PPP bi morao biti besplatan.** Bilo bi takođe značajno ukoliko bi se u okviru PPP obezbijedila **užina za svu djecu.** Program bi tako bio privlačniji za roditelje djece iz ugroženih grupa, koji inače možda ne bi slali svoju djecu na PPP. Obezbijeđena hrana, naročito u slučaju djece iz ugroženih grupa, mogla bi imati i dodatni razvojni efekat, ako bi se uključile i neke osnovne namirnice koje ovoj djeci nedostaju u svakodnevnoj ishrani.

Zaključak 5: Troškovi uvođenja PPP predstavljaju manji dio ukupnih troškova za PO.

Prvenstvena svrha ovog istraživanja jeste procjena troškova potpunog obuhvata PO za djecu od tri do šest godina, a posebno troškova uvođenja PPP za svu djecu ovoga uzrasta. Studija procjenjuje troškove uvođenja PPP polazeći od

sljedeće projekcije: počelo bi se sa opštim obuhvatom djece uzrasta od pet godina do polaska u školu, 2015. godine; zatim da bi se 2017. godine uključila djeca koja će tada imati četiri godine ili više; na kraju, 2019. godine, uključila bi se i djeca koja će tada imati tri godine ili više. Ako bi ovaj program bio u cjelosti primijenjen, u Crnoj Gori bi 2020. godine bio ostvaren opšti obuhvat djece uzrasta 3–6 godina.

Analiza pokazuje da bi se ukupni tekući troškovi PO, koje je neophodno pokriti kako bi se obezbijedio potpuni obuhvat djece odgovarajućeg uzrasta, u periodu 2015–2020. godine, kretali od ispod 18 miliona eura, 2015, do više od 20 miliona eura, 2020. godine. Komponenta troškova primarnih programa iznosi nešto manje od 17 miliona eura tokom cijelog perioda, dok se troškovi PPP uvećavaju – od oko 1 milion eura, 2015, do oko 3,5 miliona eura, 2020. godine. **Troškovi uvođenja PPP činili bi 6% ukupnih troškova PO u 2015. godini, a 17% u 2019. godini. Oni, dakle, čine manji dio ukupnih troškova PO, u toku cijelog implementacionog perioda.**

Preporuka 5: Ulagati u dalji razvoj PPP za djecu uzrasta 3–6 godina.

Analiza troškova pokazuje da bi bilo efikasnije ulagati u dalji razvoj PPP i ostvarivanje univerzalnog obuhvata – nego u primarne programe. Prethodno smo pokazali da bi PPP u vidu kratkog programa odgovarao razvojnim potrebama djeteta ukoliko bi trajao tri sata i odvijao se 10 mjeseci godišnje. Zato smo dalje u studiji razmatrali načine finansiranja potpunog obuhvata djece, pod pretpostavkom da se cijena primarnih programa znatnije ne (što je moguće pod uslovom da realizacija naplate bude mnogo efikasnija), a da PPP bude besplatan za svu djecu, uključujući i onu koja već pohađaju primarne programe (tj. djecu koja pohađaju cjelodnevni ili poludnevni program u vrtiću) i kojoj bi se

obrazovni sadržaji PPP prenosili u okviru njihovih primarnih programa.

Zaključak 6: Oko jedne četvrtine troškova uvođenja potpunog obuhvata PO u Crnoj Gori ostaje nepokriveno postojećim budžetom, što bi se finansiralo iz naknada koje plaćaju roditelji za djecu koja pohađaju primarne programe

Troškovi koji se ne mogu pokriti trenutnim izdvajanjima iz budžeta za PO kreću se od 4,4 do 5,6 miliona eura godišnje, za period 2015–2020. godine. Visina iznosa troškova uglavnom zavisi od broja generacija na koje se odnosi PPP, kao i od obuhvata djece primarnim programima PO. **Država bi u posmatranom periodu pokrivala oko 75% ukupnih troškova PO, a ostalo bi nepokriveno oko 25% (od 24% do 28%, zavisno od godine). Ovi troškovi finansirali bi se iz naknada koje plaćaju roditelji za djecu koja pohađaju primarne programe, a PPP bi bio besplatan za sve – i za djecu koja pohađaju primarni program, i za djecu koja pohađaju trosatni PPP.**

Preporuka 6: Mogući scenariji finansiranja PO u Crnoj Gori

Postoje različiti načini na koje dodatni neophodni troškovi za finansiranje PO mogu biti potraživani od roditelja. Trenutno, roditelji plaćaju 40 i 20 eura mjesečno za primarne programe, što je poslužilo kao referentna vrijednost za izračunavanje iznosa koji bi trebalo da plaćaju i u budućnosti, u iste svrhe. Studija nudi različite scenarije, tj. različite distribucije naknada od strane roditelja, koje bi omogućile da se pokriju troškovi uvođenja potpunog obuhvata PO. Polazi se od pretpostavke da je stopa naplate 100%, iako to, kao što je rečeno, trenutno nije slučaj. Razmotrili smo više opcija,

koje različito odgovaraju na niz ključnih pitanja.

- Da li naknade za jaslice i vrtić treba da bude jednake, ili naknada za jaslice treba da bude viša budući da su troškovi veći (zbog većeg broja potrebnog osoblja i manjeg broja djece po grupi)?
- Da li da naknada bude ista tokom cijelog perioda uvođenja PPP, od 2015. do 2020. godine, ili da postepeno raste, sa povećanjima u 2017. i 2019. godini?
- Da li da naknada bude jednaka u svim opštinama, ili da bude niža u opštinama sa nižim obuhvatom (koje su ujedno i slabije razvijene opštine, mahom sjevernog regiona), a viša u opštinama sa višim obuhvatom (uglavnom razvijenije opštine južnog regiona)? Opredijelili smo se da ispitujemo scenario u kome bi naknada u opštinama sa niskim obuhvatom bila 20% niža, a u opštinama sa visokim obuhvatom 20% viša od naknade koju bi plaćali roditelji u opštinama sa srednjim obuhvatom.
- Uzevši u obzir realnu situaciju – veoma nisku naplatu od strane roditelja – osmišljene su još dvije varijante scenarija: da se naknada realizuje 100%, ili da se naknada realizuje samo 80%.

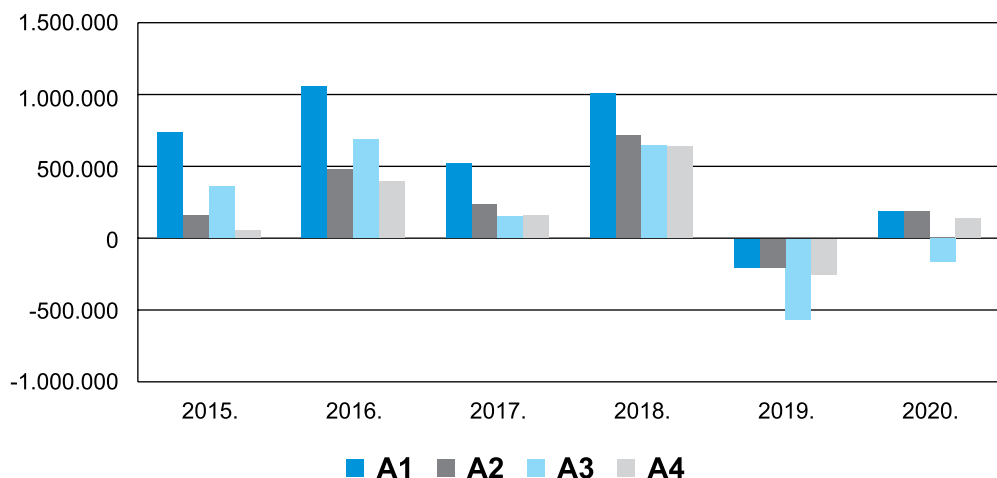
Scenariji su podijeljeni u tri grupe: A, B i C. Dok scenario C dozvoljava da se naplata naknade realizuje u 80% slučajeva, scenariji A i B predviđaju da se realizuje puna naplata naknade (100%) od strane roditelja. Efikasnost scenarija procjenjivana je novčanim iznosima koje bi oni generisali u svakoj od pet godina implementacije (od 2015. do 2020. godine). U procjeni smo vodili računa o tome da ukupni prihodi koji bi se dobili u toku godine budu dovoljni da pokriju troškove neophodne za uvođenje PPP u

toj godini, a da pritom ne budu značajno viši od ukupnih troškova, tj. da ne stvaraju nepotrebno opterećenje za roditelje. Odnos prihoda i troškova po scenarijima prikazan je u slikama 8, 9 i 10.

Scenariji A predviđaju da se plaća ista naknada za jaslice i za vrtić (Slika 8). **Scenario A1** pokazuje da bi ukupni troškovi predloženih programa PO mogli da se financiraju sa naknadama od 38 eura, za cjelodnevne, i 19 eura, za poludnevne programe, u svim opštinama i kroz cijeli period 2015–2020. godine. Loša strana ovog scenarija jeste što on generiše viškove u prvim godinama implementacije. **Scenario A2** zato pretpostavlja postepeno povećanje cijene PO od 2015. godine, kada bi ona iznosila 34 eura za cjelodnevne, i 17 eura za poludnevne programe, do 2020. godine, kada bi cijena iznosila 38 i 19 eura. Ovaj scenario je bolji od prethodnog zato što omogućava da roditelji plaćaju

niže naknade za PO i, shodno tome, kreira za 50% manje viškova u prvim godinama. Ne sakupljaju se nepotrebna sredstva pa je, samim tim, ovaj scenario efikasniji. U **scenariju A3** uzima se u obzir i stopa upisa po opštinama. Naknada u opštinama sa srednjim nivoom obuhvata bila bi 34 eura, za cjelodnevni, i 17 eura za poludnevni program. U opštinama sa visokim obuhvatom naknada bi bila za 20% viša, dok bi u opštinama sa niskim obuhvatom ona iznosila 80% od srednje naknade. Loša strana ovog scenarija jeste to što se pojavljuje nedostatak finansijskih sredstava u posljednjim godinama implementacije. Na kraju, **scenario A4**, koji kombinuje scenarije A2 i A3, podrazumijeva i razlike u cijenama PO između opština u zavisnosti od obuhvata, kao i postepeno povećanje cijene vrtića i jaslica od 2015. do 2020. godine. U ovom se scenariju ukupni prihodi najmanje razlikuju od ukupnih troškova.

Slika 8. Troškovni scenariji grupe A za finansiranje nepokrivenih troškova PO od strane roditelja, 2015–2020, EUR u stalnim cijenama iz 2012.



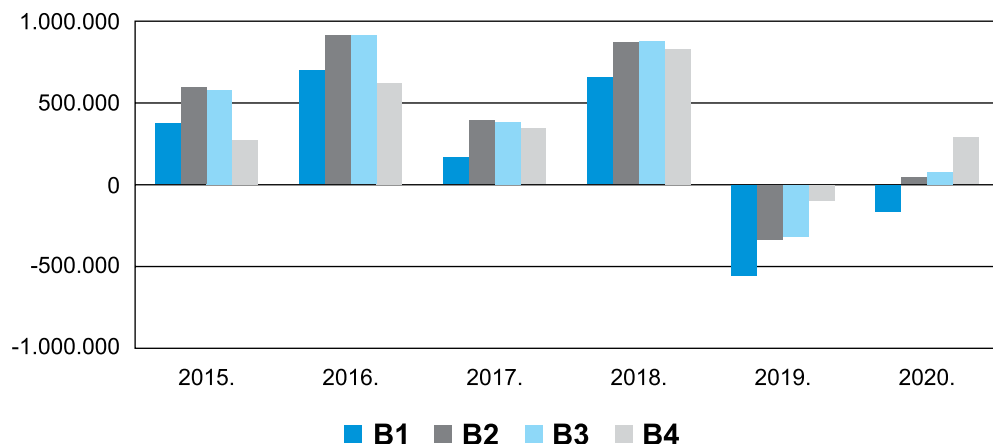
Napomena: Iznosi predstavljaju sredstva koja preostanu nakon što se financiraju svi troškovi, odnosno razliku između ukupnih prihoda i ukupnih rashoda. Ukoliko je

iznos pozitivan, to znači da su prihodi veći od troškova i taj iznos predstavlja preostala sredstva, a ukoliko je negativan, predstavlja nedostatak sredstava.

Scenariji B predlažu da jaslice budu skuplje od vrtića (Slika 9). Obradili smo četiri scenarija u ovoj kategoriji. **Scenario B1** predviđa da naknada koju roditelji plaćaju bude 40 i 20 eura mjesečno, za cjelodnevni i poludnevni program u jaslicama, a 34 i 17 eura mjesečno, u vrtiću. Međutim, ovaj scenario generiše značajan manjak u posljednje dvije godine implementacije. **Scenario B2** predviđa nešto veće naknade za vrtić – 36 i 18 eura mjesečno – čime se postiže znatno bolja usklađenost prihoda i troškova. U **scenariju B3** cijenu vrtića držimo na 34 i 17 eura, ali uvodimo razlike u naknadi

koje plaćaju roditelji u zavisnosti od stope obuhvata u opštini. Rezultat u pogledu usaglašenosti prihoda i troškova koji dobijamo u ovom scenariju skoro je identičan onome u scenariju B2. Najzad, **scenario B4** pretpostavlja različite naknade po opštinama, u zavisnosti od grupe po stopi upisa, različite naknade za vrtić i jaslice, kao i da naknade rastu s godinama. Od svih scenarija B, **B4 pokazuje najmanja odstupanja prihoda od troškova. Negativna strana ovog scenarija jeste to što je dosta komplikovan za primjenu zbog cijena koje variraju po različitim osnovama.**

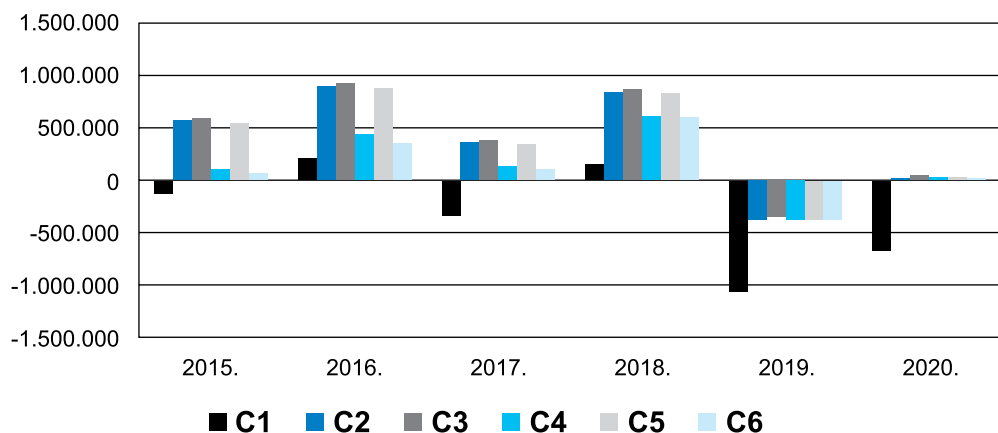
Slika 9. Troškovni scenariji grupe B za finansiranje nepokrivenih troškova PO od strane roditelja, 2015–2020, EUR u stalnim cijenama iz 2012.



Scenarijima C odstupa se od pretpostavke o naplati 100% naknada od strane roditelja (Slika 10). Ako pretpostavimo da roditelji plaćaju naknade u samo 80% slučajeva, mjesečna naknada se uvećava za oko 20%, što pokazuju svi scenariji u ovoj kategoriji. **Scenario C1** pokazuje da sa naknadom od 40 i 20 eura ne bismo mogli da pokrijemo predložene troškove PO. U stvari, trebalo bi da naknade budu najmanje 46, za cjelodnevne, odnosno 23 eura mjesečno, za poludnevne programe, kao što to predviđa **scenario C2**, da bi se predloženi programi PO, za period

2015–2020, finansirali. Ako bismo uveli različite naknade za jaslice i vrtić, kako previđa **scenario C3**, one bi iznosile čak 50, odnosno 25 eura, za cjelodnevni i poludnevni program u jaslicama, i 45, odnosno 22,5 eura, za vrtić. To smatramo izuzetno visokim povećanjem cijene u odnosu na sadašnju. **Scenario C4** dozvoljava rast naknade tokom godina, dok **scenario C5** uzima u obzir različitu visinu naknade u zavisnosti od stope obuhvata u opštini. **Scenario C6** kombinuje scenarije C4 i C5.

Slika 10. Troškovni scenariji grupe C za finansiranje nepokrivenih troškova PO od strane roditelja, 2015–2020, EUR u stalnim cijenama iz 2012.



Analiza je pokazala da su, sa stanovišta razlike između prihoda i troškova, efikasniji programi gdje se naknada mijenja tokom godina.

- Od svih A scenarija, scenario A4 pokazuje najmanju razliku između ukupnih prihoda i ukupnih troškova, a za njim slijedi scenario A2.
- Od svih scenarija B, scenario B4 za rezultat ima najmanju razliku između prihoda i troškova i time je u prednosti nad drugim scenarijima te grupe.
- Od svih scenarija C, scenariji C4 i C6 pokazuju najniža odstupanja prihoda od troškova.

Pri izboru scenarija, pored razlike između prihoda i troškova, treba voditi računa i o drugim prioritetima u politici uvođenja univerzalnog obuhvata djece predškolskim obrazovanjem. Jedan od osnovnih jeste naknada koju roditelji treba da plate. U tom pogledu, scenariji C su manje prihvatljivi, kao što prikazuje Tabela 27. Kod scenarija C, stopa naplate od 80% uslovljava povećanje iznosa naknade koju roditelji treba da plate za oko 20%. **Scenario C2 pokazuje da je najniža naknada koja bi mogla da pokrije troškove PO pri stopi**

naplate od 80% – 46 i 23 eura (upor. sa 38 i 19 eura, kolika bi bila pri stopi naplate od 100%). Ove su naknade znatno veće od dosadašnjih i sigurno bi predstavljale veliko opterećenje za roditelje. Zaključimo: **stepen realizacije naknada od roditelja ima suprotan efekat na opšti nivo naknada koje plaćaju roditelji. Drugim riječima, što je niža stopa naplate, to je viša ukupna naknada koju plaćaju roditelji.** Zato je snažna preporuka koja proizilazi iz ove studije da se sistem naplate mora promijeniti i da ona mora biti mnogo efikasnija nego do sada.

Tabela 27. Naknade koje treba da plaćaju roditelji za cjelodnevne programe, po izabranim scenarijima, EUR u stalnim cijenama iz 2012.

			2015.	2017.	2019.
Naknade po scenariju A2					
			34	36	38
Naknade po scenariju A4					
Grupa opština	Visoki obuhvat djece		38	41	43
	Prosječni obuhvat djece		32	34	36
	Niski obuhvat djece		26	27	29
Naknade po scenariju B4					
Grupa opština	Visoki obuhvat djece	jaslice	46	47	48
		vrtić	38	41	43
	Prosječni obuhvat djece	jaslice	38	39	40
		vrtić	32	34	36
	Niski obuhvat djece	jaslice	30	31	32
		vrtić	26	27	29
Naknade po scenariju C4					
			42	44	46
Naknade po scenariju C6					
Grupa opština	Visoki obuhvat djece		48	50	53
	Prosječni obuhvat djece		40	42	44
	Niski obuhvat djece		32	34	35

Napomena: Plava boja pokazuje naknade veće od one koju roditelji trenutno plaćaju za cjelodnevni program i koja iznosi 40 eura mjesečno; crvena boja pokazuje naknade koje su jednake kao ona koja se trenutno naplaćuje ili su niže od nje.

Iz date analize slijedi da se kao najefikasniji, a time, u finansijskom smislu i najprihvatljiviji za roditelje, izdvajaju scenariji A4, A2 i B4. No, bez obzira na to, uvijek treba ostaviti mogućnost da izbor scenarija bude

prilagođen nekim drugim kriterijumima, u skladu sa konkretnim prioritetima državne politike.

Zaključak 7: Da bi se postigao potpuni obuhvat, neophodni su dodatni kapaciteti. Trebalo bi da oni obezbijede dodatna mjesta kako bi se prevazišla preopterećenost primarnih programa, kao i nova mjesta u okviru PPP za djecu uzrasta 3–6 godina.

Ukupan broj mjesta (za primarne programe i PPP) koje treba obezbijediti za 2015. godinu iznosi oko 3.300 mjesta. Taj se broj zatim uvećava do skoro 7.000 mjesta, potrebnih u 2019. i 2020. godini. Međutim, veći broj ovih mjesta potreban je kako bi se riješio problem „prenatranosti“ grupa u primarnim programima, u pojedinim PU (s obzirom na zakonske norme koje propisuju broj djece po grupama, oko 3.100 djece je prekobrojno, tokom cijelog perioda posmatranja, a najviše ih je u Podgorici – 1.700 djece). Ostala mjesta koja treba obezbijediti potrebna su za PPP, koji ima rastuću tražnju – od samo par stotina mjesta za djecu u 2015, do skoro 4.000 mjesta, koliko je potrebno u 2019. godini.

Preporuka 7: Obezbjedivanje dodatnih kapaciteta ne mora se odnositi samo na izgradnju novih objekata.

Neophodno je obezbijediti dodatne kapacitete (broj mjesta za djecu) kako bi se ostvario univerzalni obuhvat djece sadržajima PPP. Budući da PPP traje samo tri sata, nastava se može organizovati u najmanje dvije (moguće i tri) smjene, pa je takva organizacija uzeta u obzir prilikom procjene potrebnog broja mjesta. Stoga je i potreba za dodatnim kapacitetima za PPP bila znatno manje nego u slučaju primarnih programa, koji u prosjeku traju od pet do devet sati (poludnevni, odnosno cjelodnevni programi) i stoga se ne mogu se organizovati u dvije smjene.

Dodatni kapaciteti mogu se obezbijediti u postojećim objektima, tamo gdje je to moguće (nalazi naše studije ukazuju PU u kojima ima slobodnih kapaciteta). Drugi način jeste nalaženje raspoloživog prostora u osnovnim školama ili drugim zgradama u vlasništvu države. Problem se može riješiti i izgradnjom dodatnih prostornih kapaciteta, bilo u okviru postojećih PU, bilo u novim ustanovama. Vlada Crne Gore upoznata je sa ovim potrebama i u nekim opštinama već gradi nove kapacitete, dok u drugima planira izgradnju dodatnih.

SPISAK KORIŠĆENE LITERATURE

Barnett, S. (1995). Long-term effects of early childhood programs on cognitive and school outcomes. *The Future of Children*, 5(3), 25–70.

Berlinski, S., Galiani, S., & Gertler, P. (2009). The effect of pre-primary education on primary school performance. *Journal of Public Economics*, 93(1–2), 219–234.

Blau, F., & Currie, J. (2006). Pre-school, day care, and after-school care: Who's minding the kids? U E. Hanushek & F. Welch (Eds.), *The Handbook of Education Economics*, 2(6) (pp. 1163–1278). Amsterdam, North Holland: Elsevier.

Cascio, E. U. (2009). *Do investments in universal early education pay off? Long-term Effects of Introducing Kindergartens into Public Schools*. NBER Working Paper No. 14951.

Currie, J. (2001). Early childhood education programs. *Journal of Economic Perspectives*, 15(2), 213–239.

EACEA (2009). *Early childhood education and care in Europe: Tackling social and cultural inequalities (ECEC in Europe)*. Brussels: European Commission, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.

Evropska komisija (2010). *Strategija Evropa 2020: Strategija pametnog, održivog i inkluzivnog rasta* < http://www.azoo.hr/images/razno/eu_hr.pdf > 18.10.2014.

Felfe, C., & Lalive, R. (2010). How does early child care affect child development? Learning from the children of German Unification.

Felfe, C., & Lalive, R. (2012). *Early child care and child development: For whom it works and why*. CESifo Working paper No. 4043.

Field S., Kuczera M., & Pont B. (2007). No more failures: Ten steps to equity in education. *Education and Training Policy*, OECD Publishing.

Fitzpatrick, M. D. (2008). Starting school at four: The effect of universal pre-kindergarten on children's academic achievement. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 8(1) (Advances), Article 46.

Gorey, K. (2001). Early childhood education: a meta-analytic affirmation of the short and long-term benefits of educational opportunity. *School Psychology Quarterly*, 16(1), 9–30.

Gormley Jr., W. T., Phillips, D., & Gayer, T. (2008). The early years: Preschool programs can boost school readiness. *Science*, 320(5884), 1723–1724.

Havnes, T., & Mogstad, M. (2011). No child left behind: Subsidized child care and children's long-run outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2), 97–129.

Heckman, J. J. (2000). Policies to foster human capital. *Research in economics*, 54(1), 3–56.

- Heckman, J. (2007). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science* (5782), 312, 1900–1902.
- Heckman, J. (2012). The case for investing in young children. In B. Falk (ed.), *Defending Childhood: Keeping the Promise of Early Education*: 235.
- Heckman, J., & Masterov, D. (2007). The productivity argument for investing in young children. *Science*, 29(3), 446–493.
- Heckman, J., & Masterov, D. (2007). The Productivity Argument for Investing in Young Children. *Review of Agricultural Economics*, 29(3), 446–493.
- IMF (2013) International Monetary Fund. *Report for Selected Countries and Subjects*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/weodata/weorept.aspx?pr.x=36&pr.y=13&sy=2005&ey=2018&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=943%2C942&s=NGDP_R%2CNGDP_RPCH%2CNGDP%2CPCPIPCH%2CPCPIE%2CPCPIEPCH&grp=0&a=> 18.10.2014.
- Institut za javno zdravlje (2006). *Stanje prava žena i djece u Crnoj Gori: Istraživanje višestrukih pokazatelja* (MICS3), Podgorica, Crna Gora: Autor.
- ISSET Policy Institute (2012). *Comprehensive costing and finance strategies for the early learning system in Georgia*, Tbilisi, Georgia.< <http://www.iset-pi.ge/files/comprehensivecosting.pdf>. > 18.10.2014.
- Lynch, R. G. (2005). *Policy perspectives*. San Francisco, California: WestEd.
- Magnuson, K. A., Ruhm, C. J., & Waldfogel, J. (2004). *Does pre-kindergarten improve school preparation and performance?* NBER Working Paper No. 10452.
- Ministarstvo prosvjete i nauke (2010). *Strategija ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja (2010–2015)*. Podgorica, Crna Gora: Autor.
- Ministarstvo rada i socijalnog staranja (2013). *Pregled materijalnog obezbjeđenja po opštinama januar – avgust i Pregled materijalnog obezbjeđenja porodica za 2013*. <<http://www.minradiss.gov.me/informacije/MOP>> 18.10.2014.
- Monstat (2010). *Rođeni – podaci*. <<http://www.monstat.org/cg/page.php?id=274&pageid=49>> 18.10.2014.
- Myers, Robert G. (2008). Costing early childhood care and development programmes. *Online Outreach Paper 5*, The Hague, The Netherlands: Bernard van Leer Foundation.
- OECD (2006). *Starting strong II: Early childhood education and care*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011). *PISA in Focus: Does participation in pre-primary education translate into better learning outcomes at school?* Paris: OECD Publishing.
- Pješčić, M. (1977). Uticaj predškolskog vaspitanja na uspeh u prvom razredu osnovne škole. *Predškolsko dete*, 1, 27–30.
- Ravens, Jan van (2010). *Fair play*. Skopje, Makedonija: Ministry of Labour and Social Policy.

Sylva, K., Melhuish, E.C., Sammons, P., Siraj, Blatchford, I. and Taggart, B. (2004). *The effective provision of preschool education* (EPPE) Project: Technical Paper 12 The Final Report: Effective PreSchool Education. London: DfES / Institute of Education, University of London. <<http://www.ioe.ac.uk/research/66740.html>> 18.10.2014.

Shonkoff, J. P., & Phillips, D. A. (Eds.). (2000). *From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development*. Washington D.C.: National Academies Press.

UNICEF (novembar, 2011). *Studija o siromaštvu djece u Crnoj Gori*. Podgorica, Crna Gora: Autor.

UNICEF (2012). Djeca u Crnoj Gori: Podaci iz Popisa 2011. <http://www.monstat.org/userfiles/file/vijesti/Djeca_u_Crnoj_Gori_crnogorski.pdf. > 18.10.2014.

UNICEF (2012a). *Investing in Early Childhood Education in Serbia*, UNICEF Working Papers, September 2012, Belgrade.

Vujić S., & Baronijan H. (2013). Preschool education and school performance: Evidence from PISA 2009. *Psihološka istraživanja* XVI(2), 105-140.

Vujić, S., & Baronijan, H. (2011). *Preschool education and school performance: Evidence from PISA 2009*, Working Paper.

Woessmann, L. (2008). Efficiency and equity of European education and training policies. *International Tax and Public Finance* 15.2: 199-230.

WB (2014). The World Bank Group – Homepage, <<http://www.worldbank.org/en/topic/earlychildhooddevelopment>> 18.10.2014.

ANEKS I

IZVORI PODATAKA, PRIMIJEJENA METODOLOGIJA I NJENA OGRANIČENJA

Svrha ove studije bila je izrada različitih scenarija finansiranja koji bi obezbijedili univerzalni obuhvat djece predškolskim obrazovanjem (PO) u Crnoj Gori i ponudili različite modalitete učešća roditelja u finansiranju PO. Takođe, zamišljeno je da studija pruži sveobuhvatnu sliku stanja u sektoru PO u Crnoj Gori. Da bismo ostvarili ciljeve predložene u projektnom zadatku, koristili smo mnoštvo raznorodnih primarnih i sekundarnih podataka i različite metode analize.

Sekundarni podaci

U analizi koja je izvršena u okviru ove studije koristili smo i primarne i sekundarne podatke. Za analizu najznačajniji podaci dobijeni su od Ministarstva prosvjete Crne Gore (MP). Drugi po značaju izvor sekundarnih podataka bio je Zavod za statistiku Crne Gore (Monstat). Koristili smo i podatke Svjetske banke (WB), kao i dostupne podatke Ministarstva rada i socijalnog staranja (MRSS) i Ministarstva finansija Crne Gore. Nakon analize dostupnih sekundarnih podataka, napravljen je plan kako da se prikupe ostali neophodni podaci putem primarnog istraživanja.

Primarni podaci

Za procjenu troškova obezbjeđivanja univerzalnog PO, bilo je potrebno prvo procijeniti postojeće ukupne troškove

različitih programa PO, po djetetu. Da bismo prikupili relevantne podatke u te svrhe, ali i one koji su nam potrebni za druge ciljeve predviđene našim projektnim zadatkom, obavili smo dva primarna istraživanja u formi ankete. U oba slučaja, uzorci su bili predškolske obrazovne ustanove (PU) u Crnoj Gori.

Prvo istraživanje

Prvo istraživanje sprovedeno je u periodu od 15. decembra 2013. do 21. januara 2014. godine, a obuhvatilo je:

- sve postojeće javne PU, ukupno 21: u svakoj opštini po jedna, s izuzetkom Žabljaka, koji je obuhvaćen javnom PU u Pljevljima, i Podgorice, u kojoj postoje dvije javne PU; ovo nije uzorak, već popis; i
- šest od 14 postojećih privatnih PU, pri čemu je odabir izvršen na osnovu 'pogodnog' uzorkovanja.

S obzirom na to da javne PU pokrivaju ogromnu većinu djece koja pohađaju PO, ukupni stepen moguće greške u uzorku je minimalan. Od 15.304 djece obuhvaćene našim uzorkom, manje od 1,5% pohađa privatne PU. Prosječan broj djece u privatnim PU obuhvaćenim našom studijom (šest od 14) iznosi 36. Ako ovaj podatak uzmemo kao pokazatelj veličine privatnih PU koje nijesu obuhvaćene uzorkom (8), dolazimo do ukupnog broja od 288 djece koja, eventualno, nijesu pokrivena (8×36). Taj broj zaokružujemo okvirno na 300 (zato što ne utiče značajno) i dolazimo do procjene ukupnog broja djece koja pohađaju PU u Crnoj Gori – 15.604 djece ($15.304 + 300$). Po našoj procjeni, manje od 2% djece nije obuhvaćeno našim uzorkom ($300/15.604$). Pošto je, dakle, našim uzorkom pokrivena ogromna većina djece, možemo izvoditi održive zaključke o predmetnoj populaciji s najvećom pouzdanošću.

Drugo istraživanje

Pokazalo se da podaci o naknadama za troškove ishrane od strane roditelja značajno odstupaju od onoga što smo očekivali. Kako su ta plaćanja od suštinskog značaja za naš primarni zadatak – izračunavanje troškova predškolskog obrazovanja sa univerzalnim obuhvatom djece starije od tri godine predškolskim pripremim programom – uradili smo dodatno istraživanje s ciljem da još jednom provjerimo podatke koje smo dobili u prvom istraživanju.

U drugom istraživanju željeli smo da dobijemo i podatke o stvarnoj stopi pohađanja i troškovima ishrane.

Drugo istraživanje sprovedeno je samo u javnim PU. Pošto se ključno pitanje ticalo prihoda (naknada roditelja za troškove ishrane), istraživanje privatnih PU nije bilo od značaja (ocijenjeno je da njihovi podaci o prihodima nijesu relevantni u svrhe našeg programiranja troškova).

Da ponovimo, istraživanjem smo obuhvatili sve PU, tako da nijesmo koristili uzorak, već popis. Stoga nema potrebe opravdavati reprezentativnost uzorka, niti održivost dobijenih informacija.

Drugo istraživanje sprovedeno je u periodu od 10. do 25. maja 2014. godine. Rezultati ovog istraživanja nijesu se značajno razlikovali od prvog, što je potvrdilo naše prve nalaze.

Primijenjena metodologija i njena ograničenja

U tekstu koji slijedi opisaćemo metodologiju koju smo koristili prilikom analize podataka. Ta metodologija ima izvjesna ograničenja, koja će takođe biti objašnjena u nastavku.

Deskriptivna statistika i tabele

Po našem mišljenju, pri opisu tipične vrijednosti populacije najkorisnije su **mjere centralne tendencije**.

U analizi smo koristili medijanu u malom broju slučajeva, prostu srednju vrijednost i ponderisanu srednju vrijednost. Razlika između ovih vrijednosti je u tome što prosta srednja vrijednost ne uzima u obzir postojeće razlike među analiziranim jedinicama (obično u veličini). Drugim riječima, prosta srednja vrijednost jednaki značaj pridaje svim vrijednostima, dok ponderisana veći značaj pridaje jedinicama koje su više (npr., PU koje imaju veći broj djece). Da bismo dobili što više informacija iz naših podataka, često smo koristili obje mjere.

Glavno ograničenje i ponderisane i proste srednje vrijednosti jeste njihova osjetljivost na netipične vrijednosti. Stoga smo u nekim djelovima izvještaja koristili medijanu, kao mjeru centralne tendencije na koju ne utiču netipične vrijednosti.

Mjere disperzije, kao standardna devijacija i koeficijent varijacije, korišćene su kako bi se opisala stabilnost izračunatih pokazatelja (srednje vrijednosti). Standardna devijacija mjeri iznos varijacije od proste srednje vrijednosti. Niska standardna devijacija pokazuje da tačke podataka pokazuju tendenciju da su veoma blizu srednjoj vrijednosti, a visoka standardna devijacija pokazuje da su tačke podataka raspršene po širem intervalu vrijednosti. Ograničenje svojstveno standardnoj devijaciji jeste da ona zavisi od ukupnog nivoa posmatrane varijable (npr., što je veća prosta srednja vrijednost neke varijable, to je ona volatilnija). Iz tog razloga, u situacijama kada je trebalo da uporedimo varijable različitog opšteg nivoa, koristili smo koeficijent varijacije. Koeficijent varijacije definiše se kao odnos standardne devijacije i srednje vrijednosti, kako bi se kontrolisao uticaj nivoa varijable.

Regresiona analiza

Regresiona analiza je korišćena da bi se procijenila jedinična cijena i ocijenila dinamika specifične grupe djece. Osnovna

zamisao u regresionoj analizi jeste da se opiše odnos između varijable koja je predmet interesovanja (zavisne varijable, Y) i eksplanatornih varijabli ($X_1, X_2, \dots, X_n$):

$$\hat{Y} = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_{n-1} X_{n-1} + \beta_n X_n.$$

Ključne komponente regresionog modela su regresioni koeficijenti ($\beta_1, \beta_2 \dots \beta_n$), koji se mogu definisati kao prosječna promjena zavisne varijable pri promjeni odgovarajuće eksplanatorne varijable za jedan (dok su ostale eksplanatorne varijable konstantne). Odgovarajuća mjera o tome koliko tačke podataka odgovaraju statističkom modelu jeste koeficijent determinacije, ili kvadrirano R. Može se definisati kao srazmjera varijacije zavisne varijable koju dati statistički model

objašnjava. Ograničenje svojstveno regresionoj analizi jeste to da je osjetljiva na netipične vrijednosti. Sredstvo koje se obično koristi u te svrhe jeste ponavljanje analize bez uključivanja netipičnih vrijednosti nauštrb uže baze podataka.

Formula UNDP-a

Formula koju predlaže UNDP za procjenu troškova predškolskih obrazovnih programa glasi:

$$Exp_i = c_i \times Norm \times p_i$$

gdje je:

- Exp_i – ukupni troškovi države za programe PO,
- c_i – faktor ili koeficijent kako bi se uzele u obzir posebne okolnosti (troškovi prevoza),
- $Norm$ – jedinična cijena, ono što treba platiti po djetetu, u normalnim okolnostima,
- p_i – predmetna populacija, ukupni broj djece koju treba obuhvatiti
- i – označava posmatranu opštinu.

U ovoj metodologiji c-koeficijent (ili 'c-gustina') koristi se kao ponder na jediničnu cijenu kako bi se uzele u obzir regionalne razlike. Zbog manje gustine naseljenosti, moguće je predvidjeti dodatne troškove, koji se mogu upotrijebiti za organizovanje prevoza djece do PU i nazad, kao i za organizovanje vaspitača koji bi putovali do mjesta stanovanja djece i sl. C-koeficijent se takođe koristi kako bi se uzele u obzir male veličine u

udaljenijim seoskim područjima, koje su manje isplative.

Glavno ograničenje ove metodologije nastaje zbog pretpostavke da se sve relevantne razlike među opštinama odlikavaju samo i isključivo u gustini naseljenosti – te, prema tome, u c-koeficijentu, koji bi trebalo da predstavlja funkciju gustine naseljenosti.

ANEKS II

PROCJENA BROJA DJECE U CRNOJ GORI ZA PERIOD 2015-2020, UKUPNO I PO OPŠTINAMA, KAO I BROJA DJECE IZ RAZLIČITIH OSJETLJIVIH GRUPA

Da bismo procijenili broj djece starosti 0–6 godina, po uzrasnim kategorijama, koristili smo podatke zavoda Monstat: broj novorođene djece svake kalendarske godine, za sve generacije rođene tokom perioda 2005–2012. godine (Monstat, 2014) i broj djece zabilježen u Popisu iz 2011. godine. U analizi smo pošli od pretpostavke da u toku perioda procjene nema migracije niti mortaliteta. To znači da je, na primjer, ukupan broj novorođene djece 2011. (tj. broj djece uzrasta 0) jednak broju jednogodišnjaka 2012. godine.

Da bismo napravili naše proračune, date u šestom poglavlju ove studije, trebalo je da procijenimo broj djece uzrasta 0–6 godina, za svaku godinu starosti ponosob i za svaku opštinu u Crnoj Gori. To znači da smo morali da procijenimo broj novorođene djece u periodu 2013–2019, (npr., dijete rođeno 2014. imaće šest godina 2020), za svaku opštinu posebno. Do procjene ovoga broja došli smo uz pomoć regresione analize. Uradili smo zasebnu regresionu analizu istorijskih podataka za period 2005–2012, o broju novorođene djece u svakoj opštini. Nema zvaničnih podataka o ukupnom broju djece sa smetnjama u razvoju¹. Putem

našeg upitnika došli smo do podataka o broju djece sa smetnjama u razvoju koja trenutno pohađaju PO – upravo te podatke koristili smo u procjeni troškova. Pošto računamo na univerzalni obuhvat djece sadržajima PPP, to podrazumijeva i univerzalni obuhvat djece sa smetnjama.

Postoji baza podataka o broju porodica koje su korisnici materijalnog obezbjeđenja i ti su podaci dostupni na sajtu Ministarstva rada i socijalnog staranja (MRSS, 2013). Na osnovu broja porodica možemo napraviti procjenu broja djece uzrasta 0–6 godina u tim porodicama.

Da bismo procijenili ukupan broj djece romske i egipatske nacionalnosti, koristili smo posebni Popis populacije RE iz 2008, ali i podatke iz najnovijeg opšteg Popisa u Crnoj Gori iz 2011. Procjena ukupnog broja djece RE uglavnom se pravi na osnovu podataka iz Popisa RE iz 2008. Polazi se od toga da je to najnoviji popis populacije RE, sproveden u njihovim naseljima i dostupan u Crnoj Gori, i jedini siguran način da se obuhvati najveći dio ove populacije. Podaci iz Popisa u Crnoj Gori iz 2011. pokazuju niži broj pripadnika RE populacije (vjerovatno nijesu bila obuhvaćena sva romska naselja), ali su ovi podaci detaljniji i bolje strukturirani (po godinama starosti i po opštinama). Zato smo procjenu broja djece RE, uzrasta 0–6 godina, za period 2015–2020, zasnivali na informacijama iz opšteg popisa 2011. godine, koji nam omogućava bolji uvid u strukturu ove djece.

¹ Vidi članak na: <http://www.portalanalitika.me/drustvo/vijesti/95629-u-crnoj-gori-bez-tanog-broja-djece-sa-invaliditetom-.html>.

PLAĆANJE TROŠKOVA ISHRANE OD STRANE RODITELJA

Pokazalo se da podaci o naknadama za troškove ishrane od strane roditelja značajno odstupaju od očekivanog iznosa. Kako su te uplate od suštinskog značaja za naš primarni zadatak – izračunavanje troškova predškolskog obrazovanja sa univerzalnim obuhvatom djece starije od tri godine predškolskim pripremnim programom – uradili smo dodatno primarno istraživanje² s ciljem da još jednom provjerimo podatke koje smo prvobitno dobili. Rezultati drugog primarnog istraživanja nijesu se značajno razlikovali od prvog. Ovdje ćemo analizirati te rezultate i pitanja koja su nas navela da ponovo provjerimo svoje prve nalaze.

Ukupan iznos sredstava koji PU primaju od naknada roditelja za ishranu djece prikazuje se u drugom stupcu Tabele 28, označenom brojem (1). Prije svega, morali smo utvrditi tačan broj dana (mjeseci) godišnje koliko PU u Crnoj Gori rade. Na osnovu analize odgovora dobijenih putem upitnika, godišnji broj radnih dana za javne PU iznosi 221, u prostom prosjeku i 238, u ponderisanom prosjeku³. Iako to ukupno iznosi više od 10 mjeseci, računamo da je taj period približno 10 mjeseci, tj. reći ćemo da prosječno dijete može da pohađa **primarne programe PO 10 mjeseci godišnje**. U našem drugom upitniku, po-

stavili smo pitanje vezano za prosječnu stopu pohađanja. Odgovori⁴ su se kretali između 80% i 100%⁵. Prema tome, naša je procjena da **stopa pohađanja u prosjeku iznosi 80%**.

Prema našim izvornim informacijama, roditelji su tokom 2012. godine finansirali troškove ishrane svoje djece u iznosima od 40 eura mjesečno, za cjelodnevne, i 20 eura mjesečno, za poludnevne primarne programe (u jasticama i vrtiću). Pogledajmo sada Tabelu 28, treći stubac. U njemu se prikazuju ukupni prihodi koje bi svaka od PU imala kada bi roditelji, tokom 10 mjeseci godišnje, mjesečno stvarno plaćali 40 i 20 eura, za cjelodnevni, odnosno poludnevni program. Za ovaj proračun koristili smo broj djece koja su pohađala PU u primarnim programima, ali on ne uključuje djecu iz najosjetljivijih grupa, niti iz porodica koje su primaoci materijalnog obezbjeđenja (koji ne plaćaju). Ako sada uporedimo te vrijednosti (treći stubac u tabeli) sa prihodima koji su zaista ostvareni od roditelja (drugi stubac u tabeli), vidimo da su projektovane vrijednosti znatno više. Razlika između ovih dviju vrijednosti, izražena u apsolutnim terminima, prikazuje se u četvrtom stupcu Tabele 28: uočavamo da ona varira od gotovo -860.000 eura u Podgorici do -1.560 eura u Plužinama (prosta srednja vrijednost iznosi oko -135.574 eura).

Međutim, razlika u apsolutnim terminima može nas navesti na pogrešan zaključak, imajući u vidu da Podgorica sa svoje dvije javne PU obuhvata daleko najveći broj djece⁶. Zato smo ovu razliku izračunali i u procentima i prikazali je u petom stupcu

2 Drugo primarno istraživanje (anketa) sprovedeno je samo u javnim PU. Pošto je ključno pitanje bilo plaćanje troškova ishrane od strane roditelja, uključivanje privatnih PU u ovo istraživanje nije bilo od značaja.

3 Prilikom računanja ponderisanog prosjeka koristili smo broj djece koja pohađaju određenu PU kao ponder.

4 To je bilo pitanje sa 'zatvorenim' odgovorima – ispitanici su se opredjeljivali za jedan od 5 mogućih odgovora: do 20%, do 40%, do 60%, do 80% i do 100%.

5 Ni u jednoj PU nijesmo dobili odgovor da je stopa pohađanja do 60% ili niže.

6 Ukupan broj djece čiju su ishranu finansirali roditelji iznosi 14.158, od čega čak 5.848 (41%) pohađa PO u opštini Podgorica.

Tabele 28. Sada možemo reći da stvarni prihodi od roditeljskih naknada u prosjeku (prosta srednja vrijednost) iznose 48% od prihoda koje bi PU trebalo da prime kada bi roditelji plaćali troškove ishrane 40 i 20 eura mjesečno, za cjelodnevne, odnosno poludnevne programe, tokom 10 mjeseci godišnje. Ova prosječna vrijednost nije dobar reprezent budući da se pojedinačne vrijednosti značajno razlikuju – od najviših 81% u Plužinama, do samo 19% u plavskoj javnoj PU. Takođe, kao što smo i očekivali, nakon pretvaranje razlike u procenat, u Podgorici nema više najveće razlike između stvarnih i potencijalnih prihoda, a realizacija prihoda od roditelja u ovoj je opštini daleko iznad prosjeka i iznosi 62%.

Kada smo u Ministarstvu prosvjete prezentovali prvi nacrt naše studije sa rezultatima prvog primarnog istraživanja (anketa), dobili smo informaciju da roditelji, u stvari, ne plaćaju fiksni mjesečni iznos od 40 i 20 eura, već 1,8 eura, za cjelodnevni, i 0,9 eura, za poludnevni program, po danu – ali samo za one dane kada njihovo dijete zaista boravi u PU⁷. To je značilo da procjenu budućih prihoda od roditelja treba raditi na osnovu stope pohađanja. Uradili smo dodatno istraživanje u kojem smo postavili detaljnija pitanja o stopama pohađanja, o tačnom broju radnih dana, i za cijelu PU, i za pojedine vaspitne jedinice, ponovo smo provjerili iznos koji se dobija od roditelja, kao i broj djece čiji roditelji nemaju obavezu da plaćaju troškove ishrane.

Kako je već rečeno, na osnovu odgovora iz drugog istraživanja procijenili smo da je prosječna stopa pohađanja iznad 80%. U šestom stupcu Tabele 28 izračunali smo prihode koje bi PU primile da su djeca

pohađala vrtić 10 mjeseci godišnje, sa stopom pohađanja od 80%. Izračunali smo razliku između tih, potencijalnih prihoda od roditelja i onih koje su zaista ostvareni. U sedmom stupcu Tabele 28 tu smo razliku prikazali u apsolutnim terminima, dok smo u osmom stupcu stvarne prihode predstavili kao udio u potencijalnim prihodima i izrazili ih u procentnim poenima.

Rezultati pokazuju da je, čak i sa stopom pohađanja od 80%, prisutna prevelika razlika između potencijalnih i stvarnih prihoda koje ustanove dobijaju od roditelja. U apsolutnim terminima, ova razlika, iako je sada manja (prosta srednja vrijednost iznosi oko -75.000 eura – upor. -135.000 eura), varira od 120 u Plužinama (gdje je viša od stvarnih prihoda, što nam govori da je stopa pohađanja iznad 80%), do oko -400.000 eura u Podgorici. U slučaju Podgorice, velika razlika javlja se uglavnom zbog najvećeg obuhvata djece u ovoj opštini (41%). To se i potvrđuje kada razliku između stvarnih i potencijalnih prihoda od roditelja izrazimo u relativnim terminima, gdje stvarne prihode računamo kao procenat potencijalnih prihoda (vidi stubac sedam u Tabeli 28).

Kao što vidimo iz sedmog stupca, stvarni prihodi koji se ubiraju od roditelja u prosjeku iznose 60% od potencijalnih, tj. od prihoda koje bi PU primile da roditelji plaćaju za ishranu 10 mjeseci godišnje, 1,8 eura dnevno, za cjelodnevni, odnosno 0,9 eura dnevno, za poludnevni program, uz stopu pohađanja od 80%. Ovo predstavlja neočekivano nizak nivo ostvarivanja prihoda. Sličan rezultat dobijamo i kada uzmemo u obzir najnižu moguću stopu pohađanja na osnovu podataka.

7 Mjesečna naknada koja se dobija sabiranjem ovih dnevnih iznosa odgovara predviđenoj, od 40 eura mjesečno, za cjelodnevni, i 20 eura, za poludnevni program, ali samo ukoliko dijete ide u PU svakog dana u mjesecu.

Tabela 28. Prihodi PU od naknade koju plaćaju roditelji, stvarni i potencijalni, 2012.

PU u opštini	Stvarni prihodi od roditelja (1)	Potencijalni prihodi, ako bi plaćali 10 mjeseci				Potencijalni prihodi, 10 mjeseci i 80% pohađanja				Prosječan broj dana u godini za koje roditelji plaćaju hranu
		U EUR (2)	Stvarni – Potencijalni, EUR (1) - (2)	Stvarni / potencijalni, % (1) / (2)	U EUR (3)	Stvarni – Potencijalni, EUR (1) - (3)	Stvarni / potencijalni, % (1) / (3)			
Bar	186.500	275.800	-89.300	68%	220.640	-34.140	85%	150		
Berane	60.238	196.000	-135.762	31%	156.800	-96.562	38%	68		
Bijelo Polje	77.193	201.400	-124.207	38%	161.120	-83.927	48%	85		
Budva	225.593	360.000	-134.407	63%	288.000	-62.407	78%	139		
Cetinje	98.240	190.800	-92.560	51%	152.640	-54.400	64%	114		
Danilovgrad	70.320	115.000	-44.680	61%	92.000	-21.680	76%	136		
Herceg Novi	148.702	412.000	-263.298	36%	329.600	-180.898	45%	80		
Kolašin	17.809	60.400	-42.591	29%	48.320	-30.511	37%	66		
Kotor	163.727	310.600	-146.873	53%	248.480	-84.753	66%	117		
Mojkovac	11.527	26.000	-14.473	44%	20.800	-9.273	55%	99		
Nikšić	232.639	392.800	-160.161	59%	314.240	-81.601	74%	132		
Plav	13.232	69.800	-56.568	19%	55.840	-42.608	24%	42		
Pijevlja	69.958	172.000	-102.042	41%	137.600	-67.642	51%	90		
Plužine	6.840	8.400	-1.560	81%	6.720	120	102%	181		
Podgorica	1.428.278	2.285.800	-857.522	62%	1.828.640	-400.362	78%	139		
Rožaje	11.382	40.400	-29.018	28%	32.320	-20.938	35%	63		
Tivat	106.635	206.600	-99.965	52%	165.280	-58.645	65%	115		
Ulcinj	48.252	93.600	-45.348	52%	74.880	-26.628	64%	115		
Prosjek:		-1.560		48%	120		60%	107		
Max:		-857.522		81%	-400.362		102%	181		
Min:				19%			24%	42		

IZVOR: Primarni podaci i naš račun.

Uz to, ova prosječna vrijednost prilično je nestalna i kreće se od 102% u Plužinama do samo 24% u Plavu. Rezultat iz Plužina, gdje stvarni prihodi iznose 102% potencijalnih prihoda, pokazuje da je stvarna stopa pohađanja viša od procijenjenih 80%. S druge strane, rezultat iz Plava pokazuje da stvarni prihodi od roditelja iznose samo 24% prihoda koje bi ta PU primila da roditelji plaćaju za svaki dan pohađanja, i to pri stopi pohađanja od 80% (procjena direktora PU).

Da bismo ovaj podatak dodatno analizirali, u posljednjem stupcu Tabele 28 računamo koliko dana godišnje roditelji plaćaju za prosječno dijete, koje nije iz ugrožene grupe stanovništva i čiji roditelji nijesu korisnici materijalnog obezbjeđenja. Taj broj dana izračunali smo tako što smo ukupni iznos koji su PU dobile od roditeljskih naknada podijelili dnevnim naknadama (1,8 eura i 0,9 eura za cjelodnevne, odnosno poludnevne programe). Dobijeni rezultat pomnožili smo stvarnim brojem djece koja su zvanično upisana u cjelodnevne i poludnevne programe u toj PU. Tako smo dobili prosječan broj djece za koju su roditelji plaćali i te su vrijednosti prikazane u dnu posljednjeg stupca Tabele 28.

Prikazani podaci govore da roditelji prosječnog djeteta u crnogorskim PU plaćaju naknade za 107 dana godišnje (prosta srednja vrijednost), pri stopi pohađanja od (najviše) 80% (prema informacijama koje smo dobili od PU). U odnosu na ukupni broj radnih dana, ovih 107 dana iznosi oko 48%, odnosno 60% – ako uzmemo u obzir stopu pohađanja od 80%. To odgovara rezultatima do kojih smo već došli u našoj analizi.

Nadalje, u Plavu prosječno dijete plaća samo 42 dana godišnje za usluge PU, što je u potpunosti u skladu sa prethodnim rezultatima – 19% i 24% realizovanih prihoda od roditelja u ovoj opštini. Drugi po redu niski rezultat je onaj u rožajskoj

PU, gdje roditelji u prosjeku plaćaju za 63 dana godišnje. Slijede PU u Kolašinu (68 dana) i Beranama (85 dana). Svaka od PU u ovim opštinama ostvaruje manje od 30% prihoda koje bi dobila da su se troškovi plaćali cijele godine, odnosno 38% prihoda koje bi dobila da su se troškovi plaćali za 80% pohađanja godišnje.

Tokom cijelog postupka primjećujemo neuobičajeno visoku razliku između iznosa koji roditelji plaćaju i onog koji bi trebalo da plaćaju. Udio iznosa koji roditelji plaćaju u iznosu koji bi bio realizovan u slučaju redovnog plaćanja, nazivamo stopom realizacije prihoda. Možemo zaključiti da je ona niska. Iznos koji plaćaju roditelji mnogo je niži od onog koji bi se očekivao na osnovu zvaničnih stopa upisa i pohađanja. Drugim riječima, stopa neplaćanja je izuzetno visoka.

Iz svega rečenog proističe da plaćanje usluga PO po danu stvarnog pohađanja zaista nije efikasno i omogućava visoke stope neplaćanja. Smatramo da bi ga trebalo zamijeniti efikasnijim (i uobičajenijim) pristupom, gdje bi se ishrana plaćala po mjesecu pohađanja PO, a ne po danu. Redefinisanje načina plaćanja PO trebalo bi da bude jedan od prioriteta politike Crne Gore.