

Финансиски остварлив план за еднаков пристап до
Програмите за рано детство во Република Македонија

фер игра



CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”,
Скопје

373.2(497.7)

РАВЕНС, Јан ван

Фер игра / Јан ван Равенс. - Скопје : Министерство за труд и
социјална политика, 2010. - 106 стр. : табели, граф. прикази ; 29 см

фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 97-100

ISBN 978-608-4595-12-0

а) Предучилишно воспитание и образование - Македонија

COBISS.MK-ID 85099786

Финансиски остварлив план за еднаков пристап до
Програмите за рано детство во Република Македонија

фер игра

Од
Јан Равенс, консултант,
van.ravens@yale.edu
септември 2010

Содржина

Извршно резиме	5
Благодарност.....	11
Кратенки	13
Вовед.....	17
1. Кои се трендовите во запишување на децата во формалните детски градинки	21
2. Приоритет на возрасна група за РДР.....	29
3. Диспаритети во запишувањето во предучилишното образование	35
4. Центри за РДР	43
5. Начела на политиката за проширување на пристапот	51
6. Трошоци за обезбедување универзален пристап за децата од 4 и 5 годишна возраст	65
7. Финансиска одржливост	79
8. Препораки.....	95
Користена литература.....	97

Извршно резиме

Во 2004, со Националната стратегија за развој на образованието 2005-2015 и измените и дополнувањата на Законот за детска заштита беше истакната итната потреба од алтернативни форми во предучилишното образование, кое ќе ги опфати сите деца без разлика на нивното потекло. Овој извештај дава одговор на “прашањето-како”: како во 2010 година да се исполнат ветувањата кои беа утврдени со закон во 2004 година? Како да ги реализираме неспорните законски права на помалку привилегираните деца во реалност? Предусловите за одговор на ова прашање се следниве (i) финансиските ограничувања со кои денеска се соочува Македонија; (ii) големото придвижување кон локална самоуправа; и (iii) заложбата на централната власт за обезбедување на пристап до клучните услуги за сите деца.

Утврдувајќи ги тие конкретни услуги, во еден натпис на The Lancet се наведува дека децата треба да бидат вклучени во групни активности од 3 годишна возраст. Друг авторитетен извор препорачува започнување на групните

активности за децата две години пред нивното запишување во основното училиште, односно на 4 годишна возраст. И двата извори се согласуваат дека од самото зачнување и понатаму, запоставените групи на родители треба да добиваат професионална поддршка во воспитувањето на нивните деца.

Таквата професионална поддршка може да се постигне преку инвестирање во веќе постоечкиот патронажен систем. Иако тој систем е првенствено ориентиран кон здравствените аспекти, ќе биде потребно да се вклучи рана стимулација, и притоа да се растеретат медицинските сестри. Центрите за ран детски развој се исто така добро позиционирани да ги поддржат родителите. Покрај тоа што силно се препорачува зголемување на поддршката за родителите, сепак овој извештај се фокусира на зголемената опфатеност или запишување на самите деца. Прифаќајќи ја денешнава тешка економската состојба на земјата, како прв чекор извештајот ќе се фокусира само на опфатот на децата на 4 и 5 годишна возраст, по што би следело вклучувањето на 3 годишните деца постепено со подобрување на финансиската состојба.

Опфатот на деца на 4 и 5 годишна возраст во формалните ДГ изнесува 23%. Повеќето од овие деца потекнуваат од семејства во урбаните области каде и двајцата родители имаат примања, и речиси сите мајки на овие деца имаат завршено средно или високо образование. Мал е бројот на албански и ромски деца кои се вклучени. Истражувањето за придобивките од РДР покажуваат дека со овие програми се постигнува најголем поврат кога тие се насочени кон најмаргинализираните. Но, токму овие групи остануваат да бидат исклучени. Финансиската состојба во земјата не може да го објасни нискиот степен на запишани деца во предучилишното образование; во споредба со останатите земји во регионот, дури и ако се земе во предвид приходот по глава на жител. Ако се земат во предвид високите трошоци и фактот дека детските градинки пред се ги опслужуваат најбогатите групи, мала е веројатноста дека детските градинки радишно ќе се прошират за да ги опфатат најсиромашните групи.

Во многу земји овој проблем е надминат преку отварање на неформални Центри за РДР или центри во локалната заедницата. Македонија ја усвои ваквата значајна новина во 2000 година, преку основањето на 350 Центри за РДР во маргинализираните средини со финансиска помош од Светската Банка и поддршка од УНИЦЕФ. За жал, повеќето од овие центри се затворени како резултат на конфликтот во 2001 и заради недостиг на структурно финансирање. Но, неодамнешната евалуација која беше направена во 17 од сеуште постоечките центри – кои ги посетуваат околу 800 деца – покажува

дека тие имаат голем потенцијал за поттикнување на детскиот развој и за поддршка на родителите. Со примената на Стандарди за рано учење и развој тие би можеле да испорачуваат квалитетни програми кои се прилагодени на потребите и условите на семејствата во областите на опфат, само доколку обезбедат структурно финансирање и доколку времето за активности се зголеми на пример на 3 часа во денот во текот во 5 дена во седмицата, со еден час дополнително време по сесија за наставникот.

Искуствата од другите земји покажуваат дека ваквите полудневни програми можат да бидат одржливи доколку не се воведуваат во веќе постоечкиот систем на предучилишно образование, туку се интегрирани во нов систем, со нова распределба на надлежностите, во кои детските градинки исто така ќе си го најдат своето место. Ова повикува на група на начела на политиката која се заснова на заложбата на социјална правда, или “фер игра”.

Првото начело е дека детскиот развој се дефинира како примарна функција на програмите за РДР. Во тој поглед, се чини дека полудневните програми се исто толку добри – ако не и подобри од – целодневните програми. Оттаму, полудневните програми за 4 и 5 годишни деца – а потоа и за 3 годишните деца – претставуваат клучната јавна услуга која заслужува јавно финансирање. Секундарната функција на програмите за РДР е да ги ослободи родителите за да можат да работат, студираат или да вршат други активности. Ова обично бара скапа целодневна програма со оброци и преспивање. Во повеќето земји, оваа функција на чување е приватна работа. Не постои аргумент со кој се поткрепува субвенционирање на функција на чување за побогатиот помал дел од населението, доколку функцијата за детски развој е потполно необезбедена за посиромашното мнозинство. Затоа се предлагат полудневни програми субвенционирани за сите-богати и сиромашни- а за оние кои сакаат целодневна програма да се плати фер цена за дополнителни услуги. Детските градинки и понатаму можат да ги обезбедуваат истите целодневни програми за истата клиентела како и секогаш, но промените ќе настанат околу начините на финансирање.

Второто начело на политиката се однесува на понудата. Доколку дојде до рапидно прширување на полудневните програми во Македонија, може да биде и неостварливо, и немудро да се основаат голем број на нови Центри за РДР за краток временски период. Постоечките детски градинки може да ги прошират своите капацитети за полудневни програми, но може да се појават и нови даватели на овие услуги како што се приватни детски градинки и компании,

како и капацитети во домашни услови. За тоа е потребно да постои ригорозен систем за акредитација. Институциите кои ќе ја добијат акредитацијата ќе се стекнат со правото да обезбедуваат полудневни програми за деца на четири и пет годишна возраст и ќе добиваат по дете. Така се создава “простор за еднакви можности”. Постоечките детски градинки може да преземат дополнителна улога на ресурсни центри.

Одржливото финансирање е третото начело. Придонесот кој го даваат странските донатори и приватните спонзори треба да се користи само за да се покриваат иницијалните трошоци како што се реновирање, инвентар, развој на програмите, и иницијална обука. Оперативните трошоци треба да ги сноси и покрива владата и граѓаните, а тоа треба да го обезбеди одржувањето на објектите, редовното обновување на инвентарот, и континуирано инвестирање во програми и човечки ресурси.

Четвртото и последно начело е правичното споделување на товарот за оперативните трошоци. Проценката е дека овие трошоци изнесуваат 387 милиони денари годишно. Тоа се заснова на единица трошок за полудневна програма од околу 9,700 денари по дете по година, помножено со 35,000 деца на 4 и 5 годишна возраст кои немаат пристап до детските градинки. Тоа е зголемено за 14.7% за покривање на дополнителните трошоци во областите со мала густина на населението. За обезбедување на 387 милиони денари на располагање има четири извори.

1. Родителите можат да плаќаат надомест од 400 денари во месецот за полудневна програма. Но, за да се избегне исклученоста на најсиромашните, барем семејствата кои се корисници на социјална парична помош треба да бидат ослободени од плаќањето на овој надомест. Во тој случај, приходот би изнесувал 142 милиони денари во годината. Доколку поголема група на население која живее под границата на сиромаштијата е ослободена од плаќањето на овој надомест, тој износ ќе биде намален на 67 милиони денари. Третата можност е овие полудневни програми да бидат бесплатни, порано или подоцна. Во тој случај, се разбира дека приходот ќе биде нула.
2. Постои огромен простор за заштеда во постоечките детски градинки од ефикасноста во нивното работење, во услови кога постоечка цена на чинење по дете во една година е речиси половина од годишните примања на еден просечен Македонец. Во останатите земји од регионот, единицата трошок е помала од една петина од просечните годишни примања. Преполовувањето на јазот со овие останати земји ослободува износ од

310 милиони денари во една година; помалку амбициозна цел која води кон заштеда од 155 милиони денари.

3. Дел од ресурсите за полудневните програми може да се обезбедат преку скромно зголемување на надоместот кој се плаќа за целодневните програми во детските градинки. Овој надомест изнесува околу 1500 денари, но реалните трошоци се четири пати поголеми. Семејствата чии деца посетуваат целодневни програми добиваат десет пати поголемо државно субвенционирање отколку родителите чии деца посетуваат полудневна програма и плаќаат надомест. Зголемувањето на надоместот за целодневна програма на 2000 денари води кон добивање на износ од 106 милиони денари; а ако се зголеми на 2500 денари се добиваат 211 милиони денари на располагање. Во вториот случај, семејствата кои ги користат детските градинки повторно ќе добиваат осум пати поголемо државно субвенционирање од оние кои ги користат полудневните програми.
4. Уделот од 387 милиони денари кои владата треба да ги обезбеди зависи од тоа колку ќе биде добиено од претходно наведените три извори. За секој од овие три извори има по две или три варијанти, од кои произлегуваат вкупно 12 можности или сценарија за финансирање. Се чини дека во повеќето сценарија, товарот за владата е еднаков на нула или речиси е нагативен. Само доколку не се наплаќа надомест за полудневните програми; доколку детските градинки остваруваат незначителна добивка од нивната ефикасност; и доколку надоместот кој се плаќа за детските градинки е едвај зголемен, преостанатото оптоварување за владата ќе надминува износ од 100 милиони денари. Или попрецизно: 126 милиони денари.

Зголемувањето на овој износ на пари е попречен со проценетото зголемување на трите референтни буџети (образование, здравство и социјална политика) дури и со многу внимателни претпоставки за економскиот раст. Покрај тоа, демографскиот развој – особено намалувањето на бројот на ученици во основните и средните училишта – претставува една униканта можност за проширување на услугите за РДР во претстојните 5 години.

Споделувањето на трошоците во основа претставува политичко прашање кое не можеме да го одговориме со овој извештај. Тоа ќе мора да се заснова на преговори помеѓу сите чинители во Македонија. Се надеваме дека извештајот ќе го олесни тој дијалог.

Исто така, се предлага дека имплементацијата на предложената политика треба да започне во 2011 година во десет општини: во пет општини каде Центрите за РДР се функционални, и во пет нови општини кои ќе бидат избрани врз основа на нивната подготвеност и потреби. Би било добро доколку во некои од овие општини има детски градинки кои би ја преземале улогата на ресурсни центри.

Благодарност

Овој Извештај беше нарачан од националната канцеларија на УНИЦЕФ во Скопје. Авторот ја изразува својата искрена благодарност најпрво и пред се на д-р Надица Јанева, Заводот за мајки и деца, Здравствен дом, Скопје и движечка сила на Мрежата за РДР во Македонија, и на д-р Нора Шабани, Специјалист за развој на образованието во Канцеларијата на УНИЦЕФ во Скопје. Овој извештај немаше да може да биде составен без нивната извонредна помош.

Особено се ценат информациите кои беа од особена важност, а дадени од следниве луѓе:

- Во општина Конче: Љупка Јованова, едукатор во Центарот за РДР во општина Конче; Блажо Јованов: Општински инспектор; и Ленче Крстева, Финансиски асистент.
- Во општина Радовиш: Даниела Кацарева и Љупка Тренчева, едукатори во Центарот за РДР во ромската заедница Шеин Маале; и Виолета Ефнудијева, Раководител на сектор финансии во општината.
- Во општина Битола: директор на училиште Илија Крбалеvски од Центарот за РДР Долно Оризари; и градоначалникот на општина Новаци, Лазар Котевски

Родителите со кои се сретнавме во Центрите за РДР во Битола и Радовиш беа експерти на свој начин. Тие помогнаа да ги разбереме потребите и соништата на луѓето за кои овој извештај беше напишан.

Јан ван Равенс, Холандија
Факултетот на Едвард Зинглер Центар за детски развој и социјална политика,
Универзитетот Јејл, САД

Кратенки

ЦИЕ/КНД	Централна и Источна Европа и Комонвелт на независни држави
КГРДГР	Консултативна група за рана детска грижа и развој
КСО	Корпоративна социјална одговорност
РДГО	Рана детска грижа и образование
РДР	Ран детски развој
ОЗС	Образование за сите
БДП	Бруто домашен производ
БСЗ	Бруто стапка на запишани деца
БНП	Бруто Национален Производ
ДГ	Детска градинка
MICS	Мултииндикаторско истражување по кластери
НСЗ	Нето стапка на запишани деца
НВО	Невладина организација
НСРО	Национална стратегија за развој на образованието
ОЕЦД	Организација за економски развој и соработка
СПП	Социјална парична помош
УНДП	Развојна програма на Обединетите Нации
УНЕСКО	Организација за образование и наука на Обединетите Нации
УНИЦЕФ	Фонд за деца на Обединетите Нации

Листа на табели

Бр.	Наслов	Страна
1	Запишани деца во формалните ГД во Македонија според возраста, 2000-2007	10
2	Број и стапка на запишани деца во формалните ДГ според возраста, 2007	13
3	Број на запишани деца и број на часови по дете поминати во 17 Центри за РДР, 2010	28
4	Разлика во единица трошок за целодневна и полу-дневна програма во три земји на регионот на ЦИЕ/Комонвелт на независни држави (2007/2008)	34
5	Пресметка на националниот пондериран просек за дополнителни средства за густината на населението	46
6	Распределба на 100 деца според социјалната парична помош и линијата на сиромаштија	50
7	Распределба на 100 деца според ДГ и линија на сиромаштија	50
8	Пресметка на годишниот приход од надоместот на корисниците според ниската, средната и високата варијабла	51
9	Пресметка на добивката од ефикасноста на ДГи според високата и ниската варијабла	51
10	Пресметка на добивката која произлегува од зголемувањето на надоместот што се плаќа во ДГ според високата и ниската варијабла	52
11	Сценарио за споделување на трошоците	52
12	Капитални инвестиции во образованието во Македонија, 2010, 2011, потоа	58

Листа на податоци

Бр.	Наслов	Страна
1	Вкупен број на деца запишани во формалните ДГ во Македонија 2000-2007	10
2	Број на запишани деца во формалните ДГ според возраста во Македонија, 2000-2007	11
3	Стапка на запишани деца во формалните ДГ според возраста, 2007	14
4	Два алтернативни модели за структурирање на РДР во Македонија	16
5	Обрасци според кои се запишуваат децата на одредена возраст во избрани земји, 2004	17
6	Број на запишани деца на 3, 4 и 5 годишна возраст во предучилишното образование според етничката припадност (2005)	19
7	Број на запишани деца на 3,4 и 5 годишна возраст во предучилишното образование според примањата (2005)	20
8	Број на запишани деца на 3,4 и 5 годишна возраст во предучилишното образование според локацијата и образовното ниво на мајката (2005)	20
9	Нето стапка на запишани деца на 3,4, и 5 годишна возраст наспроти БДП по глава на жител, 2008	23
10	Споредба на единица трошок за целодневна програма како процент од БНП по глава на жител во пет земји	32
11	Блок дотација по запишано дете (црвено) и по секое дете кое живее во општината (сино), 2008	33
12	Број на живородени деца во Македонија (1998-2008)	41
13	Густина на населеност во Македонија по региони, 2009	46
14	Корисници на социјална помош на 18 годишна возраст и постари според региони, 2008	49
15	Буџети за социјална заштита, образование и здравство, 2003-2010	54
16	Населението во Македонија според полот и според возрастни групи во опсег од пет години, 30 јуни 2009	56

Вовед

Во својата Национална стратегија за развој на образованието 2005-2015 (НСРО), Република Македонија (2004) донесе една јасна и особено важна одлука за политиките во областа на Раниот Детски Развој (РДР). Македонија се одлучи на значително зголемување на опфатеноста на деца на предучилишно ниво, или во добро познатите детски градинки, или со алтернативни и иновативни програми. Притоа, посебен акцент ќе биде ставен на децата од маргинализираните групи и области. Тоа беше втемелено со амандманот од 2004 година на Законот за детска заштита (член 20), со кој се става акцент на потребите на децата во одалечените и демографски загрозувани области.

При ваква силна законска и политичка заложба, излишна е потребата од повторно изложување на големиот корпус на докази за влијанието на формалните и алтернативни програми за РДР врз детето, семејството, општеството и економијата. Повеќе нема потреба никој да биде убедуван во тоа дека Македонија го надмина стадиумот на лобирање за РДР. Наместо тоа, овој извештај сега се фокусира на “прашањето-како”. Како во 2010 да ги исполниме законските ветувања дадени во 2004. Како да ги преточиме законските права на помалку привилегираните деца во реалност.

За обид да одговори на ова прашање, овој извештај претставува ја проучува финансиската изводливост во обезбедување на универзален пристап до (најмалку) полудневни програми за РДР за (повторно најмалку) децата на 4 и 5 годишна возраст. Аргументите за овие два избора – најпрво фокус на полудневните програми и на децата на 4-5 годишна возраст- ќе бидат

разработени во овој извештај; ќе биде дискутирано дека тоа претставува еден оправдан компромис помеѓу она што е потребно од перспектива на детскиот развој и она што е приуштиво во контекст на моменталните финансиски ограничувања во Македонија.

Покрај тоа, овој извештај е усогласен со тековните случувања во областа на управувањето и финансирањето во Македонија, вклучително и договорените начела за фискална децентрализација (Martinez-Vasquez, Timofeev, Feruglio, 2007) и предложените инструменти за разработка на овие принципи (Суан, Martinez-Vasquez and Timofeev, 2009). Извештај претпоставува дека контекстот во кој ќе се одвива проширувањето на опфатот со програмите за РДР во следните години од една страна ќе биде одреден од големото придвижување кон локална самоуправа, а од друга страна со одговорноста на централната власт за обезбедување на пристап кон клучни услуги за децата и семејствата.

Првите четири поглавја претставуваат анализа на моменталната состојба. Во Поголавјето 1 се разгледува опфатот на децата во формалните детски градинки, како доминантна форма на РДР во Македонија. Притоа се потврдува дека со оваа програма претежно се обезбедуваат услуги за децата од привилегираните групи. Во Поголавјето 2 се поставува прашањето за тоа на која возрасна група треба да биде приоритетна имајќи ги во предвид оскудните ресурси; споредба на меѓународно ниво ја поддржува оваа анализа. Во третото поглавје се дискутира несразмерноста во пристапот до услуги за РДР наспроти намалувањето на животниот стандард за децата. Исто така и во ова поглавје повторно се применуваат одредници за споредба на меѓународно ниво. Поголавјето 4 се однесува на лекциите искуството во работењето на центрите за РДР, кои беа основани во 2000 година: што може да се научи од оние кои сеуште добро функционираат, и кои се причини за центрите кои не успеале да се одржат?

Поголавјето 5 претставува најважен дел од овој извештај. Врз основа на претходните четири поглавја, и доследно на тековните размислувања за управувањето и финансирањето во Македонија, во ова поглавје се формулираат клучните начела на политиката со кои може да го предводат проширувањето на програмите за РДР во блиска иднина. Следните поглавја претставуваат разработка на тие начела. Во Поголавјето 6 се прави проценка на трошоците кои се потребни за обезбедување на универзален пристап за децата на 4 и 5 годишна возраст, додека пак Поголавјето 7 претставува приказ на финансиската одржливост на оваа политика на долгорочен план.

Конечно, Поглавјето дава препораки. Клучната препорака е да се започне со спроведувањето на предложената политика во 10 општини во 2011 година: во 5 од тие општини веќе има функционални Центри за РДР, додека пак останатите 5 ќе бидат избрани врз основа на подготвеноста и потребите.

Кои се трендовите во запишување на децата во формалните детски градинки

Во нашата потрага по начин со кој пристапот до програми за ран детски развој ќе стане универзален во Македонија, започнавме со анализа на трендовите за запишување на децата во установата која е најзастапена: т.е. официјалните детски градинки кои повеќе децении претставуваат единствена установа за РДР. Секогаш кога во овој извештај се зборува за формални детски градинки, кои се разликуваат од скорешните алтернативни установи како што се Центрите за РДР, овој термин ќе се однесува на установата чија скратеница е ДГ. Македонија располага со одлични конкретни податоци за запишувањето на децата во ДГи според возраста, а табелата 1 содржи резиме на тие податоци за периодот 2000-2007. Најпрво, ние се фокусираме на *апсолутните* бројки за бројот на деца запишани во ДГ; додека пак подоцна во поглавјето тие податоци се поврзуваат со податоците за населението за да се добие *стапката* на запишани деца.

Табела 1: Број на запишани деца според возраста во ДГ во Македонија, 2000-2007

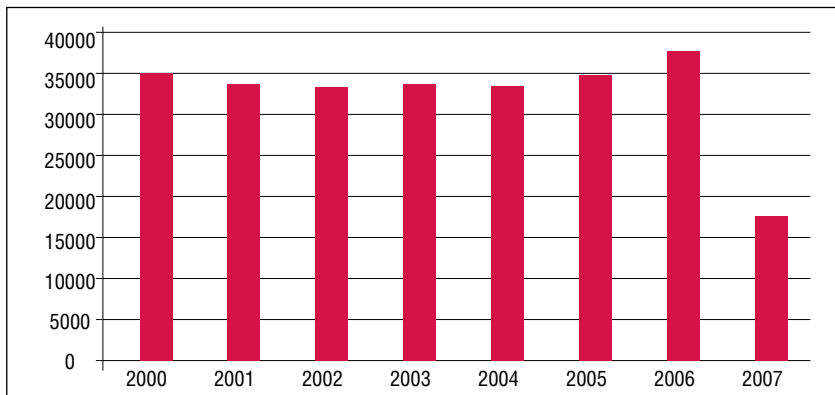
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Помали од 3	673	754	620	805	491	764	927	1491
3 години	3091	3346	3239	3472	3280	3423	3684	4440
4 години	3603	3624	3787	3771	3949	3854	4254	4822
5 години	7189	6510	6996	6698	7421	8419	8038	5948
6 години	18857	17563	17078	17031	16797	17931	19695	906
7 години & повозрасни	1807	2202	1992	2119	1784	697	1397	74
Вкупно	35220	33999	33712	33896	33722	35088	37995	17607

Извор: Податоци дадени од Македонија за базата на податоци TransMONEE <http://www.unicef-irc.org/databases/transmonee/>

Забелешка - податоците се однесуваат на градинки, подготвителни од предучилишни установи или установи на основно образование. Не се вклучени децата од 0-2 во јасли во надлежност на Министерство за труд и социјална политика

Најнапред се разгледува вкупниот број на запишани деца во ДГ. На Сликата 1 е прикажан развојот во текот на последните години. Забелешките следуваат под сликата.

Слика 1: Вкупен број на запишани деца во ДГ во Македонија, 2000-2007



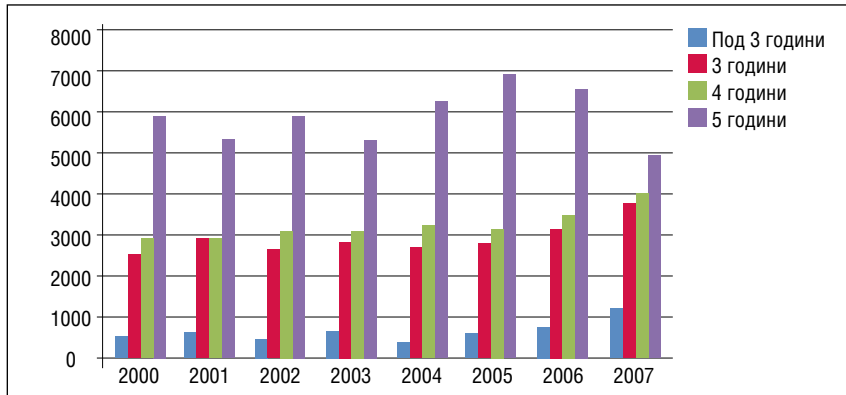
Извор: Податоци дадени од Македонија за базата на податоци TransMONEE <http://www.unicef-irc.org/databases/transmonee/>

Сосема е јасно дека фактот што вкупниот број на запишани деца е преполовен помеѓу 2006 и 2007 година се должи на промената во возраста на која децата се запишуваат во основно училиште, од седум на шест години. Но покрај оваа конкретна интервенција во политиките, вкупниот број на запишани деца не е променет значително во периодот помеѓу 2000 и 2006. Тој број и понатаму полека опаѓал до 2002; останал низок до 2004, а потоа се забележува благ пораст помеѓу 2004 и 2006. Или со други зборови, сликата 1 како таква не укажува на причини за надеж дека бројот на запишани деца во формалните ДГсамо по себе ќе се зголеми значително. Севкупните капацитети се премногу ограничени, така што и однапред се чини дека финансиските средства на власта (на национално и локално ниво) и на родителите се недоволни за да се очекува некаков голем пораст во бројот на запишани деца за овој особено скап тип на програма за РДР (детални информации за единици на трошок во ДГ како и во алтернативните центри за РДР следува во поглавјето 5 од овој извештај).

Меѓутоа, на сликата 1 не е прикажан бројот на запишани децата според нивната возраст. Постои можност за одредени возрастни групи сликата да е поразлична. Исто како и сликата 1, сликата 2 е изведена од податоците од табелата 1, но приказот ги зумира четирите различни возрастни групи: деца кои се под 3 годишна возраст, деца на 3 годишна возраст, деца на 4 годишна

возраст и деца на 5 годишна возраст. Причината заради која децата на 6 и 7 годишна возраст се изоставени е бидејќи нивно запишување е засегнато во голема мера од промената во возраста за запишување во основно училиште од 2007. Заради оваа мерка на политиката, децата на возраст од 6 и 7 години практично исчезнаа од формалните ДГ, како што е прикажано на табела 1. Коментарите во врска со слика 2 следуваат по неа.

Слика 2: Запишани деца според возраста во формалните ДГ во Македонија, 2000-2007



Извор: Податоци дадени од Македонија за базата на податоци TransMONEE <http://www.unicef-irc.org/databases/transmonee/>. Види забелешка под табела 1

Најпроменливиот податок на сликата 2 е бројот на запишани деца на 5 годишна возраст. Виолетовата колона се движи угоре и удоле, што укажува дека семејствата кои имаат дете на 5 годишна возраст во овој конкретен период се соочувале со променливи околности. Опаѓањето на бројот на запишани деца на 5 годишна возраст помеѓу 2006 и 2007 може да се поврзе со намалувањето на возраста за запишување во основно училиште; некои од семејствата се одлучиле да ги запишат своите 5 годишни деца во основно училиште наместо во формалните ДГ, на пример бидејќи тоа е поефтино. Ова е појава во многу други земји.

Запишувањето на децата на 3 и 4 годишна возраст (црвени и зелени колони) е забележително стабилно, со само едно мало зголемување во 2006 и 2007. Тоа укажува дека (i) постои одредена “социолошка група” во Македонија, која најверојатно ја сочинуваат семејства кои имаат високи/или двојни приходи, кои имаат и потреба и средства да ги запишуваат своите деца во формалните ДГ, и (ii) постои многу ограничен простор за значително зголемување во оваа привилегирана група. Покрај оваа “група кај која пристапот е стабилен”,

постои и маргинализирана група која бара да ги запишува само децата на 5 годишна возраст. Оваа маргинализирана група е симболички прикажана со дел од виолетовата колона која се издигнува над црвените и зелените колони. Од сликата 2 може да се види дека големината на оваа група значително се разликува во текот на годините и била намалена на само 1000 деца во 2007 година.

На крајот, постои мала група на семејства која е во незначителен пораст, која може да си дозволи да ги запише децата на возраст 0-3. Сините колони прикажуваат континуиран раст во периодот помеѓу 2004 и 2007. Оваа група можеби е сепак мала во споредба со останатите возрастни групи, но вкупниот износ на пари кој е потребен е значително поголем бидејќи грижата за најмалите деца е многу поинтензивна од аспект на вложениот труд.

Ако ја погледнеме големата слика која ни се прикажува на слика 2, се забележува тенденција кон “одредено намалување”. На пример, во 2004 година, бројот на деца на 5 годишна возраст во формалните ДГ бил околу 7500, што било речиси двојно повеќе од бројот на деца на 3 и 4 годишна возраст, додека пак бројот на деца под 3 годишна возраст бил занемарлив. До 2007, бројот на деца на 5 годишна возраст бил едвај повисок од бројот на деца на 3 и 4 годишна возраст, додека пак бројот на деца под 3 годишна возраст полека се искачувал до тоа ниво. Или со други зборови, пристапот до формалните ДГ е се повеќе сведен на една и иста група, мала социолошка група која постојано бара прием на околу 17500 места во формалните ДГ. Сите други деца се исклучени, не само за една или две години, туку во текот на целото нивно детство.

Точната големина на таа група на исклучени деца не може да се одреди од апсолутните бројки на запишани деца. Тоа наметнува потреба во предвид да се земат податоците за целата популација и да се пресмета стапката на запишување. На Табелата 2 за секоја од возрастните групи е прикажано следното: (i) вкупниот број на деца во Македонија; (ii) апсолутниот број на деца од таа возрастна група кои се запишани; и (iii) стапката на запишување за конкретна возраст, а тоа е бројот на запишани деца според возраста поделено со вкупниот број на деца, изразено во проценти. На табелата 2 е содржана распределбата на децата на возраст 0-7 според конкретната година, вклучително и 0-3. Заради причините кои се појаснети подолу, во оваа табела се вклучени и неколку *групирања*: 0-7, 0-6, 0-5, 3-5 и 4-5, и за секое од овие групирања е дадена и стапката на запишување.

Табела 2: Запишување на децата според возраста и стапки на запишување во формалните ДГ, 2007

Возрасни групи	Вкупен број на деца			Запишани во ДГ	Стапка на запишување (во %)
	Момчиња	Девојчиња	Заедно		
0	11479	10836	22315	541	2.4
1	11248	10868	22116	1337	6.0
2	11984	11042	23026	1005	4.4
3	11958	11284	23242	4440	19.1
4	11840	11068	22908	4822	21.0
5	12516	11773	24289	5948	24.5
6	13182	12353	25535	906	3.5
7	12480	11625	24105	74	0.3
Вкупно 0-7			187536	17681	9.4
Вкупно 0-6			163431	17607	10.8
Вкупно 0-5			137896	16701	12.1
Вкупно 3-5			70439	15210	21.6
Вкупно 4-5			47197	10770	22.8

Извор: Податоци дадени од Македонија за базата на податоци TransMONEE <http://www.unicef-irc.org/databases/transmonee/>. Види забелешка под табела 1

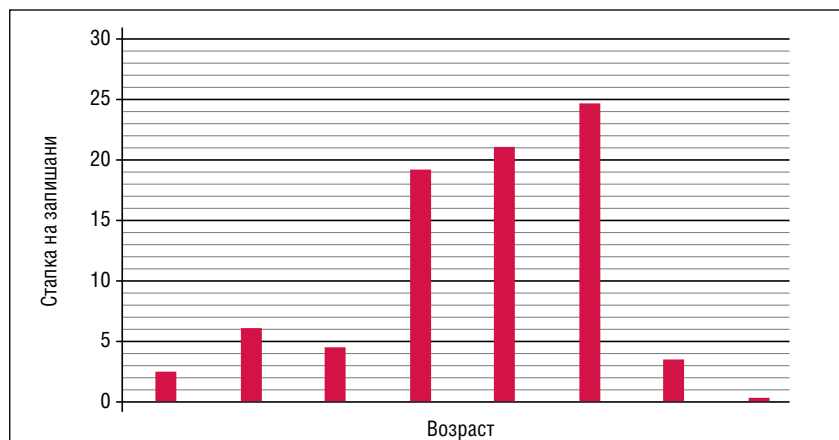
Преку разложување на податоците за запишаните деца според конкретната возраста, станува се поочигледно дека во денешно време запишувањето главно е концентрирано помеѓу децата на 3, 4 и 5 годишна возраст, со конкретна стапка на запишување од 19.1, 21.0 и 24.5% соодветно за тие возрасни групи. Тоа е прикажано на сликата 3 (подолу). Како што веќе беше укажано со апсолутните бројки на табелата, стапката на запишување на децата на возраст од 6 и 7 години е нагло намалена откако е намалена возраста на прием во основно училиште, додека пак стапките на запишување на деца на возраст од 0, 1 и 2 години се сеуште ниски и покрај неодамнешниот раст, заедно со децата од 0-2 во јаслите ја достигнуаат бројката од 4334 во 2007 и 4515 во 2008, резултирајќи во стапка од 8%.

Поважно во табела 2 е пресметката на *вкупната* стапка на запишување. Во случајот на РДР, тоа претставува комплексно прашање кое треба да се разработи во овој извештај. Во принцип, стапките на запишани деца во образованието се

пресметуваат така што бројот на запишани деца се зема за броител, и вкупниот број на деца во *релевантната возрастна група* како именител. Во основното, средното и високото образование, релативно е јасно која е релевантната возрастна група бидејќи тоа е определено со закон. Во однос на РДР, може да се тврди дека сите деца на возраст 0-7 имаат право на формална ДГ, и оттаму тоа е опсегот на возраста на која треба да го насочиме вниманието. Како што е прикажано на табела 2, таквата определба би резултирала во севкупна стапка на запишани деца од 9.4%.

Меѓутоа, 7 годишните деца треба да се во основно образование, а не во ДГ, нивниот број е многу ограничен. Но, апсолутниот број на 7 годишни деца е многу поголем, приближно е голем колку и бројот на деца од било која друга возрастна група. Така да ако се испуштат 7 годишните деца, броителот се намалува само маргинално, додека пак именителот се намалувапозначително. Оттаму, целосната стапка на запишани деца на возраст 0-6 изнесува 10.8%, што е нешто повисоко отколку 9.4% за возрастната група. Исто така, стапката се зголемува понатаму на 12.1% доколку ги изоставиме 6 годишните деца.

Слика 3: Стапка на запишани деца во формалните ДГ според возраст, 2007



Извор: Податоци дадени од Македонија за базата на податоци TransMONEE <http://www.unicef-irc.org/databases/transmonee/>. Види забелешка под табела 1. Види забелешка под табела 1

Слични размислувања се однесуваат и за најмалите деца. Бројот на запишани деца на возраст 0-3 е многу мал, и доколку овие деца се испуштат од целосната стапка на запишани деца – т.е. преку зумирање на на децата од 3-5 години – стапката скока на 21.6%. На крајот, фокусирањето на децата на 4-5 годишна

возраст, резултира во стапка од 22.8%. На сликата 3 е прикажано дека запишувањето на децата од клучната возрастна група од 3-5 (или 4-5) годишна возраст навистина се движи од 20% до 25%. Иако ова подразбира дека не помалку од 75% до 80% од сите деца во Македонија се сепак исклучени, бројката од 20-25% дава нешто поадекватна и помалку замаглена слика отколку бројката од околу 12% која честопати се споменува во политиките.

Еден од заклучоците во ова поглавје е дека пресметувањето на моменталната стапка на запишани деца не претставува само техничко прашање. Исходот од таквата пресметка зависи највеќе од тоа на која конкретна возраст се фокусираме (0-5? 3-5? 4-5?). Во суштина тоа е прашање на политика, по можност да биде заснована на научни докази и споредби на меѓународно ниво. Тоа претставува тема на следното поглавје.

Приоритет на возрасна група за РДР

Било која стратегија за проширување на опфат со програми за РДР треба да дефинира реалното ниво на амбиции во однос на возрастите кои треба да бидат опфатени. Притоа, запишување на сите деца од раѓањето па до започнување на основно училиште не е приуштиво, дури и кога би биле достапни програми кои чинат помалку од формалните ДГ. Поглед на слика 3 во претходното поглавје го потвдува ова: достигнувањето на 100% на сите сини колони е обесхрабрувачки предизвик, додека пак ако се ограничине само на две или три колони кои веќе надминуваат 20%, се станува многу пореално.

Покрај тоа, не е потребно да се запишуваат сите деца на возраст 0-6, и можеби тоа е дури и непожелно од аспект на детскиот развој. Експертите за РДР – види го извештајот за Мултииндикаторското истражување по кластери (MICS) спроведено во Македонија во 2005-2006 (Државен завод за статистика на Република Македонија, 2007:45) – имаат постигнато широк консензус:

- децата најдобро растат во домашна средина во текот на првите три или четири години од нивниот живот, под услов одредени околности да бидат *исполнети* во таа средина:
 - родителите треба да располагаат со одредени родителски вештини;
 - играчки и други начини на стимулација мора да бидат присутни;
 - мора да постои здрава средина итн.;

- образованието на родителите може да помогне да се исполнат таквите услови, особено кај маргинализираните групи и области (Evans, 2006)
- дека децата треба да учествуваат во групни активности – игри, учење, пеење, пред описменувањето – на возраст од 3 и 4 години па нагоре се додека не почнат основно училиште.

Меѓутоа, постојат одредени разидувања во мислењето во врска со тоа кога е точната возраст кога треба да се воведат ваквите групни искуства за децата. Две особено влијателни размислувања се разликуваат незначително во овој поглед. Од една страна е Консултативната група за рана детска грижа и развој- (Consultative Group on Early Childhood Care and Development -CGECCD, 2008) во која се застапени главните чинители за РДР вклучително и УНИЦЕФ и Светска Банка. Нивната политика наречена “Четириите основи” предлага децата треба да бидат вклучени во групни активности во текот на последните две години пред запишување во основно училиште. Во сегашната состојба во Македонија – децата се запишуваат во основно училиште на 6 годишна возраст – тоа би значело дека децата треба да се запишуваат во ДГ или во алтернативен центар за РДР на возраст од 4 и 5 години. На тоа би претходела *поддршката на родителите*, од самото раѓање понатаму или подобро од самото зачнување и понатаму. Тоа може да биде во форма на едукација за родителите која се одвива во групи; индивидуална поддршка за родителите, на пример преку посета на нивните домови; или пак комбинација од овие две форми.

Од друга страна, постои серија од три натписи во познатото медицинско научно списание The Lancet, објавени во 2007. Во еден од тие натписи, Engle et al (2007:238) предлагаат да се воведат *интервенции во раното детство преку семејствата и негувателите, а групните активности за учење да се додадат на возраст од 3 до 6 години, особено за маргинализираните деца*. Или со други зборови, Engle et al советуваат да се започне со учество во група една година порано од тоа што го предлага CGECCD.

Engle et al исто така препорачуваат да се користат постоечките служби (2007:238) за проширување на РДР. Во контекст на состојбата во Македонија, таканаречениот систем на патронажни служби изгледа како добра платформа од која понатаму може да се развива понатамошната поддршка за родителите. Патронажната служба веќе има опфатено 78% од семејствата (Janeva, 2008)¹.

¹ Јанева (2008) открива дека особено висок процент од 98% од децата во Македонија се опфатени во превентивните здравствени прегледи и советувашишта за родителите во текот на нивната прва година од животот.

Но, патронажниот систем е главно медиализиран, и овој систем треба да биде зајакнат преку интегрирање на когнитивните и социо-психолошките елементи и раната стимулација и учење (Јанева, 2008, упатува на опсежниот преглед во литературата од страна на Regalado, 2001). Искуствата од други земји потврдуваат дека таквото проширување е остварливо, особено кога ќе се поврзе поддршката за родителите и видот на центри за РДР кои се опишани во поглавјето 4 од овој извештај (van Ravens, 2010a и 2010b). Патронажниот систем треба да биде зајакнат со намалување на опфатот на популација од 6600 (во Скопје е повисок и изнесува 8660) на нормите од 5000 за урбана популација и 3000-4000 за рурална популација. Алтернатива се центрите за РДР. Како и да е, потребата за силна поддршка на родителите е од најголемо значење. Претходно споменатиот извештај за MICS (Државен завод за статистика на Република Македонија, 2005:92-93) покажува дека степенот до кој домашната средина придонесува за детскиот развој и учење особено се разликува во однос на богатството на семејството, образовното ниво на родителите, и етничката припадност (притоа албанските и ромските малцински групи заостануваат во однос на останатите).

На сликата 4 е прикажан моделот кој се предлага со написите во The Lancet и моделот кој се предлага од страна на CGECCD во една рамка, но преведен во контекстот во Македонија.

Слика 4: Два алтернативни модели за структурирање на РДР во Македонија

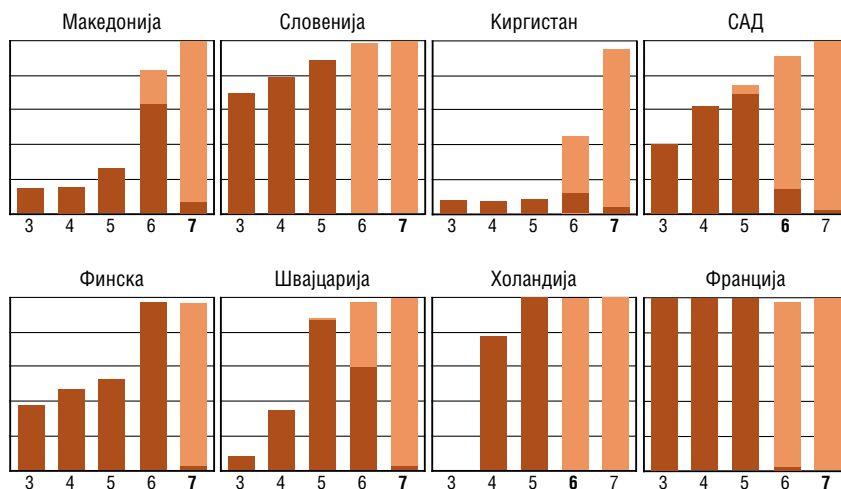
Возраст	Според моделот предложен во "The Lancet"	Според моделот предложен од CGECCD
Пренатална		
0		
1	Поддршка за родителите	Поддршка за родителите
2		
3		
4	ДГ или Центар за РДР	ДГ или Центар за РДР
5		

Јасно е дека изборот помеѓу овие два модели е од суштинска важност, и за тоа е потребна темелна политичка дебата. Моделот кој се предлага во Lancet може да има посилено влијание на детскиот развој бидејќи подразбира дека запишувањето во групните активности започнува една година порано. Но, моделот Lancet е исто така поскап во однос на единицата трошок за една година во група отколку една година поддршка за родителите, како што покажуваат искуствата од другите земји (van Ravens, 2008a, 2008b, 2009, 2010b).

Со цел водење на информана дебата во врска со двата модели, слика 5 прикажува неколку “профили на земји” во однос на запишаните деца во програмите за РДР според возраста. Овие профили се ископирани од изданието од 2007 на Глобалниот мониторинг извештај за Образование за сите, кое се фокусираше на РДР. За жал, податоците за овие земји се од 2004, и оттаму за да се направи споредба потребно е да се употребат податоците од 2004 за Македонија (кога возраста на која се почнуваше основното училиште сеуште беше 7 години). Но, она што е важно тука е да се разгледа состојбата во Македонија од меѓународна перспектива.

Дискусијата повторно следува по сликата; и за добро разбирање важно е да се знае дека темно кафените колони претставуваат колкава е опфатеноста во предучилишните програми, додека пак светло кафените колони претставуваат опфатеност на децата во основните училишта. На хоризонталните линии е означен степенот на запишани деца со 20, 40, 60, 80 и 100 проценти. Под хоризонталната оска се наоѓа возраста (3-7); а затемнетите бројки претставуваат возраст на која се почнува основното училиште во секоја од земјите.

Слика 5: Тренд ба запишувањето на децата според возраста во одредени земји, 2004



Извор: копија од УНЕСКО, 2006:140-141

На сликата 5 е прикажано дека во повеќето од осумте земји, запишувањето на децата во предучилишните програми започнува на возраст од 3 години. Во Франција, запишувањето во предучилишните програми на децата на возраст

од 3 години е универзално, но тоа претставува вистински исклучок. Заедно со Италија и Белгија, Франција е една од неколкуте земји со широко пристапни, субвенционирани предучилишни програми кои се отворени и за особено мали деца. Во Словенија, Соединетите Американски Држави, и Финска се гледа дека запишувањето на децата во предучилишните програми на возраст од 3, па дури и на возраст од 4 и 5 години не е универзално. Во овие земји се забележува постепено зголемување со возраста, додека пак запишувањето на децата станува универзално на возраст од 6 години, независно дали е во предучилишното образование, или во основното училиште. Меѓутоа, треба да се забележи дека за многу од децата во овие земји кои не се запишани во предучилишните програми, обезбедено е згрижување во приватни капацитети или капацитети кои се ставени на располагање од страна на работодавачите. Тоа е исто така случај со Швајцарија и Холандија, каде запишувањето на децата на возраст на 3 години во јавните предучилишни програми е мало или речиси целосно отсуствува, додека пак запишувањето на 3 годишните деца во приватните програми е особено високо.

Во најсиромашната земја од сликата 5, Киргистан има најмал број на запишани деца на сите возрасти, но забележително е дека запишувањето на децата на возраст од 3 години не е помало од запишувањето на децата на возраст од 4 и 5 години. Тоа се должи на фактот што мала елита ги користи сите ресурси за програмата за РДР како ефтина форма на дневно згрижување на децата (van Ravens, 2010c), додека пак семејствата од горните или средните општествени слоеви во повеќето земји плаќаат за таквите услуги во приватни установи. Се чини дека состојбата во Македонија се разликува само малку – не суштински – од состојбата во Киргистан. Со оглед на споредбите на меѓународно ниво, се чини дека е особено неправедно што сите јавни ресурси одат на мала група на деца на кои намалку им е потребна таква услуга од перспектива на детскиот развој. Повеќе информации во поддршка на ваквите тврдења се дадени во поглавјето 5 од овој извештај.

За повеќе информации во врска со трендовите на запишување на децата во предучилишните програми во другите земји, користете го следниов линк <http://www.unesco.org/education/GMR/2007/chapter6.pdf> и на страниците 140 и 141, каде се прикажани профилите за 60 земји.

Заклучокот од споредбата направена на меѓународно ниво е дека обезбедувањето на јавни програми за РДР на возраст од 3 години не е исклучително. Меѓутоа, во ретки ситуации тоа е универзално, додека пак

Швајцарија и Холандија – но исто така и земји како што се Австралија и Кореја – покажуваат дека пазарот е тој што одредува дали ќе се запишуваат децата на 3 годишна возраст. Основниот аргумент е дека запишувањето на децата на 3 годишна возраст не е неопходно од аспект на детскиот развој, и дека доколку родителите сакаат да ги запишат своите деца на оваа возраст, тоа е поради практични причини – бидејќи работат – а не поради образовни причини.

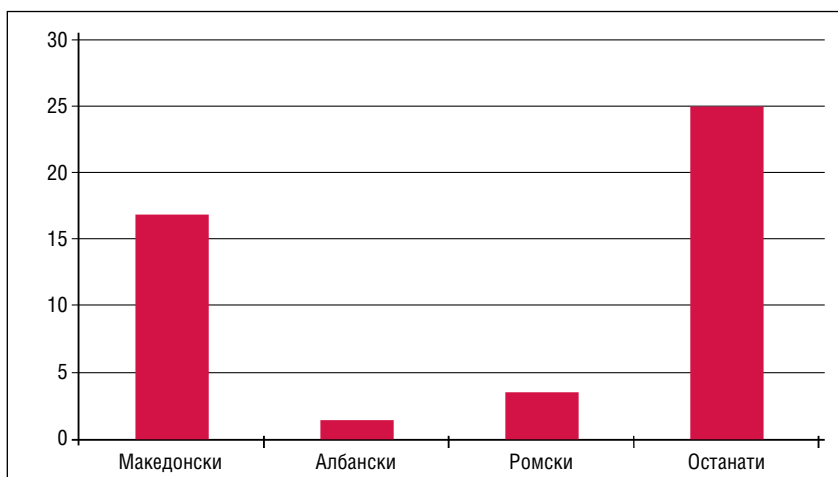
Оттаму, изборот помеѓу Lancet моделот (запишување на децата на 3 годишна возраст па нагоре) и моделот GCECCD (запишување на децата на 4 годишна возраст па нагоре) е политички избор која се оправдува преку политичка дебата, но овој извештај засега ќе се заснова на моделот CGECCD. Моделот CGECCD е поефтин од Lancet моделот, и во иднина може секогаш може да се смени за другиот.

Ако се навратиме на табела 2 и слика 3, можеме да се заклучи дека предизвик за следните години е стапката на запишување на деца на 4 годишна возраст од 21.0% да се подигне на 100%, а стапката на запишување на децата на 5 годишна возраст од 24.5% да се зголеми на 100%. Во апсолутни бројки, тоа би значело дека бројот на запишани деца треба да се зголеми од околу 9000 деца на 4 и 5 годишна возраст на околу 47000 деца. Или поконкретно, прецизните проценки за бројот на деца кои треба да бидат запишани во иднина следува во поглавјето 6 на овој извештај.

Диспаритети во запишувањето во предучилишното образование

Во претходното поглавје беше заклучено дека на Македонија и претстои долг пат додека се постигне сите 4 и 5 годишни деца да бидат запишани во некаква форма на предучилишно образование. Околу 75% до 80% од децата не се опфатени, и во ова поглавје се проучува степенот до кој ваквото исклучување произлегува од одредени карактеристики поврзани со потеклото како што се етничката припадност, богатството, местоживеењето (урбана или рурална), и образовното ниво на родителите.

Слика 6: Запишани деца во предучилишно образование на 3, 4 и 5 годишна возраст, според етничката припадност (2005)



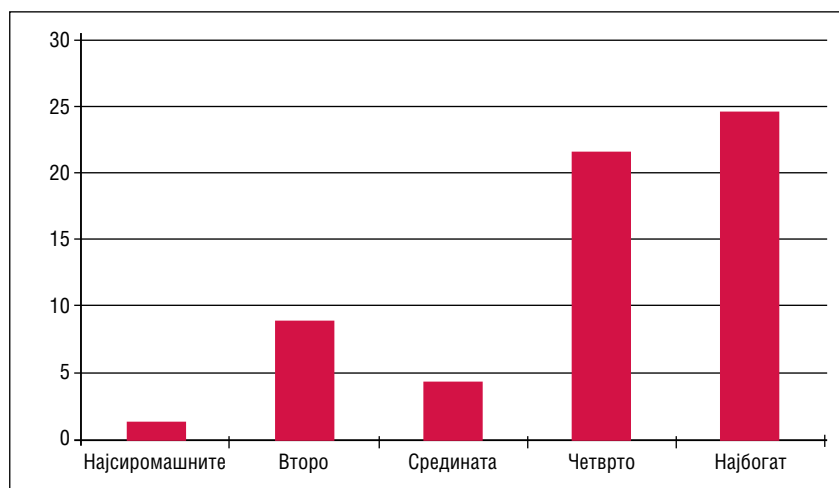
Извор: Државен завод за статистика на Република Македонија/УНИЦЕФ, 2007

Слика 6 покажува дека децата од македонска етничка припадност имаат многу поголеми шанси да бидат запишани отколку децата од албанска или ромска етничка припадност (најголема е стапката на запишани деца кои припаѓаат на “други групи”, но оваа категорија е многу понезначајна во однос на апсолутните бројки). За жал, таквиот етнички диспарат е далеку од невообичаен, но во Македонија тоа е многу поизразено отколку на пример во Србија и Киргистан (УНИЦЕФ Иноценти Истражувачки Центар, 2009:108).

(Сликата 6 не се однесува само на децата на возраст од 4 и 5 години, туку и на децата на 3 годишна возраст, бидејќи ова се возрастните групи кои се претставени во извештајот за MICS-2005, кој претставува извор на податоци за овој приказ).

Слични диспаритети постојат и кај децата кои припаѓаат на различни групи во однос на приходите. На сликата 7, семејствата се поделени на 5 групи со еднаква големина според приходот (20% секоја од нив), и се прикажани стапките на запишани деца во рамките на секоја од тие групи. Повторно, се однесува на децата на возраст од 3, 4 и 5 години.

Слика 7: Запишани деца во предучилишно образование на 3, 4, и 5 годишна возраст според приходите (2005)



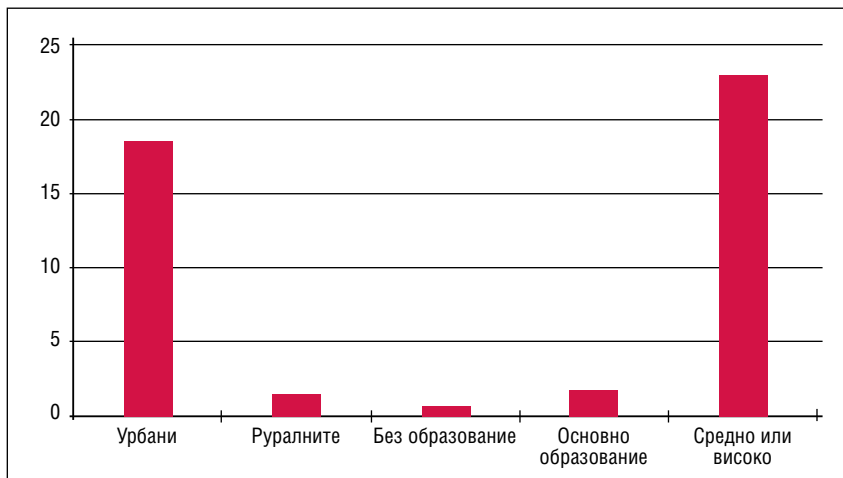
Извор: Државен завод за статистика на Република Македонија/УНИЦЕФ, 2007

Не е изненадувачки што бројот на запишани деца се зголемува со зголемување на приходите, иако разликата помеѓу четвртите и петтите квинтили е мала. Или

со други зборови, пристапот е претежно привилегија на 40% од најбогатите групи. Бидејќи шансите за развојот на децата вообичаено се поврзуваат со социо-економската положба, сликата 7 дава докази дека програмите за РДР во Македонија не допираат до децата на кои им се најпотребни.

На крај, слика 8 ја прикажува разликата помеѓу децата од урбаните и руралните области, и разликата помеѓу децата чии мајки немаат никакво образование, мајките кои имаат завршено само основно училиште, и мајките кои имаат завршено средно училиште или повисоко образование.

Слика 8: Запишани деца во предучилишно образование на возраст од 3, 4 и 5 години, според локацијата и образовното ниво на нивните мајки (2005)



Извор: Државен завод за статистика на Република Македонија/УНИЦЕФ, 2007

И повторно: не е невообичаено дека децата од урбаните средини имаат подобар пристап до услугите за РДР во споредба со децата од руралните области, но ваквата разлика во Македонија е навистина невообичаена. Истото се однесува и на јазот кој постои помеѓу децата чии мајки немаат никакво образование или кои имаат завршено само основно училиште, и децата чии мајки имаат завршено средно училиште или повисоко образование. Тоа заслужува посебно внимание.

Карактеристиките кои се однесуваат на потеклото како што се етничката припадност, приходите и локацијата (урбана/рурална) може да се сметаат за “показател” за потребите на децата. Од многуте научни докази познато е дека

вообичаено децата кои потекнуваат од одредени етнички малцинства, од групи кои имаат мали приходи, и од руралните области се обесправени на различни начини во споредба со децата кои не припаѓаат на овие групи. Спротивно на тоа, образовното ниво на мајката е нешто повеќе од само одреден показател; тоа директно укажува на потребата за поддршка на семејството во воспитувањето на детето. Мајките кои не се доволно писмени, на пример, немаат пристап до одредени пишани сознанија за добрите практики во чувањето на деца, ниту пак можат да им читаат приказни на своите деца. Од истражувањата кои се однесуваат на постигнувањата од образованието, како што се PISA и TIMSS, јасно е дека образованието на мајката претставува најмоќниот показател за успешноста на децата во образованието.

Оттаму, во основа слика 8 прикажува дека 20 до 25% од децата во Македонија на возраст од 4-5 години кои се во моментот запишани во програмите за РДР немаат особено изразена потреба за таква услуга од перспектива на детскиот развој. Нивната домашна средина генерално нуди услови за здрав развој, и тие главно се запишани на овие програми бидејќи на тој начин нивните родител(-и) можат да работат. Тука уште еднаш се поставува прашањето околу оправданоста за трошење на речиси сите јавни ресурси кои се распределуваат за програмите за РДР за оваа привилегирана група. Како што се наведува во Документот за ставови во врска со РДР на Регионалната канцеларија на УНИЦЕФ за ЦИЕ/Комонвелт на независните држави (2007:II.3) – притоа упатувајќи на Конвенцијата за правата на детето – потребно е да *се започне со најранливите, преку намалување на социјалната нееднаквост за да се прекине пренесувањето на сиромаштијата од генерација на генерација*. За оваа стратегија исто така постојат и економски аргументи. Многу документи за придобивките од РДР ги цитираат евалуациите на американските програми чии наоди се дека парите инвестираат во РДР резултираат во социјални придобивки кои се четири до седум пати поголеми од првичната инвестиција, па дури и повеќе. Но, притоа мора да се има во предвид дека овие американски програми се силно фокусирани на маргинализираните групи. Колку што се помаргинализираните групите, толку се поголеми придобивките. Од друга страна, едвај може да се очекува економски поврат од инвестирањето во РДР за најпривилегираните групи. *Едноставно не постои оправданост на таквото инвестирање затоа што нема или има мала дополнителна вредност во едуцирање на овие деца во институции наспроти нивно едуцирање во поволна домашна атмосфера на учење*.

Во меѓувреме, постојат индикации за зголемување на бројот на деца во Македонија кои се изложени на ризик. Процентот на деца кои заостануваат во раст пораснал од 8 на 12% во период од 1999-2000 и 2004-2006, според УНИЦЕФ Иноценти Центар за Истражување (2009:20). Според истиот извор, смртноста кај децата под 5 годишна возраст се намалила речиси во сите земји во регионот на ЦИЕ/Комонвелт на независните држави² во периодот помеѓу 2000 и 2007, но во Македонија – како и во Украина – смртноста кај овие деца е зголемена (УНИЦЕФ Иноценти Истражувачки центар, 2009:19). Националните податоци на Државен завод за статистика и Завод за здравствена заштита на мајки и деца покажува флукуација но не намалување, но 13.3 смртност на 1000 живородени (во 2009 година), покажува дека смртноста под 5 години е сепак три пати поголема од нивото во ЕУ (4 во 2007).

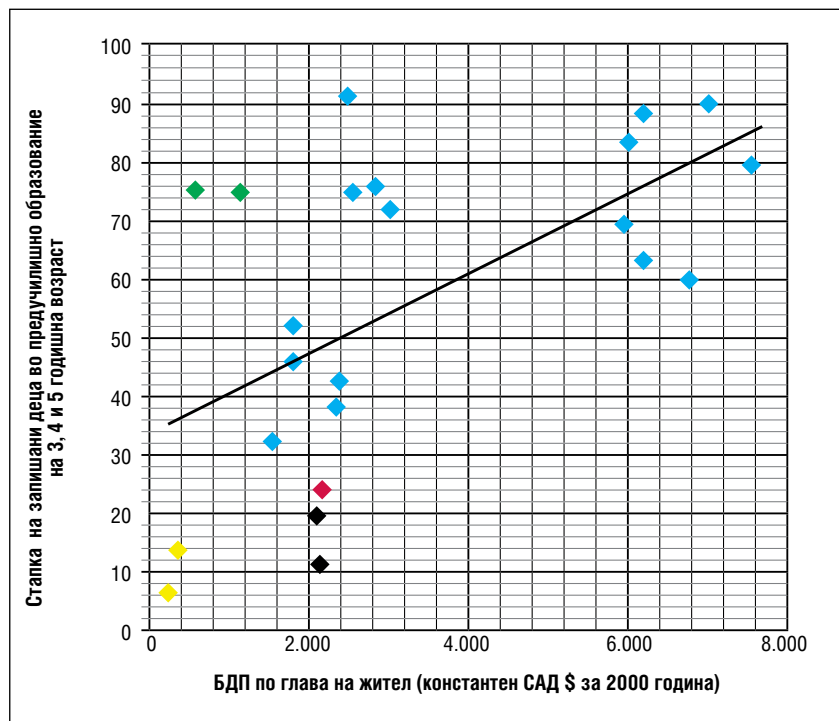
Постои можност да се тврди дека стагнацијата или опаѓањето на показателите за здравјето кај децата повеќе се должи на општото опаѓање на животниот стандард отколку на недостиг на конкретни услуги за малите деца. Меѓутоа, оваа хипотеза не може да се потврди заради одреден број на емпириски наоди. Стапката на смртност на возраст од 15-19 на Македонија е најмала во регионот на ЦИЕ/Комонвелт на независните држави, и е пониска дури и од Финска, Шпанија и Обединетото Кралство (УНИЦЕФ Иноценти истражувачки центар, 2009:23), додека пак стапката на самоубиства за истата возрасна група – на која може да се гледа како на показател за перцепираниот квалитет на живот во земјата – е пониска отколку во веќе наведените три земји плус Германија, и една од најниските од регионот на ЦИЕ/Комонвелт на независните држави (УНИЦЕФ Иноценти истражувачки центар, 2009:24). Исто така, забележлив е и малиот број на деца во Македонија кои живеат во институции (УНИЦЕФ Иноценти истражувачки центар, 2009:32) или пак во згрижувачки семејства или кои имаат старатели (УНИЦЕФ Иноценти Истражувачки центар, 2009:34).

Но, сепак многу понеповолно – и директно поврзано со условите за децата – е функционирањето на социјалната заштита во Македонија. Во групата на 12 земји на ЦИЕ/Комонвелт на независните држави, во Македонија е најмал бројот на деца чии семејства добивале месечен додаток во 2005-2006. Овој процент изнесувал само 9%, и опаднал од 13% во 2000 година (УНИЦЕФ Иноценти истражувачки центар, 2009:79) (непондерираниот просек за 12 земји изнесува околу 58%).

2 ЦИЕ/Комонвелт на независни држави значи Централна и Источна Европа и Комонвелт на независни држави (претходно Советски Сојуз)

Или со други зборови: стагнацијата или опаѓањето на показателите за здравјето кај децата се чини дека е особено директно поврзано со слабите услуги кои се обезбедуваат за деца (ниски нивоа на финансиска поддршка и мала опфатеност на децата во предучилишното образование) наместо едно погенерално опаѓање на животниот стандард. Слика 9 ја поддржува ваквата хипотеза. На неа е прикажан бројот на запишани деца во предучилишното образование во однос на БДП по глава по жител (за 2008 година во американски долари) за 23 земји во споменатиот регион на ЦИЕ/Комонвелт на независни држави. Црвената точка ја претставува Македонија; а зелените, жолти и црни точки ги претставуваат земјите кои ќе бидат разгледани подолу.

Слика 9: Запишани деца во предучилишно образование на 3, 4 и 5 годишна возраст во однос на БДП по глава на жител, 2008



Извор: база на податоци Transmonee

Забелешка: четири земји недостасуваат заради непостоене на податоци: Словачка, Грузија, Туркменистан и Узбекистан. Словенија отстапува заради особено високиот приход по глава на жител во однос на останатите земји; затоа недостасува на овој приказ.

Како што и може да се очекува, линијата на регресија оди нагоре. Или со други зборови: колку што е побогата земјата, поголем е бројот на запишани деца во предучилишното образование. Оттаму, на прв поглед тоа го поддржува аргументот дека ниското ниво на приход по глава на жител во Македонија служи како “оправдание” за нискиот степен на запишани деца во предучилишното образование. Меѓутоа, слика 9 ни овозможува да оцениме во каква позиција е секоја од овие земји во однос на општите трендови. На сликата може да се забележи дека Македонија – означена со црвената точка – е под линијата на регресија. Тоа значи дека перформансите се полоши од повеќето други земји, дури и кога во предвид се зема ниското ниво на приходи. Во Молдова и Украина – двете зелени точки во горниот лев агол – имаат пониско ниво на приходи од Македонија, но поголем број на запишани деца во предучилишното образование. Киргистан и Таџикистан – двете жолти точки во долниот лев агол – имаат полоши остварувања од Македонија, но се крајно сиромашни земји. Само Азербејџан и Босна и Херцеговина – двете црни точки под Македонија – навистина имаат полоши остварувања од Македонија, имајќи еднакви нивоа на приходи, но дури и пониска стапка на запишани деца во предучилишното образование.

Притоа, може да се каже дека на сликата 9 се содржани две различни групи на земји: седумте релативно богати земји во горниот десен агол – Република Чешка, Унгарија, Полска, Балтичките држави, Хрватска – наспроти земјите од левата страна, каде приходот по глава на жител е 3000 американски долари или помал. Во таквите случаи, исцртувањето на ваквата линија на регресија може да наведе на погрешен заклучок. Меѓутоа, ако го насочиме вниманието само на втората група на земји, заклучокот за Македонија би бил дури и поочигледен: Македонија е всушност помеѓу побогатите земји во рамките на помалата група, но стапката на запишани деца во предучилишното образование е една од најниските.

Разбирајќи ја итната потреба од проширување на програмите за РДР во Македонија, и притоа гледајќи дека останатите земји од регионот покажуваат дека таквото проширување е остварливо, сега можеме да се насочиме кон елаборација за центрите за РДР во Македонија, кои беа основани пред околу десетина години во обид да се надминат диспаратите кои беа опишани погоре.

Центри за РДР

Покрај формалниот систем за предучилишно образование во детските градинки кој беше анализиран во претходните поглавја, во Македонија исто така постои и систем на алтернативни центри за ран детски развој. Иако за нив можеме да кажеме дека се неформални центри, во суштина тие не се или сеуште не се дел од државниот систем. Друг термин кој честопати се употребува во литературата за РДР, е исто така и “центри за РДР базирани во заедницата”. Меѓутоа и за двата термини постојат одредени несогласувања. Новите центри за РДР не треба засекогаш да останат надвор од државниот систем, а дали тие целосно треба да бидат поддржани од заедницата е исто така прашање за понатамошна дебата. Од таа причина, во ова поглавје и понатаму во извештајот ќе се служиме со еден неутрален термин “Центри за РДР” – или едноставно Центри.

Иако Центрите за РДР се чини дека се помалку важни од формалните ДГ во однос на вкупниот број на запишани деца – денеска нив ги посетуваат околу 800 деца, наспроти околу 17,500 кои посетуваат ДГ – но сепак тие претставуваат критичен фактор во иновирање на архитектурата на РДР во Македонија. Како и во многу други земји, ваквите центри имаат за цел да обезбедуваат услуги за останатите групи за разлика од услугите кои ги нудат поформалните институции, и притоа тие имаат различни карактеристики, нудат различни услуги, и вообичаено работат на многу поисплатлив начин. На пример, во Киргистан неформалниот РДР забележува раpidен развој, со што предизвикува промени во целиот систем на предучилишно образование (van Ravens, 2010c). Искуствата во Киргистан кажуваат дека постарите и новите

институции не се непријателски поставени, туку претставуваат составни делови на еден нов и побалансиран систем во кој и двата типа на институции се неопходни.

Доколку намерата е со системот за РДР во Македонија да се опфатат сите деца во земјата, тоа барем делумно ќе мора да се постигне преку нови, иновативни и исплатливи програми. Тоа со сигурност не подразбира дека постоечките центри за РДР ќе мора да се ископираат – бидејќи тие не се совршени – но без сомнение може да се научат корисни лекции од искуствата од функционирањето на овие центри.

Тоа е и целта на ова поглавје. Имајќи го во предвид советот да се надградуваат постоечките структури колку што е можно повеќе (Engle et al, 2007), ова поглавје содржи опис на центрите за РДР во Македонија во однос на нивната посетеност и услугите што ги нудат. Понатаму во извештајот е содржана и соодветна финансиската анализа. Освен доколку не е назначено поинаку, информациите кои се наведени во ова поглавје произлегуваат од неодамнешниот извештај за проценката направена од страна на Надица Јанева и нејзиниот тим (Јанева, 2010); од стратешката евалуација за состојбата со РДР во Македонија (Јанева, 2007/2008); од информациите кои се обезбедени од страна на канцеларијата на УНИЦЕФ во Скопје; како и од теренските посети кои беа спорведени во текот на месец јуни 2010.

Цели и функции на Центрите за РДР

Основањето на Центрите за РДР во Македонија започна во 2000 година, кога Светската Банка обезбеди грант кој им овозможи налокалните заедници да започнат да отвораат свои Центри со поддршка на УНИЦЕФ. Од самите почетоци, целта беше да се опфатат најмаргинализираните деца, бидејќи постоеше голема загриженост во врска со нискиот степен на запишани деца во формалните ДГ и во врска со нивната здравствена и развојна состојба. Во тоа време, Македонија беше поделена на 33 општини – а денеска територијата е поделена на 85 општини – и иако речиси во секоја општина имало по една ДГ, густината на распространетост на ДГ била толку мала така што не само што многу деца од руралните средини биле попречени да ги посетуваат детските градинки, туку и родителите не биле во можност да го платат надоместокот.

Во 23 општини (од вкупно 33), беа основани вкупно 350 Центри за РДР во вкупно 196 месни заедници, села или населби. Податоците за бројот на запишани деца во првите години недостасуваат, но доколку во повеќето центри се запишувале по околу 45 до 50 деца – како што е состојбата и во останатите центри денеска – тоа значи дека вкупниот број на запишани деца во Центрите за РДР мора да се движел до 10,000 или повеќе деца. Тоа е значителен број во споредба со 17,500 деца кои денеска посетуваат ДГ. Охрабрувачко е сознанието дека во Македонија постои можност да се создадат капацитети за да се направи еден голем исчекор кон универзална опфатеност на децата за само неколку години. Од аспект на финансирањето, како и од аспект на самото раководење, ова беше значителна иницијатива која дава основа за надеж и очекувања дека истото може да се направи повторно.

Помалку охрабрувачки е фактот дека повеќето Центри не можеа да се *одржат*. Повеќето од првите 350 Центри се затворени, и се чини дека тоа е предизвикано од комбинација на два фактори. Најпрво, конфликтот од 2001 и последиците од него претставуваа пречка за континуирано функционирање на овие Центри. Второ, оваа иницијатива не можеше понатаму да се одржи бидејќи финансиската и логистичка поддршка од меѓународните агенции постепено беше намалувана: класична приказна за многу развојни проекти. Оттаму, јасно е дека одржливоста на било која иницијатива мора да биде загарантирана со издржани финансиски аранжмани. Иницијаните трошоци може (делумно) да бидат покриени со повремени придонеси, но оперативните трошоци мора да потекнуваат исклучиво од структурни придонеси (на пр: од централната и/или локалната власт, и од надоместот кој го плаќаат корисниците). Ова начело ќе биде дополнително разработено во Поглавје 7.

Имајќи ја во предвид научената лекција, сега ќе се фокусираме на центрите како такви. Како што беше напоменато, центрите пред се имаат за цел да ги опфатат децата од најмаргинализираните и сиромашни заедници, каде децата не само што имаат ограничен пристап до формалните ДГ, туку еднакво загрижувачки се и домашните услови во кои децата растат. Оттаму, репортажот на активности во центарот е многу поопсежен отколку репертоарот во формалните ДГ. Следнава листа на пет клучни функции на центрите се заснова на неодамнениот извештај подготвен од страна на Јанева (2010:1):

- Поддршка за локалната заедница во идентификување на ранливите групи на деца;

- Организација на активности фокусирани на обезбедување на поддршка на малите деца и на *нивните родители* (*italics JvR*) во заедницата (интензивна соработка со родителите);
- Помош и поддршка за родителите за подобрен пристап до основните социјални услуги за нивните мали деца;
- Примена на Стандардите за рано учење и развој (СРУР) за да се зајакне раната стимулација и детски развој, за нивна подобра подготвеност за формалното образование и за животот;
- Подигнување на свеста за значењето на РДР во локалната заедница.

Покрај фокусот на ранливите деца, важно е да се истакне и акцентот на поддршката за родителите. Не само што родителите добиваат едукација како подобро да се грижат за своите деца во домашната средина, тие исто така се оснажуваат да бараат добри услуги за своите деца. Курсеви за описменување се обезбедуваат за мајките кои се неписмени за да можат да им читаат на своите деца; да имаат подобар пристап до пишаните информации за воспитувањето на децата; како и за да станат посвесни за нивните права и можности. Примената на СРУР (4^{та} точка) покажува дека Центрите за РДР, независно од тоа колку се неформални, на ниеден начин не заостануваат кога станува збор за употреба на најнапредни инструменти. Всушност во повеќето земји, овој тип на даватели на услуги за РДР тежнеат да бидат многу поиновативни отколку што се традиционалните даватели на такви услуги, вклучително и приватниот сектор (van Ravens, 2009, 2010a, 2010c). Последната точка, исто така укажува на една типична карактеристика на Центрите за РДР: подигнување на свеста. Центрите за РДР никогаш не се појавуваат сами од себе; тие секогаш се воведуваат преку процес на мобилизирање на заедницата. Градењето на овој тип на социјален капитал и мрежи околу Центарот за РДР претставува услов за одржливост: заедниците и членовите на заедниците ќе го обезбедат континуитетот на Центарот за РДР – финансиски и преку обезбедување на добра – доколку веруваат дека центарот е неопходен и имаат доверба во взаемната подготвеност да го поддржат центарот.

Услуги и запишување на децата во Центрите за РДР

Моментално УНИЦЕФ поддржува 22 Центри за РДР, кои се наоѓаат во најмаргинализираните подрачја. Состојбата со останатите центри е променлива. Според неодамнешната проценка која беше направена на барање на УНИЦЕФ, се укажува дека во некои случаи (21%) просторот не е функционален повеќе, додека пак во други случаи просторот се употребува за други цели, а не за РДР. Но, општиот заклучок е дека Центрите може лесно да се вратат во функција на Центри за РДР, доколку се воспостават финансиски аранжмани за да се обезбеди покривање на оперативните трошоци.

Во април и мај 2010, беше направена потемелна анализа во 17 од вкупно 22 Центри кои се поддржани од страна на УНИЦЕФ (Јанева, 2010). Генерално, Центрите не располагаат со доволно финансии и страдаат од недостиг на наставни материјали, санитарни капацитети, можности за играње надвор, итн. Општините превземаат одговорност за обезбедување на простор, но ретко придонесуваат за оперативните трошоци како што се платите и материјалите. Во текот на теренските посети кои беа спроведени за целите на овој извештај во јуни 2010, исто така беше забележана една мешовита слика, каде побогатите заедници како што е Битола даваат поголема поддршка за центрите, за разлика од посиромашните заедници како што е Радовиш. Како што беше напоменато, во поглавјето 6 од овој извештај ќе биде направена проценка за тоа колку би чинело функционирањето на еден Центар за РДР под услов да се исполнат одредени барања за квалитет.

Сега за сега ќе ги разгледаме услугите кои се нудат во Центрите. Од темелната проценка која беше направена произлезе следниов преглед според возрастни групи.

- **Возраст 0-1.** Некои центри спроведуваат посета на домовите еднаш во месецот.
- **Возраст 1-3.** Родителите се собираат два пати во месецот на групни сесии
- **Возраст 3-6.** Децата доаѓаат во центрите за индивидуални и групни активности за учење. Некои центри продолжуваат да вршат едукација на родителите за оваа возрастна група.

Табелата 3, која исто така се однесува на проценката во 17-те центри, содржи информации за бројот на деца кои се опфатени со Центрите, како и бројот на часови кои децата на возраст од 3-6 ги поминуваат во центрите во текот на една седмица.

Табела 3: Број на запишани деца и часови во една седмица по дете во 17 Центри за РДР, 2010

Општини и Центри	Број на запишани деца според возраста		Број на часови по дете во една седмица
	Возраст 0-3	Возраст 3-6	Возраст 3-6
Општина Тетово:			
Слатино	84	116	
Поток	39	46	10
Теке	30	30	
Општина Радовиш:			
Подареш	9	44	10
Шеин Мале	8	33	
Габревци	8	11	
Лубница	12	9	
Конче	14	35	
Општина Штип:			
Нас.Баби	9	35	10
Радански Пат	16	41	
Облешево	14	29	
Кочани	11	37	
Општина Битола:			
Баир	40	28	10
Логоварди	31	15	10
Лубница	12	9	20
Оризари	3	23	10
Скопска општина Чаир.:			
Топаана	25	64	10
Вкупно			
	279	530	
Во просек по центар			
	16.4	31.2	
Вкупно (сите возрасти)			
	809		
По центар (сите возрасти)			
	47.6		

Извор: Јанева, 2010

Од табелата 3 може да се забележи дека вкупниот број на деца кои се запишани во овие 17 Центри е околу 800. Околу една третина од овој број на деца е на

возраст 0-3, и две третини се однесуваат на децата на возраст 3-6. Во просек, во Центрите се запишуваат 47.6 деца, од околу 20 (Габревци, Лубница во Радовиш, и Лубница во Битола) до 85 (Топок), 89 (Топаана), и 200 (Слатино).

Децата на возраст од 3-6 години во повеќето случаи поминуваат по 10 часа во една седмица во центрите, кои вообичаено се распределени во текот на 5 дена. Сесиите во траење од 2 часа се одржуваат поодделно за децата на 3 годишна возраст, за децата на 4 годишна возраст и децата на 5 годишна возраст, што резултира во шест последователни часови работа за наставникот. Заедно со активностите кои се спроведуваат за децата под 3 годишна возраст, вкупниот обем на работа на наставникот е всушност работен анажман со полно работно време. Зависно од големината на групите, и исто така во зависност од финансиската состојба, наставниците работат самостојно или во парови.

Во праксата, постојат големи разлики помеѓу центрите во однос на начинот на кој ги обезбедуваат нивните услуги. Тоа пред се зависи од различниот контекст во кој работат. Во одредени области некои од децата може живеат во далечни села или населби кои се премали за да кај нив функционира еден центар на исплатлив начин. Обезбедувањето на услуги во домот може да биде едно решение, со што се намалуваат трошоците за инвестиции и комбинирањето на возрастните групи. Во Битола, Центарот има намера да набави возило за да може да се соберат децата од разни села и населби. Исто така, можност е помалите деца да се превезуваат со училишниот автобус (за основното училиште) со мали дополнителни трошоци. Исто така, друга можност е постоењето на мобилен Центар за РДР. Во други пак случаи, Центрите се соочуваат со проблеми заради редовното мигрирање на родителите за вршење на сезонски работи, кои или ги земаат децата со себе, или ги оставаат со некој што ќе се грижи за нив (на пр: баби и дедовци) кои не се секогаш во можност да ги донесат децата во центрите. Сето тоа може да доведе до еден вид на прилагодено програмирање и давање на услуги, за да се задоволат специфичните потреби на конкретни групи. Во поглавјето 7 ќе бидат земени во предвид сите можни модалитети, барајќи механизам за финансирање кој е едноставен и кој ја овозможува потребната флексибилност за Центрите за да можат да ги опфатат сите деца во дадената област.

Сега за сега останува уште едно прашање кое треба да се разгледа: изразениот контраст помеѓу 2-часовната програма која ја добиваат децата во Центрите, и целодневната програма која претежно се нуди во редовните ДГ. Дали една 2-часовна програма во текот на денот е доволна за да се добие развојниот поттик кој се посакува за овие деца?

Два часа во текот на еден ден – или 10 часа во текот на една седмица – може да биде многу блиску до лимитот. Приказната е многу подобро ако програмите се полудневни, наставникот работи со децата 3 часа во текот на денот – или 15 часа во една седмица – и има еден дополнителен час на располагање за подготовка и интеракција со родителите, од што произлегува дека работниот ангажман на наставникот е со половина работно време од 4 часа. Беше направен преглед на меѓународна литература за да се направи споредба помеѓу влијанијата на овој модел врз развојот на децата со влијанијата од целодневните програми³.

Главниот заклучок кој произлегува од овој преглед е дека од аспект на детскиот развој, полудневните програми се барем онолку добри колку и целодневните програми. Една од причините е дека со програмата во формалните ДГ- каква што може да се најде ширум Централна и Источна Европа и поранешните земји на Советскиот Сојуз – вообичаено се ограничуваат активностите со кои се поттикнува детскиот развој на само неколку часа во текот на утрото. Во останатиот дел од времето, децата јадат, спијат или се вклучени во активности кои може да се прават и надвор од програмата. Децата кои посетуваат програма за РДР во утринските часови, а попладнето го поминуваат во различна средина – на пр: со врсниците, со семејството – имаат придобивки од менување на средината за учење, со што се објаснува зошто во некои студии се наведува дека полудневните програми се подобри од целодневните програми. Потребно е да се повтори дека тоа “функционира” само доколку средината во која го поминуваат останатиот дел од денот е погоден за играње, учење и генерално за детскиот развој. Оттаму и значењето на поддршката за родителите (види поглавје 2). Иронично кажано, попривилегираните деца кои сега го поминуваат целиот ден во ДГ, би имале подобра средина да си дојдат дома напладне отколку децата кои воопшто немаат пристап до ДГ....

Овие и други размислувања се вовед кон следното поглавје, кое е всушност клучната точка на овој извештај. Врз основа на првите четири поглавја, и соодветно на тековните размислувања за управување и финансирање во Македонија, поглавјето формулира начелото на клучната политика која би можела да го предводи проширувањето со програмите за РДР во блиска иднина.

3 Прегледот на литературата може да се најде во студијата за предучилишното образование во Киргистан (van Ravens, 2010c:32-34). Тој преглед се заснова на студиите од земјите во транзиција (MacLean and Orozova, 2007; Evans, 2008; Co-menius Foundation for Child Development, 2009) а и земјите од регионот на ОЕЦД (Sammons et al, 2007; Reynolds and Temple, 2008).

Начела на политиката за проширување на пристапот

Фер игра. Ова мото, кое особено се вреднува во светот на спортот и игрите, може да биде корисна метафора во контекст на РДР. На микро-ниво, тоа може да се однесува на група на деца кои растат заедно во едно село или месна заедница. За нив, фер игра може да подразбира взаемна почит и чесност во текот на нивната интеракција. На ниво на политиката, тоа исто така може да подразбира дека сите овие деца имаат ист пристап до играње, учење или развој во широка смисла. Тоа не води пак до макро-нивото. Тука, фер игра може да се преведе како *социјална правда*: правична распределба на јавните ресурси, наменети за обезбедување на основните услуги за децата, независно од приходите, образовното ниво на нивните родители, етничката припадност, пол или други социо-економски критериуми.

Ова поглавје има за цел да ја преточи идејата за фер игра во една конкретна група на начела на политиката, која ќе го води идното проширување и подобрување на услугите во раното детство во Македонија. Очигледно е дека таквите начела на политиката треба да бидат во согласност со утврдените начини на управување и финансирање; би било погрешно доколку едноставно се усвојат и прилагодат финансиски аранжмани за РДР од друга земја и да се применат како такви.

Меѓутоа, тоа значи дека треба да скокнеме на возот кој веќе се движи. Начините на кои ќе се спроведува управувањето и финансирањето во Македонија се сеуште во движење. Оставајќи ги зад себе системите кои постоеле во годините

пред транзицијата, Македонија е на патот кон нова иднина. Децентрализацијата и фискалните иновации ќе имаат централно место во таквата нова иднина, но сеуште не е потполно јасно како ќе изгледаат тие нови аранжмани.

За среќа, можеме да се потпреме на двата одлични извештаи кои се подготвени од страна на канцеларијата на УНДП во Скопје (Martinez-Vasquez, Timofeev and Feruglio, 2007 and Cyan, Martinez-Vazquez and Timofeev, 2009). Упатувајќи генерално на фискалната децентрализација, во првиот од овие два извештаи се формулираат одреден број на пошироки начела кои претставуваа поттик за пишувањето на ова поглавје. Вториот извештај – “Финансирање на правична испорака на услуги за сите граѓани” – дава неколку особено корисни алатки за финансиските аранжмани за универзален пристап до програмите за РДР, кои се корисни за целите на овој извештај.

“Работењето на вообичаениот начин” не е опција

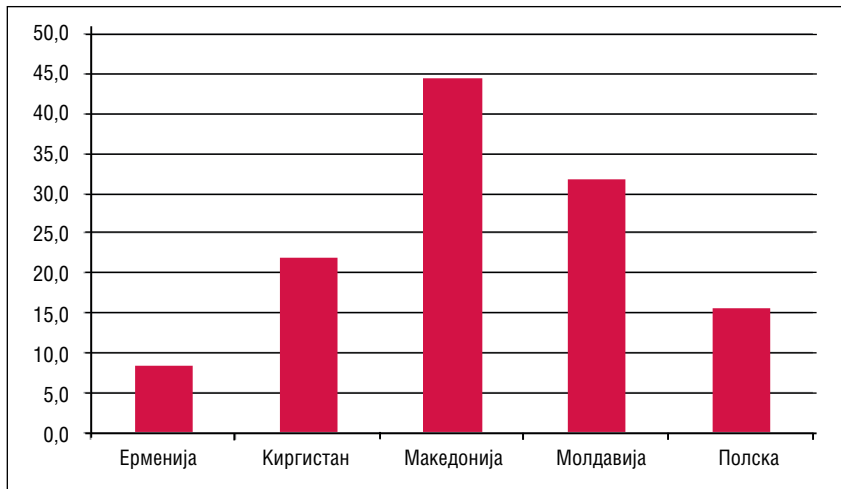
Првиот заклучок кој мора да биде извлечен е дека има мала веројатност да се постигне универзален пристап до програмите за РДР доколку се продолжи со “работење на вообичаениот начин”. Како што е прикажано на слика 10, единица трошок (т.е. трошок за дете во една година) во редовните ДГ е особено висок во Македонија, дури и кога ќе се направи споредба со четири други земји кои имаат слични системи за ДГ. На слика 10, единиците трошок за ДГ во петте земји најпрво се сменети од националната валута во американски долари, а потоа поделени со приходот по глава на жител за да се овозможи споредба на единиците трошок. Без ваквиот чекор, единиците трошок во побогатите земји нормално е секогаш да бидат повисоки, со што се прикриваат реалните разлики во износот на трошоците. По сликата следува дискусија, на која и претходи објаснување за тоа како е направена пресметката на податоците.

Податоците на слика 10 кои се однесуваат на Македонија се засноваат исклучиво на 35 општини кои ги добиваат таканаречените *блок дотации* за ДГ. Поголемиот број на 43 општини немаат ДГ и воопшто не добиваат пари, додека пак помалиот број на 6 општини добиваат *наменски дотации*, кои речиси секогаш се помали од блок дотацијата. За секоја од 35 општини кои добиваат блок дотации, вкупниот износ на пари во една година (податоци од Министерството за труд и социјална политика) се дели со вкупниот број на запишани деца во 2008 (податоци од Државниот завод за статистика).

Од тука произлегува државната дотација по дете во една година за секоја од општините.

Тој показател е прикажан на слика 11 (подолу) како црвена колона. Покрај двете големи отстапувања на десната страна (Крушево и М.Брод), разликите се ограничени. Повеќето општини се блиску до *просечната* државна субвенција по дете, која изнесува 53.710 денари. Многу поголеми варијации има кај сините колони кои ја претставуваат блок дотацијата по дете во една општина, независно дали детето посетува предучилишна програма или не. Тоа укажува на голема нерамномерност во запишувањето на децата во предучилишните програми, дури и кај 35 општини кои имаат привилегија да добиваат блок дотации.

Слика 10: Споредба на единица трошок за целодневна програма во ДГ како % од Бруто национален приход по глава на жител во пет земји

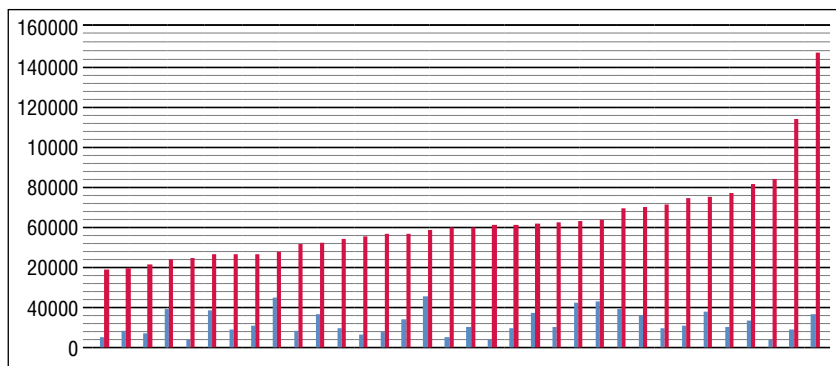


Извор: види текст подолу.

За да се пресмета единицата трошок, на износот на просечната државна дотација по дете од 53.710 денари мора да се додаде надоместот кој го плаќаат родителите. Тој надомест на годишно ниво изнесува 17,880 денари (1490 денари месечно). Вкупниот износ на овие две компоненти – од државата и од родителите – изнесува 71.590 денари по дете во една година. Тоа е основата за податокот од 44.4% за Македонија на сликата 10. Или со други зборови: *за да се запише едно дете во целодневна програма во ДГ во текот на една година чини речиси колку половина од годишниот приход на еден просечен македонски*

граѓанин⁴. Податоците на слика 4 за Ерменија и Киргистан (Van Ravens, 2008a and 2010c), за Полска (Comenius Foundation for Child Development, 2009) и за Молдова (Orivel, Ana and Tuhari, 2007) се пресметани на различен начин. Просекот кај нив изнесува 19.3%, што претставува помалку од половина од 44.4% на Македонија.

Слика 11: Блок дотации по запишано дете (црвено) и за секое дете кое живее во општината (сина), 2008



Извори: Државен завод за статистика и Министерство за труд и социјална политика

Забелешка: 35 општини се рангирани според дотациите кои ги добиваат по запишано дете (црвени колони). Имињата на општините не се вметнати заради недостиг од простор. Меѓутоа, она што е важно тука е еден општ тренд: ограничена варијација во дотацијата по запишано дете, наспроти изразените варијации во дотациите кои се даваат за секое дете, истакнувајќи ги најзначајните нерамномерности дури и кај оние 35 општини кои се доволно привилегирани за да добијат блок дотација. Доколку во податоците се вклучат и 6 општини кои добиваат наменски дотации, во тој случај сите тие ќе се наоѓаат на левата страна со многу пониски колони. Во останатите општини нема ДГ и тие не добиваат дотации; нивната вредност на овој приказ ќе беше нула.

Врз основа на горе наведените информации, постои можност да се даде едно грубо укажување за тоа колку ќе чини да се обезбеди пристап за сите деца на возраст од 4 и 5 години според начинот на кој вообичаено се работи:

- 4 Забележете дека приходот по глава на жител е националниот приход поделен со сите граѓани во земјата, вклучително и оние кои немаат своја плата како што се децата, возрасни лица кои не работат, пензионирани лица, итн. Оттаму, една плата на средно ниво може да биде еднаква на два до три пати поголем износ од приходот по глава на жител. Сепак, останува дека приходот по глава на жител е износот на пари со кој се издржува еден просечен македонски граѓанин во текот на една година. И 44.4% од тој износ на пари се троши за дневното згрижување на само едно дете во ДГ.

- Бројот на новородени на годишно ниво во Македонија е стабилизирани околу 22,500;
- 21% од децата на 4 годишна возраст и 24.5% од децата на 5 годишна возраст се веќе запишани (табела 2);
- Оттаму, бројот на деца на 4 и 5 годишна возраст кои се исклучени е: $(79 + 75.5) / 200 * 22,500 * 2 = 34,763$;
- Доколку овој број на деца се помножи со единицата трошок од 71,590 денари се добива дополнителен годишен трошок од околу 2.5 милијарди денари (или попрецизно 2,488,683,170 денари) што изнесува околу 40 милиони евра;
- Притоа, од овој износ може да се одбие надоместот кој го плаќаат родителите, но притоа треба да се има во предвид дека повеќето семејства кои денеска се исклучени од ДГ нема да бидат во можност да плаќаат значителен надомест, па оттаму намалувањето на тие 2.5 милијарди денари преку наплаќање на надомест е ограничено.

Полудневни програми: подобри и поефтини

Сликата е сосема различна доколку се разгледа можноста за универзален пристап за децата на 4 и 5 годишна возраст преку обезбедување на *полудневни програми* од околу 3 часа на ден, без оброци и преспивање. Иако во поглавјето 6 од извештајот е направена детална пресметка на единица трошок за таквите програми во Македонија, искуствата на другите земји од регионот на ЦИЕ/Комонвелт на независни држави укажуваат дека единица трошок за полудневна програма е околу четири пати пониска од единица трошок за целодневен престој во ДГ, како што е прикажано на табелата 4.

Табела 4: Разлики во единица трошок помеѓу целодневни и полудневни програми во трите земји на ЦИЕ/Комонвелт на независни држави (2007/2008)

	Валута	Единица трошок за целодневна програма	Единица трошок за полудневна програма	Стапка
Еменија	US\$	216	34.2	6.32
Киргистан	Som	6010	1670	3.60
Полска	Zloty	4500	1200	3.75

Извори: Van Ravens, 2008a and 2010c, and Comenius Foundation for Child Development, 2009

Оттаму, наместо да го разгледуваме износот на цената од 2.5 милијарди денари, сега ќе го разгледаме износот од 0.6 милијарди денари по редослед на големината. Хипотетички, овој износ може и понатаму да се намалува доколку моменталните целодневни програми во ДГ би се замениле со полудневни програми. Всушност, дури и сегашниот буџет на ДГ од 1,100 милиони денари ќе биде доволен да се опфатат повеќе од 60,000 деца со полудневните програми⁵. Тоа се повеќе од 45,000 деца на 4 и 5 годишна возраст кои денеска живеат во Македонија, што и не е далеку од бројката на 67,500 деца на три, четири и пет годишна возраст.

Имајќи го во предвид фактот дека полудневните програми се исто толку добри – ако не и подобри - од целодневните програму кога станува збор за детскиот развој (како што беше истакнато во поглавјето 4), тоа претставува силен аргумент со кој ќе се промовираат полудневни програми. Тие се подобри и поефтини.

Но, се разбира дека проблем претставува тоа што целодневните програми имаат и втора функција покрај детскиот развој. Тоа се однесува на фактот што родителите се ослободени – а во некои земји и постарите браќа и сестри – од потребата да се грижат за децата, и притоа можат да работат, студираат или пак да имаат слободно време. Тоа не води до суштината на политичко прашање: дали таквата секундарна функција – која ќе ја наречеме функција на згрижување која се разликува од развојната функција – претставува клучна општествена функција за која е оправдано таквото значително јавно трошење? Или пак можеби не?

Постојат две ситуации во кои одговорот на ова прашање би бил позитивен:

- Во особено сиромашните земји, честопати и двајцата родители треба да остваруваат приходи за да можат да преживеат; а истото важи и за самохраните родители. Доколку тие не можат да си дозволат да платат за дневно згрижување на нивните деца, затоа постарите браќа и сестри се оптоварени со грижата за своите помлади браќа и сестри, и се попречени

5 Вкупниот износ на пари кои се потрошени за блок дотации е 1,080,000,000, а износот за наменски дотации изнесува 20,000,000 денари. Вкупниот износ од двете дотации изнесува 1,100,000,000 денари (Службен весник на Република Македонија, Бр. 114/09). Доколку овој износ се подели со една четвртина од вкупниот износ на единица трошок за целодневен престој од 70,000 денари, произлегува дека се опфатени 62857 деца.

да посетуваат училиштето. Во такви околности, државите понекогаш поддржуваат основни целодневни програми со јавни средства. Меѓутоа, таквите околности не секогаш важат за сите семејства кои ги користат ДГ во Македонија во моментот. Во Поглавјето 3 беше истакнат фактот дека клиентелата на ДГ е вообичаено од урбаните области, и дека тоа се луѓе кои имаат добро образование и кои остваруваат добри приходи. Всушност, во извештајот подготвен од страна на Јанева, Петроска-Бешка и Еминовска (2009) се наведува дека 75% од децата во детските јасли и 72% од децата во другите групи во ДГ се од семејства кои имаат двоен приход од двата родители. Во земјата која има високата стапка на невработеност, каде бројни семејства немаат ниту еден извор на приход, семејствата кои имаат приходи од двата родители се навистина особено избрана група на семејства. Тие лесно можат да си дозволат да платат и повисок надомест, како и целиот износ на надоместот. Во многу други земји, вообичаено тие се клиентелата на приватните детски градинки.

- Втората ситуација со која се оправдува трошењето на јавните средства за капацитетите за дневно згрижување на децата претставуваат недостатоците на пазарот на работна сила. Доколку работодавачите не располагаат со доволно кадар со што се попречува економскиот развој, и доколку нивните сопствени заложби за обезбедување на дневно згрижување се недоволни, преку јавното финансирање на дневното згрижување на деца ќе се овозможи на родителите кои не се вработени – честопати мајките – да прифатат работно место и на тој начин да служат на општата цел за економски развој. Но повторно, оваа околност не се среќава во Македонија во денешно време. Како што беше истакнато, стапката на невработеност во Македонија е висока, така што обезбедувањето на вработување на еден член на семејството претставува сериозен предизвик. Само доколку обезбедувањето на вработување за втор член на семејството претставува реална опција, и доколку семејството повторно не може да го плаќа надоместот за дневното згрижување на детето, во тој случај би се обезбедувала поддршка од јавни средства.

Заклучокот е дека во дадените околности, *потребно е приоритетот да се стави на функцијата на детскиот развој, наспроти функцијата на дневно згрижување на децата.* Нема аргуменети за дотирање на згрижувачката функција за богата

малцинска група ако функцијата на детски развој е целосно неисполнета за сиромашното мнозинство. Тоа не е фер игра.

Импликациите кои произлегуваат од овој заклучок се дека кога станува збор за финансирање со јавни средства, *понатамошното* проширување на програмите за РДР треба да се насочи кон полудневни програми сега за сега. Друга импликација *може* да биде тоа што доколку родителите сакаат дневно згрижување на нивните деца, во тој случај треба да доплатат за се што претставува дополнително на полудневната програма: оброци, преспивање и дополнителни активности. Ваквите “дополнувања” би биле прашање на лична одлука, како што е во многу други земји. Очигледно е дека овој принцип на “плаќање за дополнителните активности” ќе има важни импликации како за самите ДГ, така и за родителите кои моментално ги користат услугите на детските градинки. Најнапред ќе ги разгледаме импликациите кои се однесуваат на ДГ.

Импликации за ДГ

Принципот на “плаќање за дополнителните активности” не значи дека тоа ќе изврши влијание на начинот на кој моментално функционираат постоечките ДГ. Делот кој е јавно финансиран (полудневни програми за детски развој) и делот кој приватно се финансира (дополнителните активности) може да се нудат во комбинација. Нема причина зошто една установа не би нудела и полудневни програми за детски развој и целодневно згрижување во една интегрирана програма. Во суштина, тоа е она што ДГ од секогаш го правеле. Она што сега се менува е текот на парите: финансирањето за полудневните програми за детски развој е од јавни средства и можност за плаќање на мал надомест од страна на корисниците, додека пак родителите директно си плаќаат за сите дополнителни активности (или нивните работодавачи).

Всушност, како резултат на предложената политика детските градинки може да бидат зафатени како никогаш досега. Побарувачката за полудневни програми за детски развој ќе биде масовна. Делумно таквата побарувачка ќе биде задоволена преку проширување на Центрите за РДР, но голема е веројатноста дека постоечките ДГ исто така ќе добијат удел во овој нов пазар. Некои од нив може да додадат по неколку полудневни групи во рамките на постоечките активности, некои од нив може да заменат (дел од) активностите за дневно згрижување со активности за детски развој; но и во двата случаи,

работата на вработените во ДГ ќе стане многу поинтересна и поценета. Некои од вработените ќе престанат да менуваат пелени и ќе започнат да ги едуцираат децата.

Исто така, може да се претпостави дека постоечките ДГ ќе ја преземат функцијата на ресурсен центар, кој ги поддржува новите Центри за РДР. Центрите ќе имаат голема потреба од супервизија, обука на работното место, и ажурирани наставни планови и материјали. ДГ се во одлична позиција за да ги исполнуваат сите овие функции. На крајот, рапидното зголемување на програмите за РДР во Македонија може да создаде и голема побарувачка за обуки пред вработувањето и делумно тоа може да прерасне во “нов бизнис” за ДГ исто така; на пример тие може да бидат места на кои ќе се обучуваат практиканти од педагошките факултети.

Или поопштено: доколку се одлучи дека полудневните програми може да се обезбедуваат од страна на Центрите за РДР и постоечките ДГ, не постои причина поради која останатите потенцијални даватели на овие услуги би биле исклучени, како што се училиштата, центрите во заедниците, приватни ДГ, и капацитети во домашни услови. Во тој случај, начелото на политиката би било дека *акредитацијата* претставува услов за добивање на средства за полудневната програма, и дека *секоја* установа – јавна, приватна или верска – која е подготвена и е во можност да ги исполни барањата за да се стекне со акредитација има пристап до оваа “ситуација на еднакви можности”, како што тоа би го нарекле економистите. Уште на самиот почеток не треба да има исклучувања. ДГи може да имаат своја улога во системот за акредитирање, на пример да учествуваат во вршењето на акредитација.

Импликации за моменталните корисници на целодневните програми во ДГи

Разни луѓе кои беа консултирани за овој извештај истакнаа дека доколку принципот “плаќање за дополнителните активности” во постоечките ДГи се воведо преку ноќ, ќе најде на силен отпор од страна на сегашната клиентела на ДГ. Тие сметаат дека целодневните програми се во ред, и можеби воопшто не се свесни дека надоместот кој го плаќаат за целодневните програми претставува само дел од износот на трошоците. Фактот дека групите од други земји со кои може да се споредат плаќаат многу повисока цена, за нив не изгледа релевантно; тие едноставно не сакаат да ја изгубат својата привилегија.

Ова поставува една значајна дилема. Од една страна, доколку побогатите луѓе плаќаат фер цена за услугите кои во основа се приватни ќе претставува добар пример за социјална правда и тоа може да ослободи еден значителен дел од јавните ресурси кои се потребни за да се опфати секое дете со полудневните програми. Всушност, тоа ќе биде доволно, како што видовме и погоре (во текстот под табела 4). Од друга страна, еден план за кој со сигурност се знае дека ќе најде на отпор е истовремено изложен на ризик од пропаѓање. Овој извештај сигурно дека нема да ја разреши таа дилема, бидејќи во основа тоа е политичка дилема: дали има политичка воља да се надмине таквиот отпор или не? Но, со овој извештај ќе се направи обид да се постигне флексибилност и да се претстават одреден број на сценарија, а секое од нив се однесува на одреден политички исход. Од таа причина, ќе се служиме со инструментот кој се нарекува “динамичен начин на комбинирање на финансирањето”.

Динамичен начин на комбинирање на финансирањето

Начините на финансирање на РДР честопати се потпираат на различни извори на пари. Врз основа на ова поглавје и врз основа на литературата за РДР базиран во заедницата, идентификувавме пет извори. Заедно сите тие пет извори ќе треба да ги мобилизираат потребните ресурси, но начинот на кој тие ќе се “мешаат или комбинираат” може да се разликува. Се додека делот од секој од нив се дополнува до 100%, секоја од тие комбинации ќе функционира. Покрај тоа, таквите комбинации може да се менуваат со текот на времето: една или две страни кои давале придонес може постепено да се повлечат, додека пак останатите може да станат позначајни. Различните комбинации претставуваат разни сценарија. Но, тоа прашање ќе биде разгледано во следното поглавје. Тука ќе ги разгледаме петте извори.

- **Влада.** Доколку прифатиме полудневната програма за детски развој да претставува клучна социјална услуга – како и останатите форми на едукација, здравствена заштита, итн – тогаш финансиската поддршка од владата треба да постои. Тоа ќе биде *право кое следува*. Колку прецизно ќе бидат поделени меѓу-владините одговорности (помеѓу централната влада и општините) зависи од натамошниот развој на фискалната децентрализација во Македонија, што е тешко да се предвиди во оваа фаза. Но, генерално е јасно дека владата треба да придонесува. Предизвикот е да

се изнајдат дополнителни ресурси (од изворите кои се наведени подолу) за да се олесни оптоварувањето за владата.

- Плаќање на надомест зависно од приходите на родителите. Искуствата од Центрите за РДР во Македонија и во други места покажуваат дека родителите честопати се подготвени да придонесуваат како финансиски така и со друг тип на средства за еден вид на програми кои се застапуваат со овој извештај. Иако наплаќањето на надомест за програмата за детски развој не е во целост во согласност со фактот дека основното образование и здравствените услуги се бесплатни, сепак може да се разгледа можноста за воведување на одреден надомест за корисниците за да се намали финансиското оптоварување за владата. Како што поминува времето, финансиската состојба во Македонија се подобрува, може да се замисли и дека тој надомест би се намалувал. Најверојатно еден ден би бил и укинат. Меѓутоа, и покрај тоа што родителите се подготвени да плаќаат надомест тие не секогаш ќе бидат во можност да го направат тоа. Оттаму, надоместот од корисниците може да доведе до исклученост на најсиромашните деца, кои вообичаено имаат најголема потреба од таквите услуги. Едно заедничко решение би било воведувањето на надомест според примањата: односно надомест кој зависи од примањата на родителите. Тоа може да се спроведе или на особено софистициран начин, преку дефинирање на повеќе категории на приходи и наплаќање на различен надомест за секоја од тие различни категории. Или пак може да се поедностави така што посиромашните семејства ќе бидат целосно ослободени од плаќање на надоместот, и наплаќање на еден ист надомест за сите останати (како што веќе прават некои Центри за РДР). Во овој извештај ќе биде разработена втората опција, притоа имајќи во предвид дека може да се развиваат порафинирани шеми во понатамошната разработка на плановите кои се предлагаат со овој извештај.
- Добивки за ДГ од ефикасноста во работењето. Како што беше претходно наведено во овој извештај, единицата трошок за целодневна програма во ДГ изнесува 44.4% од приходот по глава на жител, додека пак во останатите четири други земји од регионот на ЦИЕ/Комонвелт на независни држави тоа во просек изнесува 19.3%. Јанева, Петроска-Бешка и Еминовска (2009) пронајдоа можно објаснување за високите трошоци во Македонија

за расипничките расходи како што се (i) прекумерно вработување⁷, (ii) обезбедување на прекумерни количини на храна, и (iii) вклучување на “непостоечки деца” во финансиските извештаи⁸. Zafeirakou (2006:34-35) во извештајот наведува слични неправилности. Се чини дека е разумно за ДГ да ги намалат своите расходи и дека добивките од ефикасноста ќе овозможат проширување на полудневните програми.

- Постепено воведување на принципот “плаќање за дополнителните активности” во постоечките ДГ. Како што веќе беше наведено, зголемувањето на надоместот за постоечките целодневни програми во ДГ претставува сензитивно прашање од аспект на политиката. Сепак, тоа ќе биде недоследно на принципи на социјална правда да не се побара од привилегираните групи да се откажат од дел од нивните привилегии за да се поддржи процесот на проширување на услугите за групите кои во моментот се исклучени од основните услуги. Во однос на тоа колку голем треба да биде таквиот придонес останува да се дебатира, како и во однос на тоа каква треба да биде комбинацијата од финансирањето.
- Приватен сектор. Приватните чинители може да имаат различни улоги во обезбедувањето на РДР. Тие може да бидат даватели на услуги (приватни ДГ); тие може да ги нудат своите капацитети во компаниите; може да даваат субвенции за своите вработени, така што надоместот кој треба да биде платен на ДГ ќе биде приуштив. Меѓутоа, позначаен придонес од страна на приватниот сектор за РДР вообичаено се дава под капата на Корпоративната социјална одговорност (CSR). Чувствувајќи одговорност за добросостојбата на децата, компаниите можат да дадат значителен придонес на локално, национално или меѓународно ниво. Сепак, тие имаат префренца за покривањето на основните трошоци (на пр: капитални инвестиции во училиниците) наместо за покривање на оперативните трошоци. Оперативните трошоци треба да се покриваат од поструктурирани извори, како што се владите, заедниците и семејствата.

7 Пример за тоа дека непотребно се обезбедува кадар е вработувањето на администратор со полно работно време во ДГ во која има дваесет до тринаесет деца. Во 2008, стапката на педагошки кадар во однос на децата беше сосема нормална на 1:19.6, во стапката на вкупниот персонал во однос на децата (вклучително и техничкиот персонал) беше 1:10.8. Тоа укажува дека имало исто толку технички персонал како и педагошки кадар. Изворот на овие наоди е даден во оваа фуснота: Државен завод за статистика, Статистички преглед Бр. 2.4.9.02/614.

8 Непостоечки деца – т.е. деца кои не посетуваат ДГ или пак кои воопшто не постојат – обично таквите деца се пријавуваат за да се добијат повеќе средства од дотациите кои ги добиваат ДГ.

Резиме на ова поглавје

Резимето на начелата на политиката кои беа разработени во ова поглавје е следново:

- Кога станува збор за владината политика, идното проширување на РДР ќе биде со полудневни програми кои се насочени кон детскиот развој. Тоа претставува клучна јавна услуга. Тоа е право кое следува.
- Кога станува збор за побарувачката за проширување на дневното згрижување, тоа во основа претставува приватна работа. Во принцип, родителите ќе ги плаќаат дополнителните трошоци како што се оброците, местата за спиење, и други дополнителни активности. Степенот до кој ќе се зголеми надоместот за дневна грижа во постоечките ДГ е во основа прашање на политики, но тоа би било правично од аспект на социјалната правда.
- Акредитацијата претставува услов за да се добие финансирање за обезбедување на полудневни програми. Но тука станува збор за давање на еднакви можности. Секоја институција која ги исполнува условите може да добие акредитација: јавна или приватна; постоечка или нова; и за секое дете.
- Финансирањето ќе се обезбедува од мешавина од пет извори:
 - Владата
 - Надомест кој се плаќа според приходите на родителите
 - Добивки на постоечките ДГи од нивната ефикасност
 - Зголемување на надоместот кој се плаќа за целодневните програми во ДГ
 - Приватниот сектор

Оваа група на начела за политиката се разработени во следните две поглавја. Во поглавјето 6 е направена проценка на трошоците за предложената политика, додека пак во поглавјето 7 е прикажано дека тоа може да биде финансирано на одржлив начин.

Трошоци за обезбедување универзален пристап за децата од 4 и 5 годишна возраст

Дали владата и граѓаните на Македонија можат *структурно* да си дозволат универзален пристап за сите деца на возраст од 4 и 5 години до полудневните програми за детски развој? За да се одговори на ова прашање, мора да направиме особено добра проценка за тоа колку тоа би чинело. Ќе се послужиме со пристапот кој е предложен од канцеларијата на УНДП во Скопје.

Во моментот, владините ресурси за РДР се распределуваат само врз основа на *постоенето на физички објект* (Martinez-Vasquez, Timofeev and Feruglio, 2007:vii) наместо врз основа на потребите на луѓето. Тоа води кон *јасно отстапување врз основа на руралноста* (ibidem), што исто така подразбира отстапување во обезбедување на услуги за сиромашните и за малцинските групи. Овој застарен пристап треба да се замени со *норм(-и) за трошок по клиент* (Cyan, Martinez-Vazquez and Timofeev, 2009:iv). Тоа значи дека за секој клиент – во нашиот случај за секое дете на 4 и 5 годишна возраст – потребно е да се стави на располагање одреден износ на пари за да се покријат реалните трошоци за услугата. Предложената формула од страна на УНДП е следнава:

$$\text{Exp-i} = \text{c-i} * \text{Norm} * \text{p-i}$$

(Cyan, Martinez-Vazquez and Timofeev, 2009:11) каде што:

- **Exp** е вкупниот трошок од страна на владата за дадената услуга
- **c** е фактор или коефициент со кој се помножува нормата заради специфичните околности. На пример, доколку густината на населението

во одредена општина е мала, трошоците може да бидат 15% повисоки отколку во општината каде густината на населението е просечна (на пр. може да биде потребно да се организира превоз за децата од одалечените населби, или може да биде потребно да се прифатат и помали групи во некои места, што е многу поскапо за по едно дете). За таа општина, с ќе биде 1.15.

- **Norm** претставува нормата за трошок по клиент, т.е. што треба да се плати за едно дете во една година
- **p** (од популација) претставува целната група, т.е. вкупниот број на клиенти кои може да бидат опслужени во општината. Во нашиот случај, тоа е бројот на деца на 4 и 5 годишна возраст во општината кои сеуште не се запишани во ДГ
- **i** (се додава на Exp, на с и на Norm) е всушност дадената општина. Тоа укажува дека коефициентот с и бројот на клиенти p се специфични за одредена општина, и дека вкупниот расход (Exp) исто така се разликува кај секоја поединечна општина.

За целите на овој извештај, потребно е да се направи прилагодување на оваа формула.

- Владата претставува единствен од петте извори во комбинацијата на финансирањето. Затоа на почетокот ги бараме вкупните *трошоци* наместо вкупниот владин трошок. Во поглавјето 7 ќе биде разработено колку точно ќе изнесува уделот на владата.
- Ќе направиме замена на “норма” со “единица трошок”.
- Ќе го испуштиме i бидејќи намерата со овој извештај е да се разгледа долгорочната одржливост на *национално* ниво, а сеуште не на општинско ниво.
- Во однос на коефициентите (с), постојат два релевантни критериуми:
 - Густината на населението значително се разликува помеѓу општините и тоа има силно влијание врз трошоците. Оттаму, имаме коефициент “с-густина”. Евентуално, тоа ќе се пресметува поодделно за секоја општина и ќе овозможи разграничување помеѓу општините во однос на трошоците и финансирањето. За целите на овој извештај, првенствено треба да знаеме кои се импликациите од трошоците на национално ниво.

- Според изнесеното во врска со динамичната комбинација на финансирањето, надоместот за полудневната програма ќе мора да биде според приходите на семејството за да се избегне исклученоста на посиромашните деца. Во некои општини има повеќе сиромашни семејства отколку во други. Меѓутоа, тоа ќе биде разгледано во делот за финансирањето во ова поглавје, бидејќи надоместот претставува дел од финансирањето, а не од трошоците. Оттаму, во оваа фаза нема да го воведеме коефициентот со кој ќе се прилагодат разликите во приходите.

Формулата сега гласи:

Вкупно трошоци = p * единица трошок * c -густина

Во следните три дела ќе бидат разработени секој од овие три фактори во формулата.

Целна група: број на 4 и 5 годишни деца кои не се запишани (p)

На сликата 12 е прикажано дека бројот на новороденчиња на годишно ниво во Македонија опаднал од 1998⁹ и дека се стабилизирал во текот на неодамнешните години на ниво од 22,500 до 23,000 деца.

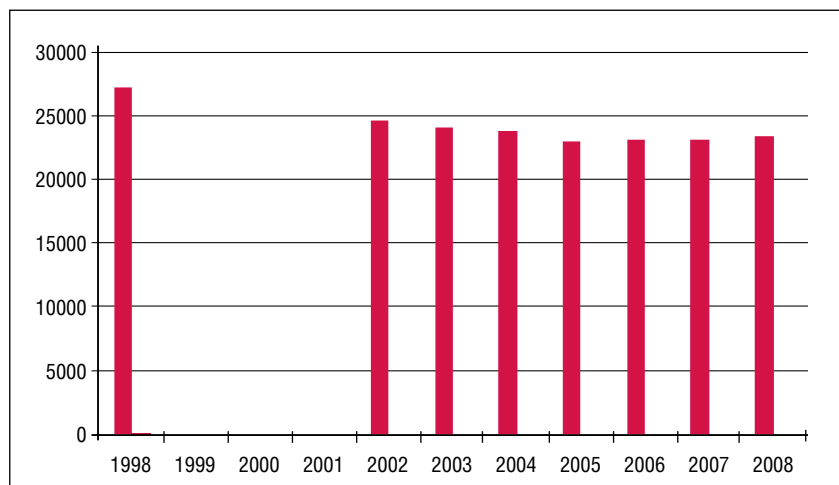
Во својата публикација “Македонија во бројки 2009”, Државниот завод за статистика (2009:8) ја потврдува слабата динамика кај популацијата. Иселувањето (776) и доселувањето (751) беа многу поизбалансираны во 2008. Со 22,500 до 23,000 новородени, бројот на четири/пет годишни деца веројатно ќе се стабилизира на 22,500, со што се добиваат 45,000 за двете возрастни групи заедно.

Од 45,000 деца, 21% од децата на четири годишна возраст веќе биле запишани во ДГ во 2007, како што е прикажано на табелата 2. За децата на пет годишна возраст тој процент изнесува 24.5%. Тешко е да се процени дали – и во која насока – овие бројки ќе се променат во текот на следните години. На Табелата

9 Таквото опаѓање всушност започнало многу порано. На пример, во 1994 бројот на живо родени деца бил 33,487, иако оваа бројка се однесува на родени македонски деца во земјата и во странство.

1 е прикажано дека апсолутните бројки на запишани четири годишни деца се во нагорен тренд, но состојбата со пет годишните деца е обратна. Имајќи го во предвид фактот дека не се развиваат никакви политики за да се зголеми бројот на запишани деца во постоечките ДГ, претпоставуваме дека бројот на запишани 4 и 5 годишни деца во просек ќе остане на истото ниво како и сега. Тоа значи дека од 45,000 деца на 4 и 5 годишна возраст, околу 22.75% (во просек се 21 и 24.5) веќе ќе бидат запишани, така што 34,763 остануваат исклучени, од нашата целна група. Во нашата формула тоа ќе претставува p .

Слика 12: Број на живородени деца во Македонија (1998-2008)



Извори: Државен завод за статистика и Завод за здравствена заштита на мајки и деца

Единица трошок

Пресметувањето на единица трошок за програмата за РДР делумно претставува емпириска активност, а делумно е нормативна активност. Емпириска е бидејќи секогаш е добро да се разгледаат постоечките програми во реалниот свет. Но, исто така претставува и нормативна активност бидејќи постоечките програми може да бидат прекумерно или недоволно финансирани. Можеби премногу средства се даваат за дадената програма, како што беше истакнато во врска со формалните ДГ во Македонија во поглавјето 5. Тоа исто така може да значи дека недоволно пари се вложени во програмата. Таков е случајот со Центрите за РДР во Македонија.

Јанева (2010) опишува не толку светла слика за состојбата во која денеска се наоѓаат овие центри. Извадокот е од страница 2 од извештајот за проценката: Повеќе од 40% од посетените простории немаат ниту санитарен јазол, ниту пак располагаат со минимална опрема и наставни (дидактички) материјали за да се збогати амбиентот во кој децата престојуваат и каде се спроведуваат активностите за рано учење. Едукаторите кои работат во центрите, исто така се грижат и за одржување на хигиената во центрите. Активностите главно се спроведуваат внатре во просториите, додека пак надворешниот простор и дворовите не се користат за активности. (крај на извадокот).

Затоа, наместо едноставно да се реплицираат програми кои се недоволно финансирани, ние треба да направиме проценка колку овие програми *би чинеле* доколку се задоволат одредени стандарди. Повеќе експерти и практичари кои беа интервјуирани за целите на овој извештај ја истакнаа потребата од законска рамка за алтернативни програми за РДР, бидејќи законската рамка за формалните ДГ е нерелевантна дури и за самите формални ДГ. Оваа законска рамка – која идеално би се базирала на Стандардите за рано учење и развој – би ги вклучувала стандардите кои треба да се исполнат преку програмите, односно од кои ќе произлезат стандардите за просторот, инвентарот, квалификациите на наставниците, итн. Оттаму, таквите оперативни стандарди може да претставуваат и почетна основа за финансиските норми.

Во отсуство на една таква законска рамка, со овој извештај се прави проценка на единица трошок на еден похипотетичен начин, со едно око гледаме што има таму, а со другото око гледаме што треба да има таму.

Плати за наставниците

Главна компонента на повеќето образовни програми претставува платата на наставникот. Во Македонија, платите на наставниците на ова ниво се релативно фиксни на 10,500 денари во месецот или 126,000 денари во текот на годината. Постои одредено зголемување на годишно ниво – односно колку е поголем стажот толку е повисока платата – но таквото зголемување е ограничено на 0.5% во годината. На износот од 126,000 денари мора да додадеме и 11,11% за персонален данок. Тоа е износ кој не го добива наставникот, туку се плаќа од страна на работодавачот. На крајот, одреден износ на пари се задржува од страна на државата за фондот за социјално осигурување: односно 60% од

вкупниот износ од 126,000 денари во годината. Сето тоа пресметано заедно го дава вкупниот износ на средства за платата на наставникот во текот на една година односно 215,460 денари.

Обука и супервизија

Доколку во следните години видиме рапидно проширување на програмите за РДР, вистински предизвик ќе биде обезбедувањето на квалитетна обука за доволен број на нови наставници. Доколку сите наставници треба да поминат низ долги академски студии, тоа може да претставува потешкотија во процесот на проширување. Дополнителен проблем е тоа што во регионите каде е најмала застапеноста на програмите за РДР, има по неколку возрасни лица кои имаат квалификации дури да се запишат на академските студии. Новите наставници ќе мора да доаѓаат од други места и тоа е вообичаено проблематично, како што кажуваат искуствата со проширувањето ид од други земји во светот. Честопати е тешко да се ангажираат наставници од други места, и доколку тие дојдат од друго место се соочуваат со потешкотии да се прилагодат на локалните околности. Како последица на тоа, постои тренд кон ангажирање на локални едукатори кои се доволно мотивирани, но кои најверојатно не се толку подготвени од академска перспектива. Овие наставници се чини дека добро може да се снајдат под услов да добиваат чести обуки за освежување на знаењата и преку спроведување на честа супервизија (van Ravens, 2008b, 2009, 2010a, 2010c). Искуствата од други места покажуваат дека трошоците за обука и супервизија изнесуваат до 15% од трошоците за платите, што во случајот на Македонија би изнесувало 32,319 денари во годината.

Оперативни трошоци

Сосема е јасно дека трошоците за комунални услуги зависат пред се од просторот. Колкава е гоелмината на површината? Дали има добра изолација од студ во зима. Сепак, повеќето Центри за РДР се многу помали од формалните ДГ и вообичаено во нив може да се прими група од 20 деца или 10 до 15 родители. Трошокот за електрична енергија и затоплување за еден таков простор во текот на една година изнесува 40,000 денари. Трошоците за вода за една година изнесуваат 10,000 денари. Парите кои се трошат за чистење, одржување и помали поправки зависат пред се од состојбата на просторијата, но генерално изнесуваат до 20,000 денари во една година. Оттука, вкупниот износ кој се плаќа за комуналии во текот на една година изнесува 70,000 денари.

Материјални трошоци

За еден Центар за РДР, овие трошоци се однесуваат на канцелариски материјал; материјали за учење вклучително и книги и постери; играчки; и инвентар. Иако материјал се набавува редовно, останатите материјали не се купуваат толку редовно. Еден општ пристап е да се направи анализа на ваквиот трошок на годишно ниво. Тоа значи дека цената се дели со бројот на години за кој тие може да се користат пред да биде потребно да се заменат, за да се одреди колкав е трошокот за една година. 40,000 денари во годината се трошат вообичаено за играчки и материјали за учење. За инвентар кој што има поголема трајност – како што се столици, маси, клупи – УНИЦЕФ има подготвено еден стандарден сет за 20 деца и 12 родители. Тоа чини околу 2,190¹⁰ американски долари. Животниот циклус на овој инвентар може да се каже дека е 10 години (Carter et al, 2008; van Ravens, 2010c), што значи дека на долгорочен план, 219 американски долари или 11,000 денари во годината мора да се ставаат на страна за постепено заменување на инвентарот со текот на годините. Без обезбедување на такви резерви од средствата не можеме да зборуваме за одржливо финансирање. Се разбира дека ваквата политика на чување резерви не го решава проблемот за тоа како авансно да се финансираат иницијалните инвестиции; но на тоа прашање ќе се навратиме подолу. Вкупните годишни расходи за материјални трошоци изнесуваат до 51,000 денари.

Не е вклучено: храна, хранливи состојки, медицински материјали, превоз

Некои од компонентите кои честопати се вклучуваат во трошоците за РДР не се вклучени овде. Аргументот со кој се објаснува зошто не е вклучена и храната во трошоците е дека бројот на часови во текот на денот е доволно мал за да се очекува дека децата ќе бидат присутни помеѓу оброците: помеѓу доручекот и ручекот или помеѓу ручекот и вечерата. Хранливите состојки и медицинските материјали се обично дел од трошоците на Центрите за РДР во кои се интергирани учењето и здравствената заштита; што не е случај со Македонија каде здравствена заштита е поделена. И на крајот, трошоците

10 Официјалната цена за еден таков сет изнесува 3290 американски долари, но пакетот исто така вклучува играчки, дидактички материјали, сликовници и материјали за цртање. Тој износ веќе е вклучен во износот од 40,000 денари на годишно ниво за замена на инвентарот. За да се избегне двојно пресметување, тоа ќе го одбиеме од пакетот на УНИЦЕФ.

за превоз не се вклучени бидејќи тие се опфатени со следниот дел, каде се зборува за финансиските импликации за мала густина на населеност.

Единица оперативен трошок

Доколку се соберат трошоците за наставникот; обуката и супервизијата; и комуналните услуги; како и материјалните трошоци, се добива износ од 369,000 денари на годишно ниво. Тоа се *оперативните трошоци* на еден Центар или било која друга организација која обезбедува полудневни програми за РДР. Нашата претпоставка е дека во моментот услугите се обезбедуваат за група од 20 деца. Во пракса, тоа секогаш треба да биде намалено за 10% за места кои повремено не се користат; бидејќи не секој од Центрите ќе може да пополни група од 20 деца. Но, бидејќи станува збор за полу-дневни програми, во текот на 5 дена во седмицата во просторот може да се опфатат 2 групи на деца. На пример, децата на четири годишна возраст може да го посетуваат центарот во претпладневните часови (и потоа може да преспиваат дома попладне), а децата на пет годишна возраст да го посетуваат центарот попладне. Тоа значи дека наставникот работи со децата во две смени од по 3 часа секој ден, а 2 часа остануваат за подготовка, интеракција со родителите, интеракција со соработниците во општината, итн. Оттаму, целосниот капацитет на една опремена училница со еден наставник е да прими $2 \times 18 = 36$ деца. Оттука, оперативните трошоци изнесуваат $369,000 / 38 = 9,711$ денари (за едно дете во текот на една година).

Овој резултат може да се кватификува како што е прикажано во Табелата 4 од овој извештај. На табелата е прикажано дека единицата трошок за полудневната програма е речиси четири пати помала од единицата трошок за целодневната програма во трите земји во ЦИЕ/Комонвелт на независни држави кои се споредуваат. На прв поглед, резултатите кои се добиени за Македонија не се во согласност со овие наоди: единицата трошок за полудневна програма од 9,711 денари е седум пати пониска од единицата трошок за целодневна програма од 71,590 денари, но не е четири пати помала. Меѓутоа, таквата разлика може да се објасни со два факти. Најпрво, во износот од 9,711 денари не се вклучени дополнителните оперативни трошоци кои се поврзани со малата густина на населението; тоа ќе биде разработено во следниот дел на ова поглавје, а со тоа ќе се зголеми националниот просек за трошоци. Второ, изразена како процент од БДП по глава на жител, единицата трошок за целодневната програма во Македонија е особено висока (44.4%) во споредба

со единицата трошок во Ерменија, Киргистан, Молдова и Полска (19.3% во просек) како што е прикажано на сликата 10.

Иницијална инвестиција

Покрај оперативните трошоци, постојат и трошоци за првичното инвестирање. Тоа веќе беше разгледано кога беше наведен износот од 2190 американски долари (110,000 денари) за вредноста на инвентарот. Субектите кои ја обезбедуваат програмата треба да резервираат на годишно ниво за да се прави постепена замена на инвентарот, но со тоа не се елиминира проблемот дека овие пари треба да бидат обезбедени на почетокот на програмата. Вообичаено банките не обезбедуваат заеми за Центрите за РДР, и доколку таквите заеми бидат обезбедени сепак постои проблемот околу плаќањето на каматата.

Инвентарот е само дел од проблемот. Трошоците кои се однесуваат на поставување на ограда за да се обезбеди безбедна средина за играње надвор се со ист обем како и трошоците за инвентарот, додека пак инсталацијата на централно греење може да биде многу поскапа. Но сепак најскапо е реновирањето на честопати руинираните објекти кои општините ги ставаат на располагање за програмите за РДР. Тука може да станува збор за износи од милиони денари, но тоа сепак зависи од состојбата на објектот. Дел од центрите кои беа иницирани од страна на Светската Банка и УНИЦЕФ може повторно да бидат отворени со релативно мали трошоци, но во другите случаи трошоците ќе бидат значително поголеми. На крајот, степенот до кој општините можат финансиски да придонесат исто така се разликува од еден до друга општина. Генерално, општините тежнеат да искористат од тоа што малата наплата на локални даноци се подобрува; а тука исто така може да помогне и зголемувањето на уделот од ДДВ. Но сепак остануваат значителните разлики помеѓу општините во однос на локалниот економски развој.

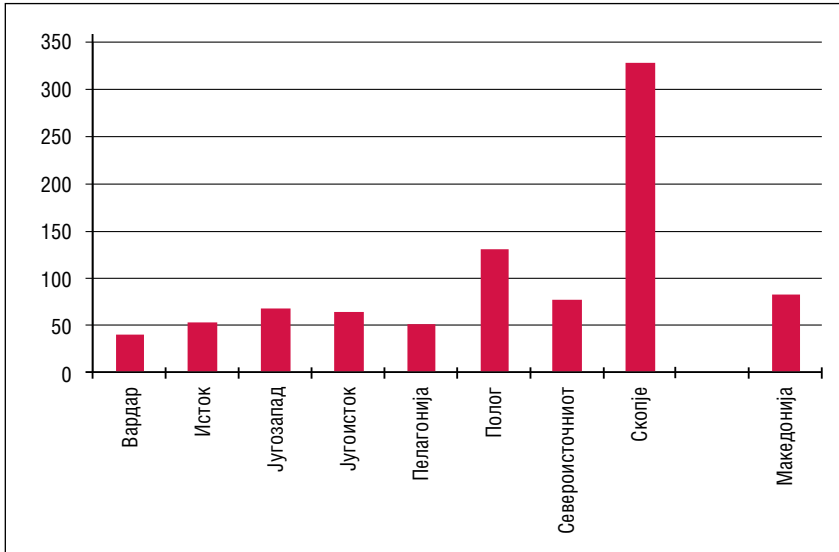
Сето тоа го отежнува правењето на една општа проценка на трошоците и на општите норми во однос на првичните инвестиции. Заради тие причини, првичните инвестиции во овој извештај се разгледуваат како посебно прашање. Тоа ќе се разгледува случај по случај. Притоа, поддршка ќе се бара од приватниот сектор, но и од меѓународните организации. На ова прашање ќе се навратиме во следното поглавје кое се однесува на финансирањето.

C-густина

Последен фактор во формулата претставува коефициентот со кој се оправдуваат разликите во однос на густината на населението. За да се пресмета овој коефициент ќе се послужиме со симулација. Комплексноста на ова прашање ќе се намали со тоа што ќе претпоставиме дека предмет на финансирањето на Центрите на РДР не претставуваат 85-те општини во Македонија, туку осумте региони. Потребно е да се истакне дека тоа се прави се со цел да се поедностават работите. Она што е важно тука е пресметката на коефициентот на густината на населеност на *национално* ниво. Во тој поглед, мала е веројатноста дека резултатот значително ќе се разликува доколку тоа се направи врз основа на бројот на општини. На крајот, откако ќе се спроведе овој план, сепак истото ќе треба да се повтори и за општините, бидејќи постојат општини со мала густина на населеност во региони со голема густина на населеност, и обратно.

Основната идеја е дека единицата трошок е повисока за Центрите за РДР кои се наоѓаат во области со мала густина на населеност. Но, некои области имаат помала густина на населеност од други. Но, предизвикот е да се најде механизам со кој може да се оправда постоењето на тие разлики. Истовремено, тој механизам треба да биде едноставен, бидејќи Центрите треба да имаат слобода во одлучувањето како точно ќе го користат дополнителното финансирање. Некои може да го користат за да го финансираат превозот за децата, други може да се служат со мобилна детска градинка така што Центарот ќе доаѓа кај децата. Дел од парите може да се даваат за трошоците за превоз на наставниците, дел може да се користи за да се поддржи обезбедување на услуги во домашни услови во малите и изолирани населби. Тоа е невозможно да се организира од страна на централната влада, и затоа треба да се обезбеди едноставен начин за дополнително финансирање по единицата трошок. Во овој дел се обезбедува начинот на кој може да се одреди дополнителното финансирање за конкретни области. На сликата 13 е се прикажани разликите во однос на густината на населеност во осум региони во Македонија, а исто така е претставен и националниот просек.

Слика 13: Густина на населеност во Македонија по регион, 2009



Извор: Региони во Република Македонија 2009. Скопје, Државен завод за статистика (2010а:79-93)

Како и што се очекува, најголема е густината на населеност во регионот на главниот град, со особено изразен јаз во однос на останатите региони. Вредностите за регионот на Вардар се најмали. Земајќи ги овие податоци за почетна основаа, во табелата 5 е направена пресметка за дополнителните средства за секој од регионите и пондерираниот просек за Македонија.

Во првата колона од табелата 5 се прикажани податоците за густината на населението како што е прикажано на слика 13. Бидејќи густината на населеност во регионот на Скопје е особено изразена, обезбедувачите на програми за РДР во овој регион имаат потреба од нула дополнително финансирање. Оттаму, Скопје служи како референтна точка. Затоа, вредностите во втората колона за густината на населеност на останатите региони се одбиени од вредностите за Скопје. Податоците во оваа колона се спротивни на густината, т.е. тие се однесуваат на ретката населеност. Затоа, вредноста е највисока за Вардарскиот регион, а за регионот на Скопје изнесува нула.

Табела 5: Пресметка на националниот пондериран просек од дополнителните средства за густината на населеност

	Густина на населеност	Ретка населеност	Дополнителни средства по регион	Популација на возраст 1 - 4	Дополнителен износ помножен со популацијата	Пондериран просек
Вардар	38	289	25.0%	6317	157924	
Источен	51	276	23.9%	6497	155123	
Југозападен	67	261	22.5%	8730	196817	
Југоисточен	63	264	22.9%	7335	167649	
Пелагонија	50	277	24.0%	9546	228912	
Полог	129	198	17.2%	13858	237674	
Северно-источен	75	252	21.8%	7846	170851	
Скопје	327	0	0.0%	29327	0	
Македонија	82		(19.6%)	89456	1314950	14.7%

Извори: Густина на населеност: Региони во Република Македонија 2009. Скопје, Државен завод за статистика (2010a:79-93). Податоци за населението: Проценки за населението според полот и возраста, според општина и според статистички регион, 2009. Скопје, Државен завод за статистика (2010b: 66-67)

Податоците кои се наоѓаат во колоната “ретка населеност” се помножени со факторот (0.086445) кој е калибриран така што резултатот за Вардарскиот регион е 25%. Аргументот за тоа е дека овој процент ги претставува дополнителните средства кои им се потребни на Центрите за РДР во најретко населените области за да ги покријат трошоците кои произлегуваат од одалеченоста (патни трошоци, училишен автобус, итн). Во останатите региони овој процент е понизок или нешто понизок.

Во просек, тој дополнителен износ за Македонија изнесува 19.6%, но тој просек не е пондериран, па оттаму и заградите. За да се добие пондерираниот просек, вредностите во колоната насловена “дополнителни средства по регион” се помножуваат со бројот на деца на возраст од 1 до 4 години, бидејќи тоа се децата кои ќе бидат нашата целна група во следните години. Добиениот резултат од помножувањето се додава, се дели со вкупниот број на деца на возраст од 1 до 4 години во Македонија, и така се добива националниот пондериран просек: 14.7%. Тоа е многу помалку од непондерираниот просек од

19.6% бидејќи очигледно релативно многу деца живеат во погусто населените региони, односно Скопскиот и Пологшкиот регион.

Просекот од дополнителните средства во износ од 14.7% значи дека с-густината е 1.147.

Вкупно трошоци

Сега може да се комплетира формулата по која се предводевме во ова поглавје:

Вкупно трошоци = р * единица трошок * с- густина

Оттука: $34,763 * 9,711 \text{ денари} * 1.147 = 387,208,266 \text{ денари}$ за една година.

Или заокружено: за 387 милиони денари во годината Македонија може да обезбеди полугодишна програма за РДР за сите деца на 4 и 5 годишна возраст кои не посетуваат ДГ.

Финансиска одржливост

Во ова поглавје ќе ги разгледаме начините на кои ќе бидат покриени трошоците. Најнапред ќе го разгледаме вкупниот износ на оперативни трошоци од 387 милиони денари во годината, а потоа и трошоците за првичното инвестирање.

Динамичен начин на комбинирање на финансирањето

Едно од начелата на политиката кои беа разработени во поглавјето 5 е дека трошоците за полудневните програми за РДР може да се споделуваат помеѓу пет извори, и дека таквото комбинирање може да се менува со текот на времето:

- Влада
- Надомест од корисниците според личните приходи кои ги остваруваат
- Добивки од ефикасноста на постоечките ДГи
- Зголемување на надоместот за целодневните програми во ДГи
- Приватен сектор и донатори

Заради обезбедување на одржливост, се претпоставува дека приватниот сектор ќе придонесува за првичното инвестирање, а не за оперативните трошоци; а тоа ќе биде понатаму разработено во последниот дел од ова поглавје. Во врска со останатите четири други извори на финансирање, најнапред ќе дискутираме

за надоместот кој го плаќаат корисниците; потоа добивките од ефикасноста на ДГи; и надоместот кој се плаќа за целодневна програма во ДГи. На крајот ќе разгледаме што останува да биде покриено од страна на владата, и за тоа ќе бидат наведени различни сценарија.

Надомест од корисниците според личните приходи кои ги остваруваат

За некои Центри за РДР кои моментално функционираат, родителите обично плаќаат надомест од 400 денари по дете во месецот. На годишно ниво, тој износ изнесува 5,000 денари. Тоа претставува значителен дел од единицата трошок од 9,711 денари. Меѓутоа, многу родители не можат да си дозволат да го платат овој надомест, и затоа тие се ослободени од плаќање. Во некои Центри во особено маргинализирани области, практично ни едно семејство не го плаќа тој надомест. Тоа значи дека е апсолутно важно да постои политика со која се предвидува неплаќање на надоместот, која ќе биде договорена на национално ниво и ќе биде законски формулирана. Семејствата не треба да се запрашуваат дали треба да плаќаат или не. Треба да постојат јасни критериуми кои не треба да се разликуваат за различни општини.

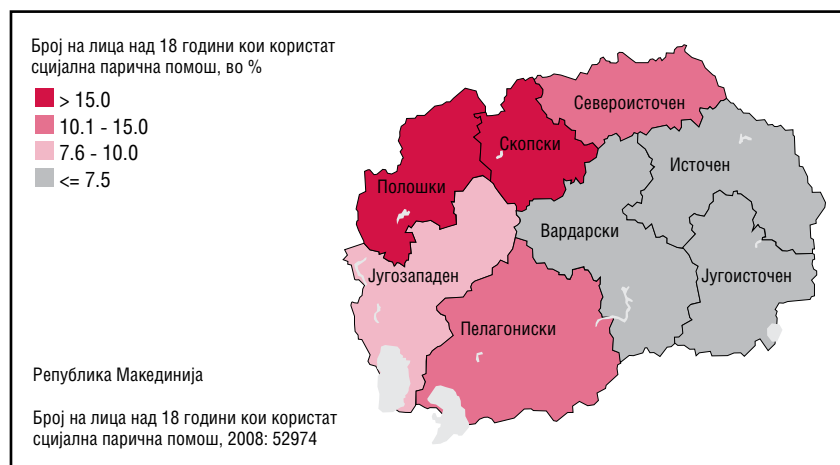
Во поглавје 4, напоменаваме дека постојат различни опции за елаборирање на таква политика. Од лизгајка скала каде што се плаќа по приход, до дихотомна скала која има две опции оние кои плаќаат и оние кои не плаќаат. Во извештајот ќе ја елаборираме последнава опција.

Или конкретно, владата обезбедува вертикален трансфер на дотација за општината за секое запишано дете, и таа дотација по глава на жител ќе претставува 400 денари месечно повеќе за секое дете за кое е предвидено дека ќе биде ослободено од плаќање. Оттаму, ниту за Центарот за РДР ниту за општината не се прави никаква разлика во однос на тоа дали детето е од сиромашно семејство или не; и центарот и општината го добиваат истиот износ за секое дете. Се разбира дека прашањето кое тука се поставува е кој е критериумот според кој родителите ќе бидат или нема да бидат ослободени од плаќање на надоместот. Тоа мора да биде јасно дефиниран критериум, со кој се спречува можноста за вршење измами.

Во нешто поразличен контекст, Verme (2008:8) предлага учество во шеми за Социјална парична помош (Социјална парична помош - СПП) како критериум

за добивање на пристап до одредено право. Меѓутоа, тука се поставуваат две прашања. Најнапред, како што истакнува Verme на друго место (2008:5), половина од луѓето кои се корисници на социјалната парична помош не се сиромашни. Тука можеме да додадеме дека спротивното – односно исклученоста на луѓето кои заслужуваат да бидат вклучени – најверојатно ќе се случи исто така, барем до одреден степен. Второ, бројот на луѓе кои примаат социјална парична помош не одговара на бројот на луѓе кои се под границата на сиромаштијата. Во октомври 2007, 62,997 домаќинства примаа социјална парична помош, со што беа опфатени вкупно 219,063 членови на семејства (Министерство за труд и социјална политика, 2008:25). Тоа изнесува околу 10% од вкупното население. Мапата на слика 14 покажува дека највисокиот процент на корисници (преку 15%) може да се најде во побогатите региони, односно во Скопскиот и Полошкиот регион. Во поодалечените области, учеството е под 7.5%.

Слика 14: Корисници на социјална помош на 18 годишна возраст и повеќе, по регион, 2008



Извор: ископирано од Регионите на Република Македонија 2009а. Скопје, Државен завод за статистика (2010:20)

Меѓутоа, во 2007 стапката на сиромаштија беше блиску до 30%. Таа е три пати повисока од опфатеноста со социјалната парична помош. Кај семејствата со деца – кои се наша целна група – стапката на сиромаштија е многу повисока, и изнесува 48.5% (Perezniето и Uzunov, 2008)¹¹. Навистина, критериумите за

¹¹ Или попрецизно, стапката на сиромаштија порасна од 49.3% во 2002 до 66.6% во 2005, а потоа опадна на 48.5% во 2007. Стапката на сиромаштија за семејствата со деца изнесуваше 29.4% во 2007 (Perezniето и Uzunov, 2008).

социјалната парична помош (Министерство за труд и социјална политика, 2008:23) се такви што постои можност на оневозможување за добивањето на социјална парична помош доколку ако се поседува мал посед, кој е толку мал што тоа лице сеуште се смета за сиромашно. Тоа веројатно ќе биде случајот со повеќето сиромашни земјоделци во одалечените области, како што може да се види на мапата на слика 14. Покрај тоа, постои и друг тип на помош – на пр: за инвалидитет – која има приоритет пред социјалната парична помош; а тоа исто така може да послужи како објаснување зошто стапката на сиромаштија е толку многу повисока од опфатеноста со социјална парична помош.

Најдобриот начин за справување со отстапувањата помеѓу опфатеноста со социјалната парична помош и стапката на сиромаштија во овој извештај е да се направат две варијанти: едната со социјална парична помош какоа построгиот критериум заради кој корисникот се ослободува од плаќањето на надоместот, а втората варијанта живеењето под границата на сиромаштијата како помалку строг критериум. (многу е потешко да се спроведува вториот критериум).

За да се пресмета процентот на деца кои ќе бидат ослободени од плаќање на надоместок, ќе тврдиме следново за првата варијанта- за социјалната парична помош е критериум:

- Број на корисници на социјална парична помош како дел од вкупната популација: 10%
- Уделот на 4 и 5 годишни деца кои се запишани во ДГ: 23%
- Број на корисници на социјална парична помош со деца во ДГ: занемарлив
- Веројатната распределба е како во табелата 6:

Табела 6: Распределба за 100 деца според ДГ и социјалната парична помош

	Во ДГ	Не се во ДГ	Вкупно
Со социјална парична помош	0	10	10
Без социјална парична помош	23	67	90
Вкупно	23	77	100

Оттаму од 100 деца, 77 дне се во ДГ и треба да се вклучат во полудневна програма. Од овие 77 деца, 10 се во шемата на социјална парична помош. Тоа е 13% од нашата целна група. Заокруживме на 15% бидејќи сиромашните семејства во просек имаат повеќе деца.

За децата кои живеат под границата на сиромаштија, аргументите се слични:

- Под границата на сиромаштијата: 48.5% од сите семејства со деца
- Бројот на деца кои живеат под границата на сиромаштијата, но кои се запишани во ДГ е многу мал, но не е занемарлив врз основа на податоците за бројот на запишани деца во ДГ
- Веројатната распределба е како во табела 6:

Табела 7: Распределба за 100 деца според ДГ и границата на сиромаштија

	Во ДГ	Не е во ДГ	Вкупно
Под границата на сиромаштијата	2	46	48
Над границата на сиромаштијата	21	31	52
Вкупно	23	77	100

Оттаму 46 од 77 деца кои се во нашата целна група се под границата на сиромаштијата. Тоа е **60%**. Во овој случај не е добро да ја заокружиме бројката заради поголемиот број на деца во сиромашните семејства, бидејќи тоа веќе се подразбира со примената на стапката на сиромаштија за семејствата со деца.

Третата можност е се разбира да не се наплаќа никаков надомест. Тоа е логично од аспект на тоа дека не е јасно зошто треба да се плаќа надомест за програмите за РДР ако основното и повисоките нивоа на образование се бесплатни.

Во Табелата 8 е направена пресметка на вкупните годишни приходи од надоместот кој го плаќаат корисниците според вариантите- високо (15% ослободени), средно (60% ослободени) и ниско (бесплатно за сите). Притоа процентот на деца за кои се плаќа надомест се помножува со вкупната целна група, и потоа апсолутната бројка на плаќачи на надомест се помножува по 12 пати за месечниот надомест од 400 денари.

Табела 8: Пресметка на годишниот приход од надоместот кој го плаќаат корисниците според високата, средната и ниската варијанта.

Варијанта	Ослободен од плаќање	Платен надомест	Целна група	Корисници кои плаќаат надомест	Приход
Висока	15%	85%	34763	29549	142 мил ден.
Средна	60%	40%	34763	13905	67 мил ден.
Ниска	100%	0%	34763	0	0

Добивки од ефикасноста на работењето на постоечките ДГ

Вториот извор на финансирање е од добивките од ефикасноста во функционирањето на формалните ДГи. На сликата 10 беше прикажано дека трошокот за ГДи во Македонија изнесува 44.4% од Бруто националниот производ, наспроти просекот од 19.3% од Бруто националниот производ во останатите земји на ЦИЕ/Комонвелт на независните земји. Притоа може да се формулираат неколку можни цели. Првата е целосно да се надмине јазот и тие 44.4% да се сведат до 19.3%. Иако нема причина зошто тоа да не се оствари, сепак е амбициозна цел. Пореална е можноста е да се намали таквиот јаз за половина, и трошоците за ДГ да се сведат на 31.9% од Бруто националниот производ. Очигледно е дека тоа мора да биде направено преку еден долгорочен процес, но и за проширувањето на полудневните програми ќе биде потребно доста време. Другата цел може да биде постигнување на нивото на втората највисока вредност, а тоа е нивото од Молдова. Меѓутоа, вредноста во Молдова се чини дека е особено блиску до првата цел од 31.9%, па затоа оваа опција нема да се разгледува. На крајот може да се разгледа и можноста за преполовување на овој јаз од вредноста во Молдова. Тоа би резултирало во најмалку амбициозната цел од 38.2%. На Табелата 9 е прикажана пресметката на добивките од ефикасноста, повторно за највисоката и најниската варијабла. Се помножуваат двете цели на трошок (31.9 и 38.2 % по бруто националниот производ по глава жител) со буџетот и се дели резултатот со сегачниот трошок (44% од бруто националниот производ по глава жител). Ова е новиот буџет кој се одзема стариот и се добива сумата од добивките од ефикасноста од работењето.

Табела 9: Пресметка на добивките од ефикасноста во ДГ според висока и ниска варијабла

Варијабла	Очекувана цел	Буџет	Фактор	Нов буџет	Добивки од ефикасноста
Висока	31.9% БНП	1,100 млн	31.9/44.4	790 млн	310 млн ден.
Ниска	38.2% БНП	1,100 млн	38.2/44.4	946 млн	155 млн ден.

Извор за буџет: види фуснота 4 од овој извештај

Зголемување на надоместот за целодневните програми во ДГ

До сега, најголемиот број на деца кои се запишани во формалните ДГ посетуваат целодневни програми. За тоа родителите плаќаат надомест од 1490 денари во месецот. За возврат, тие добиваат услуга во вредност од околу 6,000 денари за еден месец. Оттаму, делот кој е субвенциониран изнесува околу 4500 денари во месецот или 55,000 денари во годината. Со тоа се намалува единицата трошок за полудневна програма од 9,711 денари од која придобивки би имале посиромашните семејства доколку тие не плаќаат никаков надомест. Доколку тие би плаќале надомест од 400 денари во месецот, тогаш тоа ќе го преполови износот од 9,711 денари, со што уште поизразена ќе биде разликата со привилегираната клиентела на ДГ. Последните би добивале *десет пати повеќе* од државата отколку семејствата кои ги користат полудневните програми и плаќаат надомест за тоа. Ова не е фер игра.

Оттаму, ќе биде скромно доколку се каже дека би било разумно да се зголеми надоместот за формалните ДГ за да се помогне финансирањето на полудневните програми за РДР кои се предлагаат со овој извештај. Со пониската варијабла, надоместот би се зголемил за 500 денари во месецот се до вкупно 2,000 денари за целодневната програма. Така ќе се соберат дополнителни 6,000 денари по дете во една година. Со повисоката варијабла, надоместот би се зголемил за 1,000 денари во месецот, со што ќе се добијат 12,000 за една година. Во Табелата 10 е наведена пресметка за добивките од овие две варијанти.

Табела 10: Пресметка на добивката која произлегува од зголемување на надоместот според ниската и високата варијабла

Варијабла	Зголемен надомест	Запишани деца	Добивки
Висока	12,000 денари	17607	211 млн ден.
Ниска	6,000 денари	17607	106 млн ден.

Што останува да биде платено од страна на владата?

За да се одземе износот на “нови финансиски средства” (различно од добивката од ефикасноста и дополнителните приходи од надоместот) кои треба да се обезбедат од страна на владата, на табелата 11 се прикажани 12 можни комбинации кои може да произлезат од високата, средната и ниската варијабла.

Сценариото број 1 е она што ќе се добие доколку се одлучиме за највисоката варијабла за сите три извори на финансирање од комбинацијата на финансирање. Така се остваруваат 142 милиони денари од надоместот кој го плаќаат корисниците за полудневните програми; плус 310 милиони денари од поамбициозните добивки од ефикасноста на ДГ; плус 211 милиони денари од зголемување на месечниот надомест за целодневните програми за 1000 денари. Вкупниот износ е 663 милиони денари. Сценариото 12 е составено од најниските варијабли: неплаќање на надомест за полудневните програми, скромна добивка од ефикасноста на ДГ, и скромно зголемување на надоместот за целодневните програми. Вкупниот износ тука е 261 милион денари. Сценаријата 2-11 ги претставуваат сите комбинации помеѓу кои може да бидат направени.

За сите сценарија, вкупниот износ се одзема од севкупните потребни трошоци, кои во сите случаи изнесуваат 387 милиони денари. Крајниот резултат се средствата кои треба да ги обезбеди владата.

От табелата 11 може да се види дека во повеќето сценарија резултатот за владата е негативен, што значи дека останатите три извори всушност остваруваат повеќе средства отколку што е потребно. Резултатот е позитивен само во сценаријата 8, 11 и 12, додека пак во сценаријата 4 и 10 резултатите се негативни но блиску до границата на рентабилност.

Не е за изненадување што највисоката цена треба да се плати во сценариото 12: 126 милиони денари во годината. Тоа се “нови пари”, кои треба да ги обезбеди владата. Приходот од добивката од ефикасноста на ДГ исто така ќе оди преку каналите на владата, но ова се пари кои веќе постојат, веќе се во буџетот, тие едноставно ќе бидат прераспределувани постепено. Сега ќе ја разгледаме остварливоста на генерирање на структурниот износ од 126 милиони денари годишно.

Табела 11: Сценарио за споделување на трошоците

Сцен.	Надомест од корисниците	Ефикасност	Надомест за ДГ	Вкупно	Потребно	Влада
1	142	310	211	663	387	-276
2	142	310	106	558	387	-171
3	142	155	211	508	387	-121
4	142	155	106	403	387	-16
5	67	310	211	588	387	-201
6	67	310	106	483	387	-96
7	67	155	211	433	387	-46
8	67	155	106	328	387	59
9	0	310	211	521	387	-134
10	0	310	106	416	387	-29
11	0	155	211	366	387	21
12	0	155	106	261	387	126

Анализа на остварливоста за најлош(најмал) придонес од страна на владата

Пред да се разгледа општиот развој на владиниот буџет, потребно е да се разгледаат две конкретни прашања.

Првото се однесува на промената на возраста на која децата се запишуваат во основно училиште, од седум на шест годишна возраст. Како резултат на тоа, вкупниот број на деца во предучилишното образование опадна од 37995 во 2006 на 17607 во 2007 (види табела 1). Тоа е разлика од повеќе од 20,000 деца. Голем дел од нив ја посетувале училишната подготвителна програма, но исто така има и неколку илјадници деца кои сега посетуваат основно училиште, а инаку би посетувале целодневна програма во ДГ. Единицата трошок кај последните е околу три пати повисока отколку кај претходните (van Ravens, 2010c). Доколку околу 5000 деца се “префрлаат” од ДГ во основните училишта, добивката

би била по редослед на големината од 240 милиони денари структурно¹². Во студијата за преглед на трошоци фокусирани на детето, Pereznieto и Uzunov (2008) прашуваат каде се сега тие пари. Дел од нив можно е да се искористени за покривање на дел од дополнителните трошоци за основно образование за групите кои биле исклучени претходно или посетувале кратка форма. Овие пари би можеле да се искористат за полудневните програми, и да покријат дел од потребните 126 милиони денари во сценарио 12.

Второто прашање се однесува на индивидуалните, социјалните и економските придобивки од програмите за РДР. Големiot корпус на истражувања покажуваат дека било кој износ на пари инвестирани во РДР, доведува до поврат кој е четири до седум пати поголем од првичната инвестиција (Nesckman, 2006). Повратот ќе биде уште поголем за програмите кои се наменети за маргинализираните групи. Контрааргумент е дека независно на големината на повратот, сепак е потребна првична инвестиција. На пример, програмите за РДР водат кон подобро здравје и повисока заработувачка подоцна во животот, но постои одреден јаз на децении помеѓу моментот на инвестирањето и моментот на поврат од таквото инвестирање. Покрај тоа, таквиот поврат може да е за доброто на другите, а не за оние кои ја направиле инвестицијата. Економистите ова би го нарекле неуспех на пазарот.

Сепак, некој поврат се чини дека доаѓа многу брзо, и тоа во рамките на областа во која владата инвестирала. Намалувањето на бројот на деца кои го напуштаат образованието и поголемите достигнуања од учењето се постигнуваат само неколку години по раното детство. Истото важи и за намаленото трошење за скапи медицински интервенции во текот на детството, као резултат на подобрена превентивна здравствена заштита. Конечно, платата за наставникот – најголемата компонента од трошоците – има моментално влијание на кое честопати се заборава. Доколку се отворат “работни места за РДР” во средина во која многу малку луѓе имаат плата од редовно вработување, тоа ќе има директни повеќекратни ефекти во локалната заедница (van Ravens, 2010b) како и заштеда за државата (Verme, 2008). На пример, доколку едно лице се вработи со плата од само 6,000 денари месечно, тоа значи 55,841 денари заштеда на годишно ниво за социјална помош и здравствено осигурување и придобивки за државата во форма на даночни приходи и придонеси за осигурување (Verme, 2008:8).

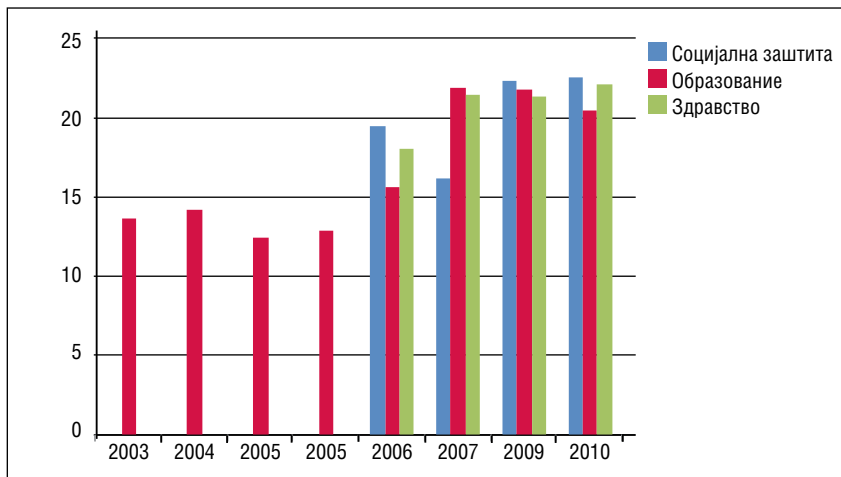
12 Еве ја проценката. Целодневен престој во градинка за едно дете чини 6000 денари месечно. Кога истото тоа дете би одело во основно училиште трошоците би изнесувале само 2000 денари месечно. Разликата е 4000 денари. Табелата 1 упатува на тоа дека околу 5000 деца на возраст од 6 години претходно посетувале градинка. $4000 \text{ денари} * 5000 \text{ деца} * 12 \text{ месеци} = 240 \text{ милиони денари}$.

Имаќи го сето ова во предвид, сега ќе ги разгледаме начините на кои може да се остварат 126 милиони денари, знаејќи дека станува збор за инвестиција, а не за јавна потрошувачка.

Развој на релеватни буџети

Финансирањето на нова јавна услуга е најлесно доколку се покрие од растот на буџетот, наместо од буџето во сегашната состојба. Доколку новата услуга биде по цена на постоечките услуги како што се училиштата, универзитетите, болниците, социјалната помош, тогаш веројатно е дека ќе се појави силен отпор, како од страна на корисниците, така и од страна на давателите на услуги. Помала е веројатноста за таквиот отпор – иако не може целосно да се избегне – доколку новата услуга произлезе од растот на буџетот. За да се разгледа степенот на буџетскиот раст, најнапред треба да се разгледа сликата 15 на која е прикажан развојот на буџетите за социјална заштита, образование и здравство. Објаснувањето за тоа зошто се избрани токму овие три области е дека едноставно тие се “природно” областите кои се однесуваат на раниот детски развој. Трите буџети служат едноставно како референтни точки, и притоа не се укажува на тоа кој буџет треба да се користи за да се финансираат полудневните програми.

Слика 15: Буџети за социјална заштита, образование и здравство, 2003-2010, во милијарди денари



Извори: за 2007-2010: податоци од Владата; за 2003-2006: Perezniето и Uzunov (2008)

На сликата 15 генерално е прикажано дека сите три буџети се зголемиле во текот на последните години, покрај неколку минорни успони и падови. Секој од овие три буџети денеска се движи до 20 милијарди денари, а вкупниот износ беше 64 милијарди во 2010.

Следното прашање кое се поставува е: колкав е опсегот на растот на буџетот? Во суштина, буџетите може да се зголемуваат на два начини: како процент од БДП, и како резултат на растот на БДП.

Изразени како процент од БДП, сите три буџети се движат во опсегот од 5.5 до 6% (Perezniето и Uzupov, 2008). Обврзаноста на владата да го зголеми буџетот за образованието до 6% е или приближно постигнато или веќе е постигнато. Тоа значи дека опсегот на растот на буџетот во однос на БДП е ограничен.

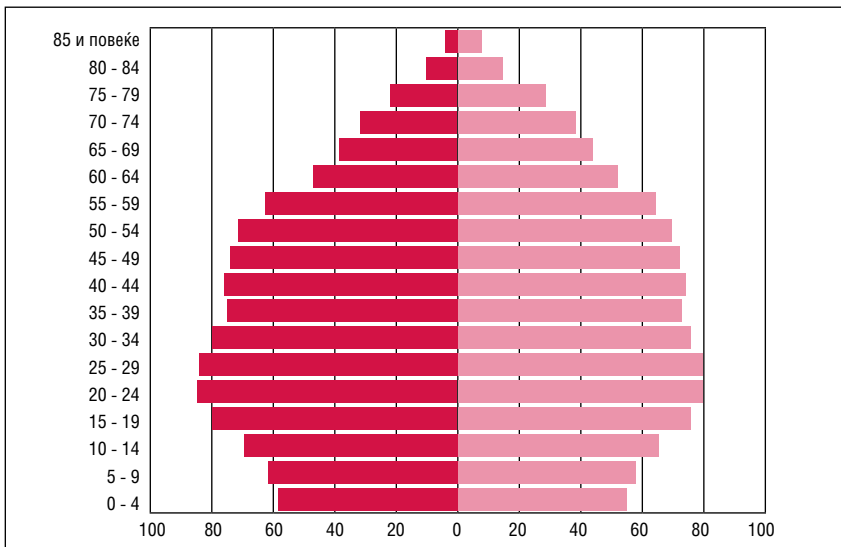
Меѓутоа, дури и доколку буџетите се константа која зависи од БДП, тие сепак може да се зголемуваат во апсолутна смисла. Се зависи од економскиот развој како таков. Во Македонија, стапката на годишен раст е од 4 до 5% од 1999, со прекини само во 2001-2003 заради посебната ситуација во текот на овие години. Влијанието на сегашната глобална економска криза се разбира дека ќе биде непредвидливо во текот на следните години. Но, притоа треба да се има во предвид дека потребата за ресурси за полудневните програми е толку ограничена што дури и мало зголемување на БДП ќе биде доволно за да бидат покриени таквите потреби. На пример: ако БДП нарасне за само еден процент, и доколку трите буџети останат константни во однос на нивниот удел од БДП, дополнителниот фискален простор ќе изнесува 640 милиони денари. Тоа е пет пати повеќе од потребата за ресурси од 127 милиони денари во сценарио 12. 640 милиони денари дури и значително ќе ги надминат вкупните трошоци за политиката, кои изнесуваат 387 милиони. Така што дури и да не се наплаќа надомест за полудневната програма; доколку ДГ не остварат добивка од ефикасноста; и доколку не се зголеми надоместот кој се плаќа за ДГ, економскиот раст од 1% сепак ќе биде доволен.

Притоа треба да се има во предвид дека економскиот развој е кумулативен, додека пак потребата од ресурси не е кумулативна. Или со други зборови, ако економскиот раст изнесува 1% во текот на следните пет последователни години, крајниот резултат би бил зголемување од (повеќе од) 5%, што грубо се сведува на дополнителен фискален простор од повеќе од 3 милијарди денари. Спротивно на тоа, потребата од ресурси во износ од 127-те милиони денари е структурна, но не е кумулативна. Имајќи ја во предвид стабилната демографија, тоа ќе остане со истата динамика во наредните години.

Еден фактор кој може да посредува во растот на фискалниот простор – за добро или лош – е општата состојба на финансискиот систем. На пример, земјите може да имаат помалку од задоволителен систем за наплата на даноци, кој води кон намалена наплата и ограничени буџети дури и кога има силен економски развој. Меѓутоа, тоа не е случај со Македонија. Perezniето и Uzupov (2008) истакнуваат “поголема наплата на фискалните приходи заради реформите која значително ги надминува првично проектираните нивоа, овозможува поголема јавна потрошувачка без да се влијае на целокупниот фискален баланс” (поглавје 4.3).

На крајот, потребно е да се даде одговор на прашањето за тоа дали постојат трендови кои може да доведат до конкуретни барања од државниот буџет. Демографскиот профил на слика 16 може да помогне за да се направи таа проценка.

Слика 16: Населението во Македонија според полот и по возрастни групи во опсег од пет години, 30 јуни 2009



Извор: превземено од Проценките за населението според полот и возраста, по општини и по статистички региони, 2009. Скопје, Државен завод за статистика (2010b:11)

Забелешка: мажите се претставени на левата страна, а жените на десната страна. На вертикалната оска се возрастните групи во опсег од по пет години, а на хоризонталната е прикажан бројот на мажи и жени во илјади.

Демографскиот профил јасно покажува дека има опаѓање на наталитетот, што не само што влијае на побарувачката за програми за РДР, туку и на другите форми на образование. Големите возрасни групи кои се родени пред 1990 се придвижуваат надвор од образовниот систем, и го ослободуваат просторот и ресурсите на сите нивоа. Се разбира дека треба да се има во предвид дека претстојат предизвици во однос на квалитетот на образованието, и притоа исто така има потреба од зголемување на стапката на опфатеност/запишување на повисоките нивоа. Сето тоа ќе чини пари. Но мала е веројатноста дека ќе се апсорбира целиот фискален простор кој е создаден со намалувањето на бројот на ученици.

Другата импликација е дека физичкиот простор и човечките ресурси стануваат достапни бидејќи се намалува бројот на ученици во основните училишта, иако тоа нема да биде подеднакво во сите региони. Користењето на училниците од основните училишта, и преквалификувањето на наставниците од основните училишта за да станат наставници за РДР е доста сериозна опција. На тој начин може да се спречи голем број на наставници ќе останат невработени, и до одреден степен ќе се намали трошокот за придонесите за невработените лица.

Демографскиот профил исто така го предвидува и зголемувањето на бројот на пензионирани лица во следните години. Разликата помеѓу возрасната група 55-59 и возрасната група 60-64 е особено голема, особено за мажите. Тоа претставува нов предизвик за државните финансии во Македонија, за пет години од сега. Или со други зборови: петте години кои се пред нас претставуваат уникатен прозорец на можности за проширување на програмите за РДР, од аспект на опфатеност на секое дете.

Првична инвестиција

Последниот дел од овој извештај се однесува на физичкиот простор (објекти, училници, канцелариски простор) и инвентарот кој е потребен за да се спроведуваат полудневните програми. Тоа во основа се разликува од оперативните трошоци кои беа разгледани во претходните делови на ова поглавје. Таквите оперативни трошоци треба да се покриваат целосно од структурни придонеси, пред се од внатрешни извори: придонеси од владата на различни нивоа врз основа на структурното оданочување и надоместот кој го плаќаат корисниците. Во спротивно, доколку финансирањето на оперативните трошоци (делумно) зависи од придонесот кој го даваат странските донатори

и приватните компании, обезбедувањето на оваа услуга ќе биде ставено под ризик доколку се прекине обезбедувањето на тој придонес.

Но, тоа не важи и за првичното инвестирање. Доколку странски донатор или приватна компанија го спонзорираат реновирањето/изградбата и опремувањето на одреден број на Центри за РДР и потоа се повлечат, физичката инфраструктура ќе остане. Услугите ќе може да се обезбедуваат се додека трошоците за одржување и замена се вклучени во единицата трошок на оперативните трошоци. А, тоа го направивме.

Оттаму, од финансиски аспект сосема е издржано да се бара финансиски придонес и придонес во материјални добра од странски донатори и приватни компании кога станува збор за првичното инвестирање. Во една груба проценка на овој финансиски предизвик, најнапред да ја погледнеме табела 12 накоја се прикажани капиталните инвестиции во образованието за 2010 и 2011.

Табела 12: Капитални инвестиции во образованието во Македонија, 2010, 2011, и понатаму (во милиони евра)

	2010	2011	Потоа
Високо образование	5.71	5.74	-
Основно и средно образование:	-	-	-
- Студентски домови	0.10	0.10	-
- Опрема за училиштата	3.59	3.59	-
- Модернизација на секторот	0.71	-	-
- гимназии	7.90	2.50	52.40
- обнова на средни училишта	3.51	3.51	-
- изградба на основни училишта	8.37	8.37	-
Вкупно	29.89	23.81	52.40

Извор: Програма за јавни инвестиции на Република Македонија, 2009-2011 (Влада на Република Македонија, 2009)

На табелата е прикажано дека инвестициите во образованието се движат од 24-30 милиони евра или околу 1.5 до 2 милијарди денари во една година. Најголеми компоненти на буџетот претставуваат изградбата на основни училишта и – само за 2010 – гимназиите. Имајќи ја во предвид демографската состојба, би можело да се очекува дека овие две компоненти ќе се намалат, и дека истото може да важи за “опремувањето на училиштата” и “реновирањето на средните училишта”. Би требало да биде можно да се обезбеди значителен износ на пари за Центрите за РДР. Другите владини придонеси може да бидат дадени од страна на општините кои ќе стават на располагање простор кој може

да се реновира и опреми. Делумно, тоа може да се однесува на оние Центри за РДР кои беа основани во 2001 година и кои повторно може да се стават во функција, а делумно тоа може да се однесува на нов простор. Овој извештај не може да биде поконкретен во однос на потребите за ресурси, бидејќи најпрво треба да се направи проценка на ниво на секоја од општините.

Откако ќе се направат такви проценки, ќе постои можност да се исконтактираат странските донатори (ЕУ со различните програми, Светската Банка, разни билатерални донатори) и домашни и меѓународни приватни компании со барања и предлози тие да дадат свој придонес. Се надеваме дека со овој извештај ќе се помогне да се создаде доверба и подготвеност кај овие развојни партнери за да се инвестира за децата во Македонија.

Препораки

1. Во 2004, со Националната стратегија за развој на образованието 2005-2015 и измените и дополнувањата на Законот за детска заштита беше истакната итната потреба од алтернативни форми во предучилишното образование, кое ќе ги опфати сите деца независно од нивното потекло. Македонија не успеа да постапи по овие политики и законски определби во текот на последните шест години. Тоа влијае на кредибилитетот на социјалната политика на една држава. Оттаму, се дава силна препорака да се развие и спроведе соодветна политика колку што е можно поскоро.
2. Поконкретно, се дава препорака за имплементација на полудневни програми за РДР за децата на четири и пет годишна возраст, по што би следело вклучување на децата на три годишна возраст кога тоа ќе го дозволи финансиската ситуација.
3. Иако детските градинки имаат добра поставеност за обезбедување на овие полудневни програми, ќе има потреба и од многу нови даватели на овие услуги. Знајачно е старите и новите институции да не се поставуваат едни покрај други, туку треба да бидат интегрирани во еден иновативен систем во кој ќе има ново споделување на надлежностите. Оттаму произлегуваат и следните препораки.
4. Полудневните програми треба да се усвојат како клучна јавна услуга, која е достапна за сите и финансирана и за богатите и за сиромашните. Оние кои сакаат целодневно згрижување на нивните деца, ќе треба да плаќаат одредена цена за дополнителните услуги.

5. Потребни се нови институции: Центри за РДР, приватни детски градинки, капацитети кои се базирани во компаниите или во домашни услови. За тоа е потребен строг систем на акредитација. Институциите кои ќе бидат акредитирани ќе се стекнат со правото да обезбедуваат полудневни програми и да добиваат дотации по глава на жител за секое дете на четири и пет годишна возраст кое е запишано.
6. Заради одржливост, се препорачува да се ограничи употребата на придонеси од странски донатори и приватни спонзори за покривање на трошоците за првичните инвестиции: изградба и реновирање; инвентар; развој на програми; првична обука. Оперативните трошоци треба да го овозможат одржувањето, замената, и инвестирањето во програмите и луѓето.
7. Оперативните трошоци треба да се покриваат на структурен начин преку комбинирање на изворите на ресурси. Од корисниците треба да се бара да плаќаат надомест, но треба да се ослободат од плаќање на надоместот оние кои не можат да си го дозволат тоа. Добивките кои детските градинки од ефикасноста во работењето треба да се реинвестираат во полудневни програми. Исто така, може да се зголеми надоместот кој се плаќа за детските градинки. Владата мора да ги покрие преостанатите трошоци.
8. Се препорачува оваа предложена политика да се спроведе во пет општини каде Центрите за РДР веќе постојат, и во други пет општини кои ќе бидат избрани врз основа на потребите и подготвеноста. Од детските градинки треба да биде побарано да развиваат улога на ресурсни центри.

Користена литература

- Carter, J., Biersteker, L., and Streak, J., 2008. Costing center-based early childhood development programmes for children under age five: case studies from the western cape. Pretoria, Human Sciences Research Council
- Cyan, M., Martinez-Vazquez, J., and Timofeev, A., 2009. Financing equitable service delivery for all citizens. Skopje, UNDP
- Comenius Foundation for Child Development, 2009. A good start. How to introduce alternative early childhood education services in local communities. Warszawa, Comenius Foundation for Child Development
- Consultative Group on Early Childhood Care and Development, 2008. The Four Cornerstones. To secure a strong foundation for young children. www.ecdgroup.com
- Engle, P., Black, M., Behrman, J., Cabral de Mello, M., Gertler, P., Kapiriri, L., Martorell, R., and Young, M. 2007. Strategies to avoid the loss of developmental potential in more than 200 million children in the developing world. In: *The Lancet*, 369 (9557), 20 January, pp. 229-242
- Evans, J. (Judith), 2006. Parenting Programmes: An important ECD Intervention Strategy. Background Paper for the EFA Global Monitoring Report 2007, Paris, UNESCO
- Evans, J. (John), 2008. Mountain Societies Development Support Programme Kyrgyzstan. Evaluation of the early childhood development program. Bishkek, Aga Khan Foundation

- Grantham-McGregor, S., Cheung, Y., Cueto, S., Glewwe, P., Richter, L., and Strupp, B. 2007. Developmental potential in the first five years for children in developing countries. In: *The Lancet*, 369 (9555), 6 January, pp. 60-70
- Heckman, J., 2006. Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. In: *Science*. no. 5782 vol. 312, pp. 1900-1902.
- Irwin, L., Siddiqi, A., and Hertzman, C. 2007. *Early Child Development: A Powerful Equalizer*. Geneva, World Health Organization
- Јанева, Н., 2008. Стратешка евалуација на состојбата со раниот детски развој и предучилишното образование во Република Македонија. УНИЦЕФ, Скопје
- Јанева, Н., 2010. Извештај за состојбата на Центрите за РДР по спроведените теренски посети. УНИЦЕФ, Скопје
- Јанева, Н., Петроска-Бешка, В. и Еминовска, Е., 2009. Извештај за вклученоста на Ромите во образованието. Институт Отворено Општество, Фонд за образование на Ромите, УНИЦЕФ
- Maclean, H. And Orozova, R., 2007. No wolves along the way: towards a national ECD model for Kyrgyzstan – UNICEF’s pilot interventions in Batken rayon. Bishkek, UNICEF Office in Kyrgyzstan
- Martinez-Vasquez, J., Timofeev, A., and Feruglio, N., 2007. Fiscal decentralization in FYR Macedonia: an assessment. Skopje, UNDP
- Министерство за труд и социјална политика на Република Македонија, 2008. Преглед на системот за социјална заштита на Република Македонија. Скопје, Министерство за труд и социјална политика
- Myers, R., 2004. In search of quality of programs in early childhood care and education. Background paper for Education for All Global Monitoring Report, Paris, UNESCO
- Службен весник на Република Македонија, Бр. 114/09
- Orivel, F., Ana, F., Tuhari, I., 2007. Republic of Moldova. Financial and Legal Analysis of Community-based Child and Family Centers. UNICEF Moldova, Chisinau
- Perezniето, P., and Uzunov, V., 2008. Child-focused public Expenditure Review. Skopje, UNICEF Country Office
- Regalado, M., 2001. Primary Care Services Promoting Optimal Child Development From Birth to Age 3 Years: A review of the literature. American Medical Association, Chicago <http://archpedi.ama-assn.org/cgi/reprint/155/12/1311.pdf>

- Република Македонија, 2004. Национална стратегија за развој на образованието 2005-2015. Скопје, Република Македонија
- Reynolds, A. And Temple, J., 2008. Cost-effective Early Childhood Development Programs from Preschool to Third Grade. In: the Annual Review of Clinical Psychology. 2008. 4. 109-39. Berkeley, University of California
- Sammons, P., Silva, K., Melhuish, E., Siraj-Blatchford, I., Taggart, B., Barreau, S. And Grabbe, Y. 2007. Influences on children's attainment and progress in key stage 2: social/behavioural outcomes in year 6. London, University of London
- Државен завод за статистика на Република Македонија/УНИЦЕФ, 2007. Мултииндикаторско истражување по кластери 2005-2006. Државен завод за статистика на Република Македонија, Скопје
- Државен завод за статистика на Република Македонија, 2009. Македонија во бројки, 2009. Државен завод за статистика на Република Македонија, Скопје
- Државен завод за статистика на Република Македонија, 2010а. Региони на Република Македонија 2009. Државен завод за статистика на Република Македонија, Скопје
- Државен завод за статистика на Република Македонија, 2010б. Проценка на населението според полот и возраста, по општини и по статистички региони, 2009. Државен завод за статистика на Република Македонија, Скопје
- TransMONEE database: a database operated by the UNICEF Innocenti Research institute. Види: <http://www.unicef-irc.org/databases/transmonee/>
- UNESCO, 2006. Education for All Global Monitoring Report. Strong Foundations: Early Childhood Care and Education, Paris, UNESCO
- UNESCO, 2007. Education for All Global Monitoring Report. Will we make it? Paris, UNESCO
- UNESCO, 2008. Education for All Global Monitoring Report. Overcoming inequality: why governance matters. Paris, UNESCO
- UNICEF Innocenti Research Center, 2009. Innocenti Social Monitor 2009. Florence, Innocenti Research Center
- UNICEF, 2007. Learning Achievement in the CEE/CIS region. A comparative analysis of the results from the 2006 PISA. Geneva, UNICEF
- UNICEF Regional Office for CEE/CIS, 2007. Developmental Readiness for Schooling; Early Childhood Development in CEE/CIS. Geneva, UNICEF Regional Office for CEE/CIS

- Van Ravens, J., 2008a. Scenarios for ECD in Armenia: financial and legal analysis of national preschool education programs, policies and strategies in the republic of Armenia. UNICEF Office, Jerevan
- Van Ravens, J., 2008b. Expanding ECCE in Bangladesh: it can be done. An assessment of the financial feasibility of achieving Education for All goal one. UNESCO Office, Dhaka
- Van Ravens, J., 2009. ECD in Nepal: expansion, inclusion, quality. A study to support the further development of Nepal's national policy for ECD. UNICEF Office, Kathmandu
- Van Ravens, J., 2010a. Holistic ECD for all in Indonesia: supporting communities to close the gap. UNICEF Office, Jakarta
- Van Ravens, J., 2010b. Financing ECD in Tanzania: Cost and Financing Scenarios to Support the Implementation of the Integrated ECD Policy of Tanzania. UNICEF Office, Dar es Salaam
- Van Ravens, J., 2010c. A better future for every child. Financially feasible scenarios for the equitable expansion of preschool education in Kyrgyzstan. World Bank, UNICEF and Aga Khan Foundation, Bishkek
- Van Ravens, J. and Aggio, C., 2008. Expanding early childhood care and education: How much does it cost? Working Paper 46. The Hague, Bernard van Leer Foundation
- Verme, P., 2008. A Proposal for a Reform of the Social Assistance System and for the introduction of Conditional Cash Transfers in the Republic of Macedonia. Skopje, Ministry of Labour and Social Policy
- Walker, S., Wachs, T., Gardner, J., Lozoff, B., Wasserman, G., Pollitt, E., and Carter, J. 2007. Child development: risk factors for adverse outcomes in developing countries. In: The Lancet, 369(9556) 13 January, pp. 145-157
- Zafeirakou, A., 2006. Providing access to education and care for all children 0 to 7. Early childhood care and education in South East Europe: progress, challenges new orientations. Background paper for the EFA Global Monitoring Report. Paris, UNESCO

