



Prijedlog javne politike

Budućnost JU Predškolski odgoj
i obrazovanje Zenica

Oktober 2015.
Zenica



CENTAR ZA POSLOVNU AFIRMACIJU

Prijedlog javne politike
Budućnost JU predškolski odgoj i obrazovanje Zenica

Oktobar 2015.
Zenica

SAŽETAK

Ovaj prijedlog javne politike je pripremljen za članove Vijeća grada Zenica i u njemu se predstavlja kratki pregled problema poslovanja JU Predškolski odgoj i obrazovanje Zenica, te se nude razne opcije djelovanja kako bi se riješili navedeni problemi. Također je ponuđena preporuka Centra za poslovnu afirmaciju za rješavanje problema i obrazloženje izabrane opcije.

UVOD

Kao i cjelokupna država Bosna i Hercegovina, tako se i grad Zenica suočava sa prekomjernim, a također i neefikasnim i neekonomičnim pružanjem javnih usluga. Po indeksu veličine vlade za 2013. godinu kojeg je formirao Centar za poslovnu afirmaciju, a koji mjeri relativnu ekonomičnost rada vlade, grad Zenica je plasirana na 31. mjesto od ukupno 78 općina.¹ Konkretno u ZE-DO kantonu, od ukupno 12 općina, Zenica se nalazi na 8. mjestu, što znači da više od pola općina ZE-DO kantona ima bolju strukturu troškova nego što je ima grad Zenica. U poređenju sa ostalim gradovima koji su izabrani kao sjedišta kantona u kojim se nalaze, Zenica ima daleko najslabiji rang u odnosu na ostale općine dotičnih kantona. Tako, u 5 od 10 kantona, općina u kojoj je sjedište kantona ima i najbolji rang u odnosu na ostale općine kantona, u 2 od 10 je drugoplasirana, a u jednom zauzi-

ma treće mjesto. Kao rezultat, od svih sjedišta kantona, grad Zenica ima također i najniži indeks veličine vlade, tj. nivo ekonomičnosti u poslovanju je najniži za grad Zenica. Ovakav relativno slab plasman grada Zenica ukazuje na potrebu smanjivanja troškova, te uvođenje mjera koje će rezultirati ekonomičnijim radom vlade. Spomenuti korak je neophodan kako bi Zenica preuzela vodeću ulogu u kantonu i postala primjer odgovornog poslovanja vladajućih organa.

Ovaj prijedlog javne politike identificira jedan od mogućih načina kako grad Zenica može da unaprijedi svoje poslovanje, tj. način da odgovornije upravlja poreznim sredstvima svojih građana. Konkretno je izabran sektor predškolskog odgoja i obrazovanja koji se pokazao kao izuzetno neekonomičan sektor za koji bi vlada grada Zenica trebala da preispita način poslovanja.

¹ <http://indeks.cpa-bih.org/>

OPIS PROBLEMA

U oktobru 2015., Centar za poslovnu afirmaciju ("CPA") je objavio istraživanje pod naslovom "Društvena uloga JU Predškolski odgoj i obrazovanje Zenica" u kojem je izvršeno poređenje rada JU Predškolski odgoj i obrazovanje Zenica ("JU") i alternativnih privatnih vrtića koja su aktivna u gradu Zenica.¹ Istraživanje je pokazalo da je putem tekućih i kapitalnih transfera, grad Zenica u zadnje četiri godine potrošila skoro 2,5 miliona KM, tj. u periodu od 2011. do 2014. godine. Finansijski rezultat za 2014. godina otkriva da uprkos jakoj podršci koju pruža grad Zenica, JU ima negativan poslovni rezultat od 101.711 KM uz neisplaćene obaveze prema zaposlenim u iznosu od 208.715 KM.

Usluge privatnih vrtića se naplaćuju, ali cjenovna odstupanja nisu drastična u odnosu na cijene usluga koje su definisane od strane JU. Za razliku od

1 <http://cpa-bih.org/drustvena-uloga-ju-predskolski-odgoj-i-obrazovanje-zenica/>

JU privatni vrtići nisu uključeni u tekuće i kapitalne transfere grada Zenice. Iako ne podliježu jednakom tretmanu privatni vrtići su većinom u prethodne tri godine iskazali pozitivan finansijski rezultat.

Anketiranje koje je sproveo CPA također pokazuje da JU su za ukupni nivo zadovoljstva od roditelja dobili prosječnu ocjenu od 4,65 dok su privatni vrtići ocijenjeni sa prosječnom vrijednošću od 4,76. Anketiranje je pokazalo da su privatni vrtići u mogućnosti pružiti i da pružaju kvalitetniju uslugu od javnog sektora. Zaključak istraživanja je da JU ne pruža dodatnu vrijednost građanima grada Zenica. Radno vrijeme je fleksibilnije kod privatnih ustanova koje su i ekonomski samoodržive, što nije slučaj sa JU.

Rad JU je veoma upitan, čak i u slučaju da izjednači cijene sa privatnim sektorom, tj. da ostvari porast prihoda od



20-30%, opet ne bi bila samoodrživa i zahtijevala bi finansijsku podršku grada Zenice.

Zaključak istraživanja je da JU ne pruža dodatnu vrijednost građanima grada Zenica te da JU zahtijeva novi pristup poslovanju, koji također treba da uključuje i moguću odluku o likvidaciji rada same ustanove i prepuštanje cjelokupnog sektora privatnim vrtićima koji bi dobili prostor za daljnje širenje poslovne aktivnosti.

Treba naglasiti da sama likvidacija JU ne bi bila jedinstvena odluka, s obzirom da istraživanje sprovedeno od radiosarajevo.ba pokazuje da ukupno 40 opština širom Bosne i Hercegovine nema javne vrtiće.

Vijeće grada Zenica ima na raspolaganju veći broj opcija kako da reaguje na problem predškolskog odgoja i obrazovanja. . Kako bi mogli izabrati ispravnu opciju, potrebno je definirati cilj javne politike koja treba da se ostvari. Mi je definiramo kao:

Uspostavljanje efikasnog i ekonomičnog rada javnih ustanova i maksimiziranja povrata građanima i poreskim obveznicima grada Zenica.

Ispod navodimo 4 opcije, te na kraju dajemo prijedlog koja je opcija po našem mišljenju adekvatna za dobrobit građana i poreskih obveznika

OPCIJE ZA DJELOVANJE

Opcija 1: Status quo

Status quo opcija podrazumijeva zadržavanje trenutnog stanja bez ikakvih reformi.



Ova opcija ni po čemu ne doprinosi ostvarivanju iznad definiranog cilja javne politike. Porezni obveznici bi nastavili besciljno subvencioniranje poslovanja JU. Troškovi grada Zenica bi i dalje bili opterećeni troškom subvencioniranja, a uposlenici JU bi pružali rad koji bi djelimično ostao neplaćen a grad bi nastavio održavati situaciju pogodnu za buduće sudske sporove zbog neizmirenih obaveza. Također treba naglasiti i činjenicu da bi privatni vrtići nastavili trpiti nejednake uslove poslovanja, što nije poželjna situacija.

Troškovi koji bi se nastavili trpiti nisu opravdani, iz tog razloga što privatni sektor pruža praktični dokaz o samo-održivosti ove vrste poslovne aktivnosti bez da se negativno utiče na sam kvalitet usluge.

Ukoliko se Vijeće grada odluči za ovu opciju, ostala bi bez fleksibilnosti u upravljanju i morala bi nastaviti tražiti rješenja na koji način da podmiri finansijske potrebe JU, tj. morala bi nastaviti podržavati neekonomičan i neefikasan rad ustanove na račun građana i poreskih obveznika. Također bi to značilo diskriminaciju u tretmanu između privatnih i javnih vrtića, što nije ničim opravdano.

Finansijski rezultati: Oslobođenih sredstava 0 KM

Stanje na tržištu: Nelojalna konkurencija JU naspram privatnih vrtića

Opcija 2: Momentano zatvaranje JU

Opcija Momentano zatvaranje JU podrazumijeva povlačenje države iz sektora predškolskog odgoja i obrazovanja.

Ovaj postupak bi u svakom obliku podržao ostvarivanje zadatih ciljeva. Porezni obveznici bi bili oslobođeni troška subvencioniranja JU, a oslobođena sredstva bi se mogla iskoristiti u druge, svrhoshodnije opcije. Opština Zenica bi morala podmiriti neispunjene obaveze, ali bi zauzvrat bila oslobođena bilo kakvih budućih troškova vezano za ovaj sektor.

Ipak, ovaj postupak bi bio naporan za

trenutno uposlene osobe JU, zato što bi morali sebi naći alternativna radna mjesta u veoma kratkom roku, bio bi prevelik pritisak na roditelje da nađu alternativni smještaj za djecu a također i na privatni sektor da poveća kapacitete radi zbrinjavanja novog broja djece.

Finansijski rezultati: Oslobođenih sredstava preko 600.000 KM godišnje

Stanje na tržištu: Momentano uspostavljanje slobodnog tržišta u sektoru predškolskog odgoja i obrazovanja.

Opcija 3: Postepeno zatvaranje JU

Opcija Postepeno zatvaranje JU podrazumijeva postepeno zatvaranje JU u periodu od 2 godine i postepeno povlačenje države iz sektora predškolskog odgoja i obrazovanja.

Ovaj postupak bi u svakom obliku podržao ostvarivanje zadatih ciljeva. Porezni obveznici bi postepeno bili oslobođeni troška subvencioniranja JU, a oslobođena sredstva bi se mogla iskoristiti u druge, svrhoshodnije opcije. Opština Zenica bi morala nastaviti sufinansirati rad JU, ali u sve manjem obimu. Također bi morala podmiriti neispunjene obaveze, ali bi zauzvrat bila oslobođena bilo kakvih budućih troškova vezano za ovaj sektor.

Ovaj postupak bi omogućio trenutno uposlenim osobama JU da sebi traže alternativna radna mjesta, što bi uključivalo i rad u privatnim vrtićima. Stečeno radno iskustvo u JU bi trebalo

da rezultira konkurentnijom pozicijom u odnosu na druge aplikante. Dio uposlenih u JU bi također mogao biti upućen u prijevremenu penziju. Ova mjera se odnosi na one koji ispunjavaju zakonsku normu.

Pritisak na roditelje da nađu alternativni smještaj za djecu bi bio umjeren a također i na privatni sektor da povećava kapacitete radi zbrinjavanja novog broja djece. Izvršila bi se obustava prihvatanja nove djece u narednom periodu u vrtićima JU i nastavilo bi se sa usmjeravanjem ka privatnim vrtićima koji bi u tom momentu bili u mogućnosti zadovoljiti potrebe tržišta.

U dogovoru između grada i privatnog sektora, može se napraviti plan preuzimanja lokacija od strane privatnog

sektora. Bitno je napomenuti da je od velike važnosti da grad ne nameće bilo kakve uvjete privatnom sektoru pri preuzimanju lokacija (poput obaveze preuzimanja postojeće strukture osoblja iz JU). Da bi privatni sektor bio u mogućnosti implementirati ekonomično poslovanje, mora imati potpunu slobodu donošenja odluka o načinu poslovanja (koje naravno ostaje u skladu sa zakonom o predškolskom odgoju i obrazovanju).

Kod ove opcije, Vijeće grada ima opciju da periodično revidira napredak, te da eventualno produži period izvršavanja odluke kako bi period tranzita prošao što bezbolnije. Međutim, kod ovakvog pristupa postoji opasnost da se reforma blokira putem lobiranja od



strane interesnih grupa kojima ovaj vid reforme ne odgovara.

Finansijski rezultati: Postepeno oslobađanje finansijskih sredstava. Potencijalna ušteda preko 600.000 KM godišnje.

Stanje na tržištu: Postepeno uvođenje slobodnog tržišta u sektoru predškolskog odgoja i obrazovanja.

Opcija 4: Postepeno svođenje rada JU na nivo samoodrživosti

Opcija Postepeno svođenje rada JU na nivo samoodrživosti podrazumijeva donošenje poslovnih odluka koje bi postepeno uveli ekonomičnost u rad JU. Definirani cilj bi se trebao ostvariti u periodu od 2 godine, što bi rezultiralo postepenom smanjivanju troškova vlade koji trenutno trpi. JU obavezno mora uvesti praćenje indikatora likvidnosti i održavati ih na zadovoljavajućem nivou.

Ovaj postupak bi u svakom obliku podržao ostvarivanje zadatih ciljeva. Porezni obveznici bi postepeno bili oslobođeni troška subvencioniranja Ustanove, i oslobođena sredstva bi se mogla iskoristiti u druge, svrhoshodnije opcije. Također bi se djelimično eliminirao diskriminativni pristup u korist JU a na štetu privatnih vrtića. Uprava JU bi morala osigurati da JU izmiri svoje obaveze i da održava nivo likvidnosti na zadovoljavajućem nivou. Ovaj postupak bi omogućio trenutno uposlenim osobama JU da sebi traže alternativu u privatnom sektoru ili da

vrše interno unaprjeđenje ekonomičnosti poslovanja. Pritisak na roditelje da nađu alternativni smještaj za djecu ne bi postojao, ali postoji mogućnost da se nastavi onemogućavati privatnom sektoru da poveća svoje kapacitete, i da time povećaju svoja primanja, što bi također značilo da ne bi došlo do povećanja primanja od poreskih obaveza.

Kod ove opcije, Vijeće grada ima mogućnost da periodično revidira napredak, te da se eventualno odluči za neku od drugih opcija. Međutim, i kod ove opcije postoji opasnost postoji da se reforma blokira putem lobiranja, odnosno da se odustane od bilo kakve reforme i da ostane status quo.

Treba spomenuti da je ova opcija naj-



manje realna, s obzirom na visok nivo neekonomičnog poslovanja JU. Kada bi ustanova povećala svoja primanja ili smanjila svoje troškove za 20-30%, što bi bilo značajno, opet ne bi bila samoodrživa i zahtijevala bi finansijsku

podršku grada Zenica.

Finansijski rezultati: Upitno, ali moguće da se oslobode sredstva do 100.000 KM.
Stanje na tržištu: Nelojalna konkurencija JU naspram privatnih vrtića.

Kratki pregled prednosti i nedostataka ponuđenih opcija:

	Ekonomičan rad javnih ustanova	Maksimiziranje povrata građanima	Glavna (moguća) prednost opcije	Glavni (mogući) nedostatak opcije
Status quo	-	-	-	Grad mora nastaviti finansirati rad JU.
Momentalno zatvaranje JU	✓	-	Momentalna ušteda finansijskih sredstava.	Prevelik pritisak na roditelje da nađu alternativni smještaj za djecu.
Postepeno zatvaranje JU	✓	✓	Pritisak na roditelje da nađu alternativni smještaj za djecu ne bi postojao.	Opasnost da se reforma blokira putem lobiranja.
Postepeno svođenje rada JU na nivo samoodrživosti	✓	-	Pritisak na roditelje da nađu alternativni smještaj za djecu ne bi postojao.	Finansijska situacija JU je tako slaba da su izgledi za realizaciju ove opcije veoma loši.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Uzimajući u obzir prethodno navedene opcije, **opcija 3, tj. postepeno zatvaranje JU najbolje ispunjava ciljeve definirane ranije**, a koji su: Uspostavljanje efikasnog i ekonomičnog rada javnih ustanova i maksimiziranja povrata građanima i poreskim obveznicima grada Zenica.

Sa opcijom tri se grad rješava nepotrebnog troška koji ide na teret poreskim obveznicima, a oslobađaju se značajna sredstva koje se mogu iskoristiti u druge svrhe.

Također se osigurava da se tranzicija sprovede bez pritiska na roditelje, i sa umjerenim pritiskom na radnike koji su trenutno uposleni u JU, tj. pruža im se dovoljno vremena da sebi osiguraju posao u novim privatnim vrtićima ili da sebi nađu posao na nekom drugom mjestu.

Građani bi također uživali i kvalitetnu uslugu privatnih vrtića koji bi mogli ponuditi svoje usluge na novim lokacijama.

Ovim korakom, i njegovom potpunom implementacijom, grad Zenica bi uvela fer konkurenciju između ustanova za predškolski odgoj i obrazovanje, i time bi se pridružila drugim općinama (njih trenutno 40 širom Bosne i Hercegovine) koje su se odlučile na ovaj korak.

CPA će također vršiti nadzor i evaluaciju politike koja se izabere, i periodično izvještavati članove Vijeća grada Zenica o situaciji na terenu.

- Prilog

Studija: "Društvena uloga JU Predškolski odgoj i obrazovanje Zenica"

Ukoliko studija nije priložena uz prijedlog javne politike, elektronsku kopiju možete preuzeti na web stranici: <http://cpa-bih.org/>.



CPA

CENTAR ZA POSLOVNU AFIRMACIJU

Dr. Ćire Truhelke 10/A
72000 Zenica

KONTAKT EMAIL:
info@cpa-bih.org