

Autor: Doc. dr. Ajdin Huseinspahić



(NE)DISKRIMINACIJA DJECE

RANE I PREDŠKOLSKE DOBI I USTANOVA
PREDŠKOLSKOGODGOJA I OBRAZOVANJA
NA PODRUČJU GRADA ZENICA

Izdavač:

Centar za poslovnu afirmaciju

Dizajn:

Nihad Talić

Autor:

Doc. dr. Ajdin Huseinspahić



(NE)DISKRIMINACIJA DJECE

RANE I PREDŠKOLSKE DOBI I USTANOVA
PREDŠKOLSKOG ODGOJA I OBRAZOVANJA
NA PODRUČJU GRADA ZENICA

ZENICA, 2019.

Uvod

Bosna i Hercegovina je prema postojećim statističkim podacima pri dnu ljestvice evropskih država u smislu obuhvata djece predškolskim odgojem i obrazovanjem (POO). Ustanove predškolskog odgoja i obrazovanju brinu o približno 19.500 djece-korisnika godišnje, organizirane u 250 javnih i privatnih ustanova uz oko 2700 zaposlenih (od čega je 10% administrativnog osoblja). U vrijeme usvajanja Strateških pravaca razvoja predškolskog odgoja i obrazovanja u Bosni i Hercegovini 2005. godine taj obuhvat je iznosio ispod 8%, a danas je oko 15%.¹ Naime, skoro deceniju kasnije svega 9,8% populacije je upisano u predškolske ustanove. Tom procentu treba dodati 4,46% populacije petogodišnjaka koji pohađaju programe pred polazak u školu. U zbiru, ukupan obuhvat svim vidovima POO-a i obrazovanja u Bosni i Hercegovini iznosi 14,26% populacije od 0-6 godina (u čemu djeca ispod 3 godine starosti učestvuju sa 9,5% od ukupnog broja obuhvaćene djece).²

Ukupan obuhvat svim vidovima POO-a i obrazovanja u Bosni i Hercegovini iznosi 14,26% populacije od 0-6 godina.

Što ranija uključenost djece u predškolski odgoj i obrazovanje značajna je iz više razloga, među kojima se posebno izdvaja socijalizacija djeteta, razvoj zdravstveno – higijenskih, te radnih navika. Predškolski odgoj i obrazovanje ima značajnu ulogu ne samo u smislu pripreme djece za polazak u školu, već i u pogledu stimulacije ukupnih potencijala djeteta, što ima pozitivne učinke kroz cijeli život, posebno na području radnih aktivnosti. Ovo je posebno važno, prije svega zbog jednake potrebe svakog djeteta da mu bude omogućeno upoznavanje s društvenim vrijednostima i njihovom pravilnom poimanju, a što bi trebalo biti od prioritete važnosti svakog društveno-politički organizovanog i odgovornog društva. Ukoliko bi nekom od djece bilo omogućeno pohađanje predškolske ustanove za odgoj i obrazovanje a drugom onemogućeno svjedočili bismo nedvosmislenom primjeru diskriminacije. S tim

1 Ministarstvo civilnih poslova BiH, Informacija o izvršenju Okvirnog zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, novembar. 2017.

2 Od svih država centralne i istočne Evrope, najveći procenat neupisane djece od 3 do 6 godina u predškolske ustanove ima Tadžikistan. Druga na toj negativnoj listi je Bosna i Hercegovina. Treća je Kirgistan, slijedi Azerbejdžan i tako dalje. Na nivou EU obuhvat djece od 4 do 6 godina već iznosi 93% i stalno se povećava. U pogledu socijalne strukture, ustanove POO-a u Bosni i Hercegovini uglavnom pohađaju djeca iz urbanih sredina, najčešće sa oba zaposlena roditelja. Ta djeca čine 75,5% ukupnog broja djece u predškolskim ustanovama, dok su djeca nezaposlenih roditelja zastupljena sa manje od 2%. Djeca iz ruralnih sredina su simbolično zastupljena u strukturi djece koja pohađaju predškolsku ustanovu – oni čine svega 0,5% ukupnog broja djece. Mnoga istraživanja ukazuju na činjenicu da djeca koja žive u seoskim područjima obrazovne rezultate postižu sa zakašnjenjem od dvije godine u odnosu na svoje gradske vršnjake. Vidjeti: Ministarstvo civilnih poslova BiH, Platforma za razvoj predškolskog odgoja i obrazovanja u Bosni i Hercegovini za period 2017.-2022., Sarajevo, 2016. godine.

u vezi zakonodavac se obavezao da će svakom djetetu biti omogućeno po-
 hađanje predškolskih ustanova u cilju socijalizacije, odgoja i sticanja drugih
 društvenih vrijednosti. Aktivnosti kojima se potiče razvoj motorike, pomažu
 kasnije učenje pisanja, povezivanja riječi i simbola kojima se stvara osnova za
 uspješno čitanje, razvoj komunikacijskih i socijalnih vještina važnih za uk-
 upan uspjeh kako u školi, tako i u kasnijem životu i radu. Cilj predškolsk-
 og odgoja i obrazovanja, kao integralnog dijela cjelokupnog sistema odgoja i
 obrazovanja u Bosni i Hercegovini, je osiguranje optimalnih i jednakih uslo-
 va da svako dijete, od rođenja do polaska u školu, razvija i ostvaruje pune
 potencijale i kompetencije kroz različite vidove kvalitetnog, profesionalnog,
 institucionalnog i vaninstitucionalnog predškolskog odgoja i obrazovanja.
 U ovom bitnom periodu svoju ulogu i odgovornost moraju preuzeti kako
 roditelji tako i društveno-politička zajednica, odnosno nosioci političkih pro-
 cesa u istoj. Ukoliko roditelj ne odgovori svojoj zakonskoj i moralnoj obavezi
 spram djece, dužnostima i pravima, odnosno ukoliko roditelj zloupotrijebi
 prava ili zanemari svoje dužnosti društveno-politička zajednica je pozvana
 da reaguje izricanjem adekvatnih mjera, od najblaže do one najteže. Tako će
 mjere upozorenja na propuste prilikom podizanja, odgoja i obrazovanja dje-
 ta roditeljima izreći centri za socijalni rad dok će mjeru oduzimanja prava
 roditelju da živi s djetetom ili mjeru oduzimanja roditeljskog staranja, kao
 najtežu sankciju, izreći sud.³ Međutim, ukoliko s druge strane svojim (međun-
 arodnim/konvencijskim) dužnostima ne udovolji društveno-politička zajed-
 nica ili iste zloupotrijebi, onda se postavlja pitanje ko će i kako zaštititi dijete
 pošto, Komitet za prava djeteta, kao tijelo formirano sa zadatkom praćenja
 provedbe Konvencije o pravima djeteta, ne posjeduje efikasne supranaciona-
 lne mehanizme na polju zaštite djeteta i intervencije u domaće pravo zemlje
 djeteta čije je pravo povrijeđeno od strane te iste zemlje.

U ovoj studiji ćemo iznijeti
 prikaz obaveza koje stoje
 pred jednom državom
 / entitetom / kantonom
 / gradom / općinom, a
 koje se tiču konkretno
 organizovanja i finansiranja
 sistema predškolskog odgoja
 i obrazovanja.

Stoga, u ovoj studiji ćemo iznijeti prikaz obaveza koje stoje pred jednom
 državom / entitetom / kantonom / gradom / općinom, a koje se tiču konkretno
 organizovanja i finansiranja sistema predškolskog odgoja i obrazovanja.

Hipoteza našeg istraživanja je usmjerena ka dvjema „neuralgičnim
 tačkama“ predškolskog odgojno-obrazovnog procesa. Prva se odnosi na djecu a
 druga na ustanove za obavljanje djelatnosti predškolskog odgoja i obrazovanja.

³ I po ovom pitanju pozitivno-pravna rješenja u BiH su oprečna, no na njih ćemo ukazati drugom prilikom.

1. Svakom djetetu treba učiniti dostupnim i omogućiti pohađanje predškolskih odgojno-obrazovnih ustanova bez obzira na njihov društveni status, uz slobodan odabir ustanove, što bi omogućilo djeci iz socijalno ugroženih porodica kao i djeci s posebnim potrebama da imaju ravnopravan pristup istim. Svaki drugačiji pristup bi predstavljao potencijalni izvor diskriminacije. Važno je ovu mogućnost učiniti dostupnom svakom djetetu, dok je korištenje tog prava u određenoj mjeri u domenu prava njihovih roditelja, odnosno staratelja, sve do faze obaveznog pohađanja predškolske ustanove za odgoj i obrazovanje, a sve u najboljem interesu djeteta.⁴
2. Uključivanjem privatnih ustanova u budžetski sistem sufinansiranja predškolskih obrazovno-odgojnih institucija bi se u ravnopravan položaj dovele javne i privatne ustanove koje obavljaju specifičnu djelatnost, te ih shodno tome organi vlasti ne bi smjeli različito tretirati budući da bi to predstavljao potencijalni izvor diskriminacije.

Međunarodno-pravni aspekt zaštite prava djeteta

Kada pristupamo analiziranju pravnog statusa djece trebamo imati u vidu hijerarhiju pravnih akata kojima je isti regulisan. Na vrhu hijerarhije pravnih akata, s kojima trebaju biti usklađeni svi niži pravni akti, je Konvencija o pravima djeteta (KPD) usvojena 1989. godine. U BiH navedena Konvencija važi na osnovu Zakona o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija (UN) o pravima djeteta.⁵ Shodno odredbama KPD ustanovljen je i Komitet za prava djeteta, kojem su države članice obavezne da podnose izvještaje o stanju dječijih prava u domaćem zakonodavstvu i njihovoj usklađenosti sa konvencijskim načelima. To znači da svaki pravni akt bilo kojeg nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini (BiH), a koji se dotiče prava djeteta, treba biti usklađen sa KPD, pa tek onda sa domaćim zakonodavstvom.

Svaki pravni akt bilo kojeg nivoa vlasti u BiH, a koji se dotiče prava djeteta, treba biti usklađen sa KPD, pa tek onda sa domaćim zakonodavstvom.

⁴ O ekonomsko-finansijskom aspektu vidjeti studiju Arnaut D./Omerčević E./Huseinspahić A., Vaučerizacija kao sredstvo za razvoj i unaprijeđivanje sistema obrazovanja sa posebnim fokusom na sistem predškolskog obrazovanja, Centar za poslovnu afirmaciju, Zenica, 2019.

⁵ „Službeni list RBiH”, br. 2/92 i 13/94.

Vidjeti: J. Selimović/J. Sofović, nacionalna savjetnica za zastupanje prava djece, *Položaj djece u Bosni i Hercegovini, Analiza položaja djece bez roditeljskog staranja i/ili djece kojoj prijete gubitak roditeljskog staranja zasnovan na pravima djece*, SOS Dječija sela BiH, Sarajevo, august 2010., 17.

Lista prava djeteta koja sadrži KPD veoma su bliska građanskim, uslovno kazano političkim, ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u prilagođenom obliku. Na osnovu njih dobijamo potpuniju sliku zaštite djeteta kojem je zaštićen fizički, psihički, društveni i moralni integritet ličnosti. Pored velikog poduhvata u promovisanju interesa djeteta⁶ kao konvencijskog načela, posebno je naglašena ustanova dobrobiti djeteta.⁷ To znači da se u svim postupcima koji se tiču djeteta kao i usluga koje istom nudi društveno-politička zajednica mora gledati najbolji interes djeteta. U tom smislu dobrobit djeteta je u fokusu interesovanja KPD, a s tim u vezi i svih pravnih akata koji regulišu društveni status djeteta uključujući i njegovo pravo na odgoj i obrazovanje, koje je na sebe preuzela država, odnosno njene administrativno-teritorijalne jedinice.

Prava djeteta trebaju biti postavljena prvenstveno na način da omogućće najefikasniji nivo ostvarivanja ne samo roditeljskih obaveza i odgovornosti već i obaveza šire društvene zajednice (države, entiteta, kantona, grada, općine). Normiranje dužnosti i odgovornosti navedenih subjekata prema djetetu je vezano za potrebu zaštite djeteta i njegovog uključivanja u društvo.⁸ Zbog značaja koji KPD ima u porodično-pravnom sistemu BiH nužno je sva rješenja koja se tiču porodično-pravne i socijalno-pravne zaštite djece uskladiti sa konvencijskim odredbama.

U KPD je regulisano da će u cilju garancije i promocije dječijih prava, države stranke pružiti odgovarajuću pomoć roditeljima i zakonskim starateljima kako bi oni mogli ispuniti svoju dužnost prema djetetu, te jačati ustanove i službe za dječju zaštitu i staranje, a što svakako uključuje promicanje i jednak pristup predškolskom odgoju i obrazovanju. Države stranke trebaju iskoristiti sve odgovarajuće mjere kako bi djeca zaposlenih roditelja mogla uživati zaštitu i staranje ustanova i službi koje im u tom smislu stoje na raspolaganju.⁹

Pored toga, KPD je regulisala da se osiguranje prava na obrazovanje neće protumačiti na način kojim bi se ometala sloboda pojedinaca ili ustanova da osnivaju i upravljaju obrazovnim ustanovama, pod uslovom da obrazo-

⁶ Uz ovaj „interes djeteta“, u uporednom pravu i teoriji se koriste i termini „najbolji interes djeteta“ A uz njega se na području Amerike uvodi i standard „najmanje štetna alternativa za dijete“. Uz ove pravno-terminološke odrednice u njemačkom, austrijskom, engleskom i irskom pravu upotrebljavan je termin „dobrobiti djeteta“. M. Alinčić, *etc.*, *Obiteljsko pravo*, Zagreb 2001., 231.

⁷ U članu 3 st. 2 Konvencije o pravima djeteta države potpisnice ove konvencije se obavezuju da djetetu osiguraju „takvu zaštitu i brigu koja je nužna za njegovu dobrobit.“

⁸ N. Traljić/S. Bubić, *Bračno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2007., 145.

⁹ Član 18 st. 2 i 3 KPD.

vanje u takvim ustanovama zadovoljava minimalne standarde koje propiše država uz uvažavanje razvoja djetetove ličnosti, nadarenosti, duševnih i tjelesnih sposobnosti; promovisanje poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, te načela proglašanih u Povelji Ujedinjenih naroda; poticanje poštivanja djetetovih roditelja, njegovog kulturnog identiteta, jezika i vrijednosti, nacionalnih vrijednosti zemlje u kojoj dijete živi i zemlje iz koje potiče te poštivanje drugačije kulture...¹⁰

Onda kada nisu u mogućnosti osigurati sredstva neophodna za obrazovanje djeteta, roditelji bi trebali da se angažuju radi dobijanja pomoći od države.¹¹ O obavezi države, odnosno javnih organa vlasti te njihovoj odgovornosti kada je riječ o poštovanju i provođenju navedenih prava djeteta svjedoče odredbe KPD kojima je regulisano da države članice imaju obavezu da osiguraju svakom djetetu na svom području prava navedena u ovoj Konvenciji bez ikakve diskriminacije prema djetetu, njegovim roditeljima ili zakonskim skrbnicima u pogledu njihove rase, boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnoga, etničkoga ili socijalnog porijekla, imovine, teškoća u razvoju, porodičnog porijekla ili kakve druge okolnosti. Države članice poduzet će sve potrebne mjere za zaštitu djeteta od svih oblika diskriminacije ili kažnjavanja koji polaze od položaja, djelatnosti, izraženog mišljenja ili uvjerenja roditelja, zakonskih skrbnika ili članova porodice.¹²

Zaključujemo da su sve države potpisnice KPD, pa tako i Bosna i Hercegovina obavezne svakom djetetu pristupati na jednak način, te shodno njegovim psihofizičkim sposobnostima omogućiti mu da pod jednakim uslovima uživa sva prava iz KPD, bez obzira na svoje porijeklo, društvene prilike kao i druge prirodne i društvene predodređenosti. S tim u vezi svako dijete ima pravo na predškolski odgoj i obrazovanje shodno svojim željama, što znači da državni organi vlasti ne bi smjeli onemogućiti bilo koje dijete na tom putu zbog njegovih socijalnih ili imovinskih prilika. Ovoj obavezi je prilično udovoljeno kada govorimo o osnovnoškolskom obrazovanju i pripremi za isto, no na polju predškolskog odgoja i obrazovanja to ne možemo tvrditi.

BiH je obavezne svakom djetetu pristupati na jednak način, te shodno njegovim psihofizičkim sposobnostima omogućiti mu da pod jednakim uslovima uživa sva prava iz KPD.

¹⁰ Član 29 st. 2 KPD.

¹¹ S. Bubić/N. Traljić, 153.

¹² Član 2 KPD.

Pravo na obrazovanje, koje se odnosi i na predškolski nivo odgojno-obrazovnog djelovanja, utvrđeno je sljedećim dokumentima UN-a:

1. Univerzalnom deklaracijom,
2. Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (1966.) (ICCPR),
3. Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966.) (ICESCR),
4. Konvencijom o pravima djeteta (1989.) (CRC),
5. Konvencijom o ukidanju svih oblika diskriminacije žena (1979.) (CEDAW),
6. Konvencijom o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1966.) (CERD),
7. Konvencijom protiv mučenja i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih tretmana ili kažnjavanja.

Osim principa nediskriminacije, navedeni međunarodni standardi sadrže konkretne odredbe koje se odnose na obaveze države da osigura pravo na obrazovanje. Tako ICESCR utvrđuje obavezu da „države ugovornice priznaju pravo svakog lica na obrazovanje, da obrazovanje treba biti usmjereno ka punom procvatu ljudske ličnosti i osjećanju njenog dostojanstva kao i jačanju poštivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda te da obrazovanje mora omogućiti svakome da ima korisnu ulogu u slobodnom društvu...¹³

U CERD-u se utvrđuje obaveza država članica da osiguraju pravo na obrazovanje i stručno usavršavanje bez diskriminacije.¹⁴ CRC je utvrdio pravo na obrazovanje, koje je definisano na način da države članice Konvencije moraju svakom djetetu osigurati pravo na obrazovanje, te da će promovisati međunarodnu saradnju u oblasti obrazovanja, posebno s ciljem suzbijanja neznanja i nepismenosti širom svijeta, te olakšavanje pristupa naučnim i tehničkim saznanjima i savremenim metodama podučavanja.¹⁵

¹³ Član 13 st. 1 ICESCR.

¹⁴ Član 5 st. 1 tč. a podtačka v. CRC.

¹⁵ Član 28 i 29 CRC.

Domaća pravna regulativa o zabrani diskriminacije i pravima djeteta

Shodno odredbama Zakona o zabrani diskriminacije u BiH-ZZD-BiH¹⁶ diskriminacijom se smatra svako različito postupanje uključujući svako isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti utemeljeno na stvarnim ili pretpostavljenim osnovama prema bilo kojem licu ili grupi lica i onima koji su s njima u rodbinskoj ili drugoj vezi na osnovu njihove rase, boje kože, jezika, vjere, etničke pripadnosti, invaliditeta, starosne dobi, nacionalnog ili socijalnog porijekla, veze s nacionalnom manjinom, političkog ili drugog uvjerenja, imovinskog stanja, članstva u sindikatu ili drugom udruženju, obrazovanja, društvenog položaja i spola, seksualne orijentacije, rodnog identiteta, spolnih karakteristika, kao i svaka druga okolnost koja ima za svrhu ili posljedicu da bilo kojem licu onemogući ili ugrožava priznavanje, uživanje ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi, prava i sloboda u svim oblastima života. Zabranjena diskriminacije primjenjuje se na sve javne organe kao i na sva fizička ili pravna lica, i u javnom i u privatnom sektoru, u svim oblastima, a naročito: zaposlenja, članstva u profesionalnim organizacijama, obrazovanja, obuke, stanovanja, zdravlja, socijalne zaštite, dobara i usluga namijenjenih javnosti i javnim mjestima, te obavljanja privrednih aktivnosti i javnih usluga.¹⁷ Kada je riječ o našoj studiji skrećemo pažnju na diskriminaciju kojoj smo svjedočili u sferi predškolskog odgoja i obrazovanja, a na bazi socijalnog porijekla, odnosno imovinskog stanja djeteta. Centralna institucija nadležna za zaštitu od diskriminacije je Ombudsmen za ljudska prava Bosne i Hercegovine.¹⁸

Kada je riječ o dječijim pravima garantovanim Porodičnim zakonom u Federaciji BiH (PZ FBiH) za nas su, među katologom tih prava, posebno interesantni pravo djeteta na staranje o životu, zdravlju i razvoju ličnosti i pravo na obrazovanje. Kada je riječ o dužnostima roditelja prema djeci zakonodavac u entitetu FBiH je izdvojio i odgoj djeteta i staranje o njegovom obrazovanju. Pod odgojem se u pravnoj literaturi podrazumijeva staranje o djetetovom fizičkom, moralnom i intelektualnom razvoju, odnosno o njegovom društvenom, moralnom i seksualnom odgoju, te upoznavanju sa pravilima društvenog života, formiranju pravilnog odnosa prema radu, prihvatanju i njego-

¹⁶ Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH”, broj 59/09); Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH”, broj 66/16).

¹⁷ Član 2 ZZDBiH.

¹⁸ Član 6 ZZDBiH.

Diskriminacijom se smatra svako različito postupanje uključujući svako isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti utemeljeno na stvarnim ili pretpostavljenim osnovama prema bilo kojem licu ili grupi lica.

Diskriminacija se može desiti i u sferi obrazovanja a na bazi socijalnog porijekla, odnosno imovinskog stanja djeteta.

vanju određenih moralnih osobina, stalnoj kontroli nad postupcima djeteta i primjeni odgojnih mjera.¹⁹

PZ FBiH je odredio pravce u odgoju djece propisavši da su roditelji dužni i ovlašteni odgajati dijete u „duhu mira, dostojanstva, tolerancije, slobode, ravnopravnosti i solidarnosti“, a u skladu s njegovim uzrastom i zrelošću unapređivati njegovo pravo „na slobodu, mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti.“²⁰

Kada je riječ o odnosima roditelja i djece, te njihovom odnosu prema odgojno-obrazovnim institucijama, jasno trebamo razlikovati dijete čiji su roditelji u potpunosti sposobni, djelomično sposobni ili nesposobni da se brinu o djeci, te im je shodno tome potrebna pomoć, odnosno usluga predškolskih odgojno-obrazovnih institucija. S tim u vezi, i odgojno-obrazovni proces u jednoj zajednici treba biti dostupan svakom djetetu od njegovog rođenja pa sve do punoljetstva. Taj pristup bi podrazumijevao pozitivnu kategorizaciju djece, tj. omogućavanje svakom djetetu shodno njegovim psihofizičkim sposobnostima i mogućnostima njegovih roditelja da mu predškolski odgojno-obrazovni proces bude jednako dostupan. To podrazumijeva obavezu zajednice da omogući svakom djetetu konzumiranje usluga predškolskog odgojno-obrazovnog procesa na ravnopravnim osnovama, bez bilo kakvih listi čekanja ili popunjenih kapaciteta. To ni u kojem slučaju ne znači da treba reformisati zakonodavstvo u smjeru obavezivanja svakog djeteta da pohađa institucije predškolskog odgoja i obrazovanja od svoje najmlađe dobi (izuzimajući dob pred polazak u školu), ali svakako znači omogućavanje svakom djetetu slobodnog pristupa ustanovama bez obzira na njihov socio-ekonomski status. Da bi ovo bilo postignuto nužno je izvršiti stanovitu ekonomsko-finasijsku reformu u cilju vaučerizacije ili uvođenja sličnog metoda uz donošenje jasnih i nediskriminatornih pravila.

U Izvještaju Ombudsmena je navedeno da su neke od navedenih slabosti obrazovnog sistema prisutne i danas. Na osnovu analize kao jedan od prioriteta koji se odnosi na predškolsko obrazovanje, utvrđena je potreba da “stvore pretpostavke da se predškolsko obrazovanje počne smatrati dijelom obrazovnog, a ne socijalnog sektora, te da se poveća obuhvat djece predškolskim obrazovanjem.”²¹

¹⁹ Finžgar, *Rodbinsko pravo*, Ljubljana, 1970, 176.; M. Mladenović, *Porodično pravo*, knjiga II, 171-172; M. Mitić, *Porodično pravo u SFRJ*, 407-408. Navedeno prema: S. Bubić/N. Traljić, *Roditeljsko i starateljsko pravo, I izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2007, 150.

²⁰ Član 135 PZ FBiH.

²¹ Institucija Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, *Analiza stanja prava djece i nji-*

Obaveza zajednice je da omogući svakom djetetu konzumiranje usluga predškolskog odgojno-obrazovnog procesa na ravnopravnim osnovama.

U skladu sa Strateškim pravcima razvoja obrazovanja u BiH koje je Vijeće ministara BiH usvojilo još 2008. godine je naglašena neophodnost osiguranja kadrovske, prostorne i materijalne opremljenosti za uključivanje djece u sve programe predškolskog odgoja i obrazovanja, a obavezno u program pripreme za polazak u školu; moderniziranja programa i provođenja pravilnog stručnog usavršavanja odgajatelja pri čemu posebnu pažnju treba posvetiti većem uključivanju djece iz socijalno i ekonomski ugroženih porodica, kao i djece s posebnim potrebama, ali i osiguranje ključne uloge općina u tehničkoj organizaciji predškolskog odgoja i obrazovanja uz osiguranje povezanosti predškolske ustanove i osnovne škole.²² Pri tome normiranje predškolskog odgojno-obrazovnog procesa i osnovnoškolskog ne smije biti unificirano pošto su oba procesa specifična za sebe i po sebi.

Državni nivo regulacije predškolskog odgoja i obrazovanja

O ostvarenju konvencijskih prava djece kroz predškolski odgoj i obrazovanje u BiH

Na nivou BiH je na snazi Okvirni zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju (OZPOO)²³ kojim su uređeni principi, ciljevi, standardi i normativi za pripremu zajedničkih nastavnih jezgri programa za obavljanje funkcije predškolskog odgoja i obrazovanja, kao i upravljanje, rukovođenje, stručni standardi, vrste evidencija, finansiranje, nadzor i druga pitanja u vezi s organizacijom i osnivanjem predškolskih ustanova.²⁴ Svako dijete ima jednako pravo pristupa i jednake mogućnosti učešća u odgovarajućem odgoju i obrazovanju bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi. Jednak pristup i jednake mogućnosti podrazumijevaju osiguranje jednakih uslova i prilika za sve, za početak i nastavak daljnjeg odgoja i obrazovanja.²⁵ S obzirom na navedeno, jasno je da svako dijete treba imati jednak pristup predškolskom odgoju i to bez bilo kakve razlike, a s obzirom na njihovo zdravstveno, ekonomsko-socijalno i sl. stanje.

Roditelji imaju pravo i obavezu, posredstvom svojih predstavnika u predškolskim ustanovama i tijelima i preko svojih asocijacija, u interesu svo-

hova provedenja u oblasti predškolskog odgoja i obrazovanja, Banja Luka/Sarajevo/Mostar, 36.

²² Vidjeti: *Strateški pravci razvoja obrazovanja u Bosni i Hercegovini s planom provođenja, 2008.–2015.*, 25.

²³ “Službeni glasnik BiH” br. 88/07.

²⁴ Član 1 OZPOO.

²⁵ Član 6 OZPOO.

je djece, na svim nivoima, učestvovati u odlučivanju o pitanjima značajnim za rad predškolske ustanove i funkcionisanje predškolskog odgoja i obrazovanja.²⁶ Funkcije predškolskog odgoja i obrazovanja su određene okvirnim zakonom a usmjerene su ka: osiguranju uslova za optimalan razvoj svakog djeteta, pomoći roditeljima u brizi za njegu, zaštitu, razvoj, odgoj i opće blagostanje djeteta, dopunjavanju porodičnog odgoja i ulaganju društva u blagostanje i napredak.²⁷ Pri tome još jednom moramo naglasiti da je zakonodavac na državnom nivou posebno naglasio potrebe svakog djeteta za kvalitetnim predškolskim odgojem i obrazovanjem.

O ustanovama predškolskog odgoja i obrazovanja kroz državnu regulativu

OZPOO je regulisao da javne i privatne predškolske ustanove obavljaju djelatnost odgoja i obrazovanja u skladu s planovima i programima čije zajedničke osnove propisuju nadležne obrazovne vlasti, a u skladu s pedagoškim standardima i normativima za opremu, didaktička, zdravstveno-higijenska, estetska i druga sredstva.²⁸ Prijem djece u predškolsku ustanovu vrši se tokom cijele godine, a u skladu sa pravnim propisima. Javne i privatne predškolske ustanove, u pogledu ostvarivanja uslova i provođenja procedura bez diskriminacije, osiguravaju jednake mogućnosti za prijem sve djece.²⁹ Ovo je posebno značajan član državnog zakona kojim je regulisano da prijem djece u predškolsku ustanovu bude omogućen tokom cijele godine, pri čemu će javne i private ustanove procedure provoditi bez diskriminacije osiguravajući jednak tretman za svako dijete.

Predškolski odgoj i obrazovanje realizuju se u javnim i privatnim predškolskim ustanovama, pri čemu je nužno naglasiti da javne predškolske ustanove osnivaju nadležne obrazovne vlasti, u skladu s principima, standardima i normativima utvrđenim ovim zakonom i ostalim uslovima i kriterijima utvrđenim propisima u oblasti odgoja i obrazovanja. Istovjetno privatnu predškolsku ustanovu mogu osnovati domaća i strana fizička i pravna lica, u skladu s principima utvrđenim ovim zakonom i ostalim uslovima i kriterijima utvrđenim propisima u oblasti odgoja i obrazovanja.³⁰ Uočavamo da je jed-

Jedina razlika koju je zakonodavac normirao u pogledu ustanova koje pružaju usluge predškolskog odgoja i obrazovanja je ona u pogledu vrste osnivača.

²⁶ Član 13 OZPOO.

²⁷ Član 14 OZPOO.

²⁸ Član 15 OZPOO.

²⁹ Član 17 OZPOO.

³⁰ Član 18 OZPOO.

na od ključnih razlika koju je zakonodavac normirao u pogledu ustanova koje pružaju usluge predškolskog odgoja i obrazovanja ona u pogledu osnivača, pri čemu je rad ustanove podložan pravnim propisima kojih se obje vrste ustanova trebaju pridržavati. S tim u vezi nadležne obrazovne vlasti obavezne su osigurati kontrolne mehanizme stručnog nadzora pedagoškog praćenja i unapređivanja rada u javnim i privatnim predškolskim ustanovama kako bi se osiguralo da sve predškolske ustanove rade u skladu sa standardima i normativima.³¹

Sa stanovišta organizacionih formi, predškolski odgoj i obrazovanje ostvaruje se u okviru jaslica, za djecu od šest mjeseci do navršene treće godine života, i u vrtiću, od navršene treće godine života, pa sve do polaska u osnovnu školu.³² Zajednička jezgra programa i planova treba da između ostalog osigura slobodu kretanja i jednak pristup predškolskom odgoju i obrazovanju.³³ Osnivač predškolske ustanove osigurava sredstva potrebna za osnivanje, rad i provođenje programa predškolskog odgoja i obrazovanja u skladu s pedagoškim standardima i normativima za predškolski odgoj i obrazovanje.³⁴

S obzirom na član 6 Okvirnog zakona, koji govori o zabrani diskriminacije, sve nadležne obrazovne vlasti ističu da zakoni iz oblasti obrazovanja, pa tako i oni kojima se uređuje predškolski odgoj i obrazovanje, sadrže antidiskriminatorne odredbe, odnosno zabranu diskriminacije po bilo kojem osnovu. Član 12. Okvirnog zakona koji se odnosi na integracijske programe za djecu sa posebnim potrebama i njihovo uključivanje u predškolske ustanove prema programima prilagođenim individualnim potrebama ove djece ističe da nadležne obrazovne vlasti Zeničko – dobojskog i Herecegovačko – neretvanskog kantona navode problem nedostatka stručnog kadra u radu s ovom djecom.³⁵

Okvirnim zakonom garantiraju se i integracijski programi za djecu s posebnim potrebama na način da se djeca s posebnim potrebama uključuju u predškolske ustanove prema programima koji su prilagođeni njihovim individualnim potrebama. Ovo znači da će se za svako dijete izraditi individualni program prilagođen njegovim mogućnostima i sposobnostima, a pripremaju se i provode i programi za integraciju.³⁶

31 Član 28 OZPOO

32 Član 19 OZPOO.

33 Član 21 st. 2 OZPOO.

34 Član 40 st. 1 OZPOO

35 Informacija o izvršenju Okvirnog zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju u Bosni i Hercegovini, novembar, 2017.; Vidjeti: http://www.mcp.gov.ba/org_jedinice/sektor_obrazovanje/dokumenti/drugi_doc/default.aspx?id=8942&langTag=bs-BA (20.01.2019.).

36 Član 12 OZPOO.

S tim u vezi napominjemo da je svima dobro poznati slučaj “Ismaila-dječaka-leptira”, kojega je u predškolsku ustanovu primio privatni vrtić “Sindibad” u Zenici, nakon što su ga prethodno “odbili” javni vrtići, čime su počinili povredu konvencijskih odredbi o pravu svakog djeteta na obrazovanje, ali i OZPOO, te kantonalni Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju. Ovaj slučaj pokazuje spremnost privatnih vrtića da budu što uslužniji i da maksimalno služe svojoj svrsi, radeći shodno načelima najvišeg stepena društvene odgovornosti i inkluzije.³⁷

Kantonalni nivo regulacije predškolskog odgoja i obrazovanja

O poštivanju konvencijskih prava djece kroz predškolski odgojno-obrazovni proces

U Zeničko-dobojskom kantonu je 2010. godine usvojen Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju³⁸ (ZPOO) koji reguliše predškolski odgoj i obrazovanje djece od šest mjeseci starosti pa do polaska u osnovnu školu, kao početni stepen jedinstvenog sistema odgoja i obrazovanja, koji se ostvaruje kroz programe sa ugrađenom zajedničkom jezgrom, na području Zeničko-dobojskog kantona.³⁹ Predškolski odgoj i obrazovanje na području Kantona zasnovan je na humanističkom pristupu odgoju i obrazovanju, savremenim naučnim dostignućima i teorijama o djetetovom razvoju i pravima djeteta, i obavezno uvažava stepen razvoja djeteta, specifičnosti razvojnih mogućnosti i pojedinačne potrebe djeteta.⁴⁰ Svako dijete ima jednako pravo pristupa i jednake mogućnosti učestvovanja u odgovarajućem odgoju i obrazovanju, bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi. Jednak pristup i jednake mogućnosti podrazumijevaju osiguranje jednakih uvjeta i prilika za sve, za početak i nastavak daljnjeg odgoja i obrazovanja.⁴¹ Ovakav primjer zakonodavne regulacije na kantonalnom nivou odražava posebno visok stepen senzibiliteta za prava djece, njihovog uvažavanja te brige o pravu svakog djeteta da shodno KPD, na međunarodnom i OZPOO na državnom nivou svakom djetetu bude omogućen jednak pristup predškolskim ustanovama koje svojom uslugom nude ono što je zakonodavac naveo kao “dopunu porodičnog odgoja.”⁴²

³⁷ Vidjeti: <https://cpa-bih.org/javni-vrtici-uz-podrsku-vijecnika-nastavljaju-biti-teret-gradanima/> (20.01.2019.).

³⁸ “Službene novine ZDK” br. 07/10.

³⁹ Član 1 st. 1 ZPOO.

⁴⁰ Član 3 ZPOO.

⁴¹ Član 4 ZPOO.

⁴² Član 11 st. 1 tč. c. ZPOO.

Opći cilj predškolskog odgoja i obrazovanja je osiguranje optimalnih i jednakih uslova kako bi se svako dijete, od rođenja do polaska u školu, razvijalo i ostvarivalo svoje pune potencijale i kompetencije kroz različite oblike kvalitetnog, profesionalno autonomnog institucionalnog i izvaninstitucionalnog predškolskog odgoja i obrazovanja.⁴³

Javna i privatna predškolska ustanova, u pogledu ostvarivanja uslova i provođenja procedura bez diskriminacije, osigurava jednake mogućnosti i uslove za prijem sve djece.⁴⁴ Nažalost, mnogi slučajevi svjedoče kršenju ove zakonske odredbe.

O ustanovama za pružanje usluga predškolskog odgoja i obrazovanja

Predškolski odgoj i obrazovanje realizuje se u javnoj i privatnoj predškolskoj ustanovi, a roditelji imaju pravo odabira ustanove u kojoj će odgajati i obrazovati svoje dijete.⁴⁵ Javnu predškolsku ustanovu osniva općinsko vijeće, u skladu sa načelima, standardima i normativima utvrđenim ovim zakonom i ostalim uvjetima i kriterijima utvrđenim propisima u području odgoja i obrazovanja, dok privatnu predškolsku ustanovu mogu osnovati domaće i strano fizičko i pravno lice, u skladu sa načelima utvrđenim ovim zakonom i ostalim uslovima i kriterijima utvrđenim propisima u području odgoja i obrazovanja. Osnivač predškolske ustanove osigurava sredstva potrebna za osnivanje i rad,⁴⁶ a cjelokupno finansiranje javnih ustanova za predškolski odgoj i obrazovanje u Federaciji BiH regulisano je Okvirnim zakonom i kantonalnim zakonima o predškolskom odgoju i obrazovanju, u kojima su navedene obaveze osnivača kao i obaveze drugih nivoa vlasti.

Cjelokupno finansiranje javnih ustanova za predškolski odgoj i obrazovanje u Federaciji BiH regulisano je Okvirnim zakonom i kantonalnim zakonima o predškolskom odgoju i obrazovanju.

Na prostoru FBiH postoji raznolikost i u udjelu osnivača i u cijeni usluga koju korisnici plaćaju. Raznolikost ne postoji samo između kantona nego i između općina. Raspon udjela osnivača u ukupnom trošku ustanova u Federaciji BiH generalno se kreće od 20% u općini Čapljina do 85% u općini Jablanica, dok se ostatak finansira iz uplata korisnika. Cijene iste usluge koju plaćaju korisnici razlikuju se od općine do općine, te kao primjer odnosa u cijeni mogu se uzeti općine Mostar i Kladanj. Tako u Mostaru⁴⁷ korisnici usluga

43 Član 6 st. 2 ZPOO.

44 Član 14 st. 1 i 2 ZPOO.

45 Član 10 st. 1 ZPOO.

46 Član 15 ZPOO.

47 Institucija Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Analiza stanja prava djece i njihovog

predškolskog odgoja i obrazovanja plaćaju 190 KM za jasličku grupu, 160 KM za cjelodnevni boravak djeteta i 120 KM za poludnevni boravak. Istovremeno, u Kladnju korisnici plaćaju 75 KM za cjelodnevni i 45 KM za poludnevni boravak djeteta u javnoj predškolskoj ustanovi. Osnovni preduslov za normalno funkcioniranje ustanova za predškolski odgoj i obrazovanje su redovni izvori finansiranja, a što uključuje sredstva koja treba osigurati osnivač, kao i sredstva korisnika usluge. Za vrijeme posjete određenom broju ustanova kroz direktan uvid na terenu predstavnici Ombudsmena uočili su da sredstva koja uplaćuje osnivač nisu dovoljna ni za potpuno pokrivanje troškova plaća i doprinosa zaposlenika. Iz uplata korisnika uglavnom se osiguravaju: topli obrok za zaposlenike, didaktički materijal, stručna usavršavanja, stručna literatura i komunalije vrtića. Iako je saradnja s općinom i lokalnom sredinom vrlo dobra u najvećem broju posjećenih ustanova, primjetan je izostanak adekvatne finansijske podrške radu ustanova. Indikativan je i podatak da finansiranje vrtića dosta zavisi od strukture općinske vlasti, te svijesti aktuelne strukture o potrebi i važnosti djelovanja predškolske ustanove.

Ne možemo a da na ovom mjestu ne postavimo pitanje samoodržavajućeg ekonomsko-finansijskog „života“ privatnih ustanova koje se bave predškolskim odgojem i obrazovanjem. Ukoliko su im cijene usluga, skoro pa jednake, razborito je polemisati o ekonomsko-finansijskim ulaganjima javnih sredstava, te sredstava svih građana u javne ustanove. Ukoliko prešutimo ovu razliku između javnih i privatnih ustanova onda smo svjesno prećutali diskriminaciju koja je na snazi, jer kako okarakterisati izdvajanje javnih sredstava; sredstava svih građana za finansiranje javnih ustanova za predškolski odgoj i obrazovanje i uz to plaćanje istih od strane samih roditelja djece polaznika tih predškolskih odgojno-obrazovnih ustanova, na jednoj strani, i uskraćivanje javnih sredstava privatnim ustanovama čije usluge koriste djeca po skoro istoj cijeni koja je na teret njihovih roditelja na drugoj strani, nego kao diskriminaciju. Usluge koje pružaju privatne ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja su čak i na višem nivou, pogotovo uzmemo li u obzir posebne programe koje primjenjuju te ustanove (npr. Montessori program) ili inkluzivni pristup za djecu sa poteškoćama ili invaliditetom kao što je bio slučaj sa „herojem Ismailom“, kojeg je prihvatio Sindibad, privatni vrtić iz Zenice, nakon što su to odbile javne ustanove.

Ukoliko prešutimo razliku između javnih i privatnih ustanova u javnim sredstvima, onda smo svjesno prećutali diskriminaciju koja je na snazi.

provođenja u oblasti predškolskog odgoja i obrazovanja, https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2013020406384261bos.pdf

Upravo je na prethodnom primjeru zenička javnost bila svjedokom jednog „zatvorenog i krutog“ sistema u kojem djeluju ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja. Mi trebamo biti svjesni prava svakog djeteta kao i njegovih roditelja kako bi djetetu bio pružen adekvatan tretman od strane predškolskih ustanova. Shodno tome, na ovom mjestu treba konstatovati da na području Grada Zenica ne postoji javna predškolska ustanova koja bi svoje usluge prilagodila djeci s posebnim potrebama, željama i afinitetima. Inkluzije gotovo pa da i nema! Sa sredstvima kojima raspolažu ikapacitetima koje im je osigurala lokalna zajednica za očekivati je bilo osnivanje posebne javne predškolske inkluzivne ustanove u Zenici, no to je još uvijek samo u domenu „mašte“. S druge strane, postoje privatne predškolske ustanove koje svoj asortiman usluga prilagođavaju potrebama djece čime udovoljavaju njihovim pravima garantovanim međunarodnim i domaćim pravnim aktima. S obzirom na to uočavamo potencijalnu diskriminaciju kako prema djeci tako i prema ustanovama koje se u svome radu prilagođavaju potrebama djece i željama njihovih roditelja, čime udovoljavaju međunarodnim obavezama države, a da istovremeno od te iste države ne dobijaju adekvatnu pomoć, potporu ili ravnopravan položaj na tržištu, što ih u svakom slučaju izlaže diskriminaciji.

Pored navedenog u zajednici su vidljivi i potezi organa javne vlasti, kojima ne samo da finansiraju postojanje javnih vrtića, te ih oslobađaju izuzetno visokih zakupnina nego se javljaju i kao sufinansijeri projekata kao što je utopljanje i sl.⁴⁸ Uz to istovremeno diskriminiraju ustanove dijeleći ih na profitne i neprofitne tretirajući privatne ustanove kao profitne dok javne smatraju neprofitnim. Iako ne bi smjeli postavljati različite uslove prilikom raspisivanja javnih poziva za dodjelu sredstava granta, nadležne gradske vlasti-sluzbe, kao jedan od uslova postavljaju neprofitnost organizacije, čime eliminišu privatne ustanove za predškolski odgoj i obrazovanje. Na ovaj način, organi lokalne vlasti direktno krše odredbe Zakona o ustanovama koje iste i definišu kao pravna lica za obavljanje djelatnosti obrazovanja, nauke, kulture, fizičke kulture, zdravstva, dječije zaštite, socijalne zaštite, socijalne sigurnosti i drugih djelatnosti utvrđenih zakonom, ako cilj obavljanja djelatnosti nije stjecanje dobiti.⁴⁹ Ovo je također jedan od razloga zbog kojih bi organi lokalne w

Postoje privatne predškolske ustanove koje svoj asortiman usluga prilagođavaju potrebama djece čime udovoljavaju njihovim pravima garantovanim međunarodnim i domaćim pravnim aktima.

Vlasti diskriminiraju ustanove dijeleći ih na profitne i neprofitne tretirajući privatne ustanove kao profitne dok javne smatraju neprofitnim.

48 Radovi su realizovani u okviru projekta Zeleni ekonomski razvoj (GED), a sredstva u iznosu od 302.000 KM bez PDV-a su obezbijedili Grad Zenica, Vlada Švedske i Fond za zaštitu okoliša Federacije BiH. <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/utopljen-zenicki-vrtic-pinokio-bolji-uslovi-za-150-mal-isana-402498> (13.02.2019.).

49 Član 1 Uredbe sa zakonskom snagom o ustanovama („Službeni list Republike Bosne i Hercegovine“, br. 6/1992).

Stoga i Ombudsmeni u svome izvještaju zaključuju da se privatne predškolske ustanove u cjelosti finansiraju od uplata korisnika, što dovodi do direktnog zavisničkog odnosa broja upisane djece i funkcioniranja ustanove, a što ih prema našem mišljenju stavlja u neravnopravan položaj kako u odnosu prema javnim ustanovama tako i prema djeci čije potrebe za predškolskim odgojno-obrazovnim procesom ne mogu zadovoljiti javne ustanove iako sredstva za svoj rad primaju po dva osnova, od osnivača i od roditelja .

Smatrajući kao obavezu državnih i općinskih vlasti da finansiraju predškolske ustanove, bilo javnog ili privatnog karaktera, Ombudsmeni su u svome Izvještaju naveli da neki od osnivača privatnih ustanova ove godine nisu donirali velika sredstva, zbog čega su ustanove u egzistencijalnoj krizi. Većina privatnih ustanova djelimično se finansira iz donacija u didaktičkom materijalu i renoviranjem enterijera i eksterijera ustanove, pokrivanjem troškova komunalija, i prijevoza.

Komitet je izrazio i zabrinutost između ostalog i zbog činjenice da, naročito u ruralnim područjima, djeca nemaju pristup predškolskom obrazovanju.⁵⁰ Takvo stanje opet otvara mogućnost postojanja diskriminacije budući da se javnim sredstvima finansira predškolski sistem u urbanim sredinama, dok se u suburbanim i ruralnim područjima predškolski sistem može uspostavljati i finansirati isključivo privatnim sredstvima. Kao da se gubi iz vida činjenica da javne ustanove i njihove korisnike usluga djelomično finansiraju jednako građanin i seljak, stanovnik grada, prigradskog naselja i stanovnik sela.

Naročito u ruralnim područjima, djeca nemaju pristup predškolskom obrazovanju. Takvo stanje opet otvara mogućnost postojanja diskriminacije.

⁵⁰ Institucija Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, *Analiza stanja prava djece i njihovog provođenja u oblasti predškolskog odgoja i obrazovanja*, Banja Luka/Sarajevo/Mostar, 10-11.

Komparativno-pravni pristup

Po modelu uzora na dobre prakse ukazujemo na stanje u regiji gdje se po ovom pitanju politička klima i svijest građana mijenjaju pod kolektivnim pritiskom svih poreskih obveznika, roditelja koji su shvatili da „dupli aršini“ prilikom finansiranja ustanova osnovanih javnim ili privatnim kapitalom ne mogu biti održivi. Nadležne službe Grada Beograda su tako 29.03.2019. godine donijele odluku da odobre sve zahtjeve roditelja za subvenciju za boravak djece u privatnim predškolskom ustanovama, koji su bili podnijeti od 1. januara do 25. marta. Ovom odlukom je tako obezbjeđeno da svi roditelji za čiju djecu nema mjesta u državnim vrtićima dobiju adekvatnu pomoć grada za boravak svoje djece u predškolskoj ustanovi.

Kako bi svoj djeci koja nemaju mjesto u državnim vrtićima bio obezbjeđen boravak, Grad Beograd će dobiti pomoć Vlade Republike Srbije. Prema uredbi Vlade Republike Srbije, predviđeno je da obuhvat djece koja borave u vrtićima bude 70% od ukupnog broja i da su sve lokalne samouprave obavezne da ovu obavezu ispune do 2025. godine. Grad Beograd je danas, šest godina ranije, obezbijedio da 71% beogradske djece ima svoje mjesto u vrtićima. Pored najvećih ulaganja u predškolsko obrazovanje, Grad je tokom prošle godine i prva tri mjeseca ove godine isplatio dve milijarde dinara duga roditeljima pošto im je bio naplaćivan duplo skuplji boravak u vrtićima nego što je to zakon dozvoljavao. Prošle godine je Grad Beograd za subvencije za boravak djece u privatnim vrtićima isplatio roditeljima 3,2 milijarde dinara ili oko 26 miliona eura, a od 2015. godine grad je isplatio preko 60 miliona eura.⁵¹

Slikovit primjer imamo i u entitetu RS gdje je opštepoznata činjenica da je cijena vrtića u Banjaluci među najvišim u regionu. Prema podacima JU Centar za predškolsko vaspitanje i obrazovanje Banjaluka, mjesečna ekonomska cijena boravka djeteta u nekom od “državnih” vrtića je protekle školske godine iznosila oko 364 KM! Grad Banjaluka učestvovao je u tom iznosu sa gotovo 200 KM po djetetu, mjesečno.

Komparacije radi! Zavisno od prosječnih mjesečnih prihoda po članu domaćinstva i dužine boravka djeteta u vrtiću, Zagrepčani mjesečno za te potrebe izdvajaju od 97,5 kuna (oko 25 KM) do 600 kuna (153,8 KM).

⁵¹ <https://www.blic.rs/vesti/beograd/vesic-roditeljima-sve-dece-subvencije-za-vrtice-do-kraja-godine-jos-3000-mesta-za/131fzyx> (29.03.2019.).

Dakle, čak i oni sa najvišim standardom u glavnom gradu Hrvatske plaćaju vrtić manje od banjalučkih roditelja. Grad Zagreb sufinansira privatne predškolske ustanove i vjerske vrtiće iznosima od 1.300 (333,4 KM) do 1.750 kuna (448,8 KM), zavisno od prosječnih mjesečnih prihoda porodice. U Beogradu su izračunali da je ekonomska cijena vrtića 27.700 dinara (451,6 KM). Od te cijene 80% plaća grad, a 20% roditelji (5.540 dinara ili oko 90 KM). Ako je cijena vrtića viša od 27.700 RSD, grad Beograd učestvuje sa 22.160 RSD (361,3 KM), dok roditelji plaćaju razliku. Zbog manjka mjesta u vrtićima, Beograd od 1. septembra ove godine finansira i boravak djece u akreditovanim privatnim predškolskim ustanovama. Plan gradskih vlasti je da broj najmlađih koji čekaju na upis bude prepolovljen. Novi Sad takođe regresira 80% od ekonomske cijene vrtića. Na ovaj način izbjegnuta je diskriminacija i zloupotreba međunarodnog i domaćeg pravnog okvira.

“Prema podacima JU Centar za predškolsko vaspitanje i obrazovanje Banjaluka, ukupni troškovi boravka 2.083 djece u školskoj 2014/15. godini iznosili su 9.091.292 KM. Iz toga se dobije mjesečna ekonomska cijena vrtića za jedno dijete od 363,7 KM. Grad Banjaluka sufinansirao je svako dijete mjesečno sa 198,7 KM, ili ukupno 413.912,9 KM. Prosječna cijena u privatnim vrtićima u Banjaluci je oko 260 KM. Ako bi grad mjesečno subvencionisao pola tog iznosa (130 KM), unutar istog godišnjeg budžeta moglo bi biti sufinansirano 3.184 djece u Banjaluci. Razlika u odnosu na broj upisanih, otprilike, predstavlja broj djece koji je u Banjaluci ostao uskraćen za mjesto u vrtiću. Na teret gradskog budžeta ide i izgradnja vrtića, pa bi saradnja sa privatnim predškolskim ustanovama u velikoj mjeri racionalizovala trošenje javnog novca. Osim što bi se povećao broj upisane djece, gradsko sufinansiranje djece u svim vrtićima povećalo bi konkurentnost svih predškolskih ustanova u gradu. A da je to neophodno svjedoče i brojni primjeri Banjalučana koji su nezadovoljni radom “državnih“ vrtića.”⁵²

52 Vidjeti: <https://www.vrtickockica.com/obrazovanje/da-li-grad-banjaluka-treba-da-sufinansira-boravak-djece-u-svim-vrticima/423> (29.03.2019.).

Zaključak

Zaključujući prvi dio studije konstatujemo da je BiH u velikoj mjeri preuzela sve savremene normativne okvire u pogledu zaštite djece i njihovog prava na predškolski odgoj i obrazovanje, međutim i pored toga iste nije provela dosljedno, ravnopravno i odgovorno prema svakom djetetu radeći isključivo u njegovom najboljem interesu. Stoga se naše istraživanje pokazalo opravdanim, a hipoteza potvrđena. Dokaz tome su mnogobrojni pravni propisi koji su nudum ius, ali i izvještaji mnogobrojnih institucija, među kojima je za nas najreferentniji bio Izvještaj Ombudsmena za ljudska prava BiH. Pokazatelj o stanju u predškolskom odgoju i obrazovanju ukazuju da je ova oblast najviše zapostavljen nivo obrazovanja. Obuhvat predškolskim obrazovanjem u BiH je najniži u Evropi.⁵³ To znači da napori društva, a prije svega organa državne vlasti, ovdje moraju biti najintenzivniji i s transparentnim mjerama.⁵⁴ Osnovna funkcija predškolskog odgoja i obrazovanja je zapostavljena zbog negativnog stava društva, predrasuda i tradicionalnih opterećenja kada je posrijedi ovaj segment odgoja i obrazovanja, a uz to su bile i pod utjecajem restriktivnih ekonomskih mjera štednje i stabilizacije. Ombudsmeni su kroz svoje izvještaje ukazivali na mnoge slabosti sistema predškolskog odgoja i obrazovanja u BiH, među kojima posebno izdvajamo sljedeće:

- Posredstvom istraživanja o predškolskom obrazovanju u BiH, koje su proveli Ombudsmeni, potvrđena je tvrdnja OSCE-ovog istraživanja iz 2008. godine kako „BiH ima gotovo najniži koeficijent pokrivenosti predškolskim odgojem i obrazovanjem u Evropi. Situaciona analiza pokazala je da su usluge predškolskog obrazovanja uglavnom dostupne u urbanim područjima, bilo da su privatne ili državne, a obično su skupe pa ih mogu priuštiti jedino roditelji s dobrim primanjima.⁵⁵ Djeca iz siromašnih, i ruralnih sredina imaju manju mogućnost pristupa predškolskom obrazovanju. Dakle, u BiH je i dalje u oblasti predškolskog obrazovanja prisutan nejednak tretman djece s obzirom na njihovo porijeklo.

53 Strateški pravci razvoja obrazovanja u Bosni i Hercegovini s planom provođenja, 2008.–2015.

54 Akcioni plan Vijeća ministara za djecu za period 2011.-2014.

55 Misija OSCE-a u BiH, Usklađivanje zakona o predškolskom odgoju i obrazovanju u Bosni i Hercegovini: Pregled javnih debata održanih uz podršku Odjela za obrazovanje OSCE-a, juli 2008.

- Situaciona analiza pokazala je da u predškolskom odgoju i obrazovanju nisu osigurani jednak pristup i jednake mogućnosti, kao ni jednaki uslovi i prilike za svu djecu. Dakle, nisu u potpunosti ispoštovani principi utvrđeni Okvirnim zakonom, ali i međunarodnim standardima koje je BiH prihvatila, što se posebno odnosi na primjenu principa nediskriminacije. Nejasno su definirane mjere koje garantiraju i primjenu razvojnih principa i uvažavanje stepena razvoja djeteta utvrđenih Okvirnim zakonom. Izostalo je osiguranje principa najboljeg interesa djeteta, osiguranje vlastitih vrijednosti, te osiguranje optimalnog razvoja djeteta, pravo na jezik i poštivanje vjerskih sloboda, integracijski programi za djecu s posebnim potrebama i pravo roditelja i djece na izbor ustanove i odlučivanje.
- Specijalni izvještaj ukazuje na visok stepen izostanka odgovornosti svih relevantnih subjekata za donošenje i provođenje usvojenih zakona, strateških dokumenata i akata, čime se usporava razvoj predškolskog obrazovanja i ne postiže njegova potpuna funkcija.
- Nisu vidljive ni značajnije aktivnosti u realizaciji dugoročnih ciljeva.
- Uspostavljen sistem ustanova predškolskog obrazovanja u BiH nije dovoljan niti racionalan, posebno ako se ima u vidu obaveza organiziranja obaveznog predškolskog obrazovanja za djecu pred polazak u osnovnu školu. Ukupan broj predškolskih ustanova u BiH je manji od dvije stotine, što je, s obzirom na broj djece tog uzrasta, daleko ispod objektivnih potreba. Istovremeno, kapaciteti obrazovnih ustanova drugih nivoa nisu iskorišteni u dovoljnoj mjeri i ne postoji sinhronizacija, npr. između predškolskog i osnovnog obrazovanja. Obrazovanje treba biti posmatrano kao cjelina s kontinuitetom prelaska iz predškolskog nivoa obrazovanja u školski.
- Nizak procenat popunjenosti predškolskih ustanova, i javnih i privatnih, uslovljen je teškom ekonomskom i socijalnom situacijom, relativno visokim cijenama usluga, nezaposlenošću roditelja i smanjenjem stope nataliteta. Stalno smanjenje obuhvata djece predškol-

skim odgojem i obrazovanjem predstavlja problem kojim se moraju mnogo ozbiljnije baviti obrazovne vlasti, ali i svi drugi društveni činioci koji vode brigu o djeci, jer je predškolski odgoj nezaobilazan i bitan dio ukupnog odgojno-obrazovnog sistema.

- Uloženi naponi na izgradnji minimalnih standarda u vezi sa zajedničkom jezgrom nastavnih programa nisu u dovoljnoj mjeri rezultirali da nastavni planovi i programi budu prilagođeni potrebama razvijenog društva, a što se može dovesti i u vezu sa zastarjelom opremom u ustanovama, nedovoljnim stručnim usavršavanjem osoblja i generalno nezavršenom reformom u oblasti predškolskog obrazovanja.

S tim u vezi Ombudsmeni su predložili da budu kreirane pretpostavke da se predškolsko obrazovanje u potpunosti smatra dijelom obrazovnog, a ne socijalnog sektora i da se poveća obuhvat djece predškolskim obrazovanjem. Taj čin, prije svega, podrazumijeva da se poveća obuhvat djece predškolskim obrazovanjem i da se posebno preduzmu mjere s ciljem povećanja uključivanja djece u predškolsko obrazovanje iz ranjivih grupa. Kako je pravo na predškolski odgoj i obrazovanje progresivno pravo, to znači da ono ne može biti određeno apstraktno, već nadležne obrazovne vlasti moraju preduzeti mjere za utvrđivanje minimalnog esencijalnog nivoa ovog prava. Nadalje, nadležne obrazovne vlasti treba da usvoje mjere kojim će, uz uvažavanje činjenice da je ovo pravo progresivno, osigurati da se u određenom periodu uspostavi obavezno predškolsko obrazovanje za svu djecu, bez obzira da li potiču iz urbanih ili ruralnih sredina, čime će se zaustaviti i diskriminacija djece po ovom osnovu u uživanju prava na predškolsko obrazovanje.⁵⁶

Na koncu, stav Ministarstva civilnih poslova BiH je osiguranje zakonske pretpostavke za uspostavljanje javno- privatnog partnerstva u oblasti POO-a, a što podrazumijeva osiguranje stabilnog, odnosno redovnog finansiranja.⁵⁷ U cilju ispunjenje navedenog prilažemo i ovu studiju.

Summa summarum, nužna je što skorija reforma predškolskog odgoja i obrazovanja, a koja bi udovoljavala najboljem interesu djeteta kao

⁵⁶ Ibid., 70.

⁵⁷ Ministarstvo civilnih poslova BiH, Platforma za razvoj predškolskog odgoja i obrazovanja u Bosni i Hercegovini za period 2017.-2022., Sarajevo, 2016. godine.

i objektivno-transparentnim tržišnim principima, odnosno omogućavanja svakom djetetu pod jednakim uslovima dostupan ovaj nivo odgojno-obrazovnog procesa. To bi bilo daleko svrsishodnije nego li obavezivanje djece da u predškolskoj dobi pohađaju ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja. Znači, mnogo bi korisnije bilo omogućiti svakom djetetu pristup navedenom odgojno-obrazovnom procesu od najranije dobi nego li obavezivati djecu da u određenom periodu isti moraju pohađati. Taj prioritarno fakultativni pristup nauštrb obligatornog oslobodio bi i određena finansijska sredstva da se zarad najboljeg interesa djeteta svako dijete primi u jaslice ili vrtić bez utvrđivanja bilo kakvih kvota ili kreiranja listi čekanja.

Pored toga, nužno je pristupiti reformi institucionalne podrške na ovom planu u smislu reformi javnih i privatnih predškolskih ustanova omogućavajući roditeljima da na bazi isključivo vlastitih odluka i kvaliteta usluga odaberu onu ustanovu koja je najbolja za njihovo dijete. Uz to nužno je ukazati i na činjenicu da privatne ustanove za predškolski odgoj i obrazovanje funkcionišu uz simboličnu ili nikakvu pomoć društveno-političke zajednice finansirajući se najvećim dijelom na osnovu usluge koju plaćaju roditelji kao krajnji korisnici dok javne ustanove za predškolski odgoj i obrazovanje funkcionišu kako na temelju usluge koju plaćaju roditelji, ali i svi građani tako što svake godine imaju zagarantovan budžetski iznos iz kojeg se mogu finansirati. Prosto rečeno, roditelji koji direktno plaćaju smještaj svoje djece u privatnim ustanovama indirektno plaćaju i smještaj one djece u javnim ustanovama, dok roditelji čija djeca pohađaju javne predškolske odgojno-obrazovne ustanove iste plaćaju i direktnim i indirektnim putem.

Na kraju, smatramo da smo, na bazi međunarodnih i domaćih pravnih izvora, kao i adekvatnih izvještaja institucije zadužene za praćenje poštivanja ljudskih prava u BiH, dokazali postojanje diskriminacije djece na bazi njihovog socijalnog i statusnog svojstva, uz zaključak da je velikom broju djece onemogućeno pohađanje predškolskih ustanova za odgoj obrazovanje i prije predškolske dobi bilo zbog nemogućnosti da plate cijenu boravka ili zbog njihovih posebnih potreba, invaliditeta, mjesta stanovanja, imovnog stanja i sl. Time smatramo kako smo dokazali prvu hipotezu.

Drugu hipotezu također smatramo dokazanom, a što temeljimo na neravnopravnom tretmanu ustanova osnovanih od strane javne vlasti i privat-

nih lica, pri čemu privatne ustanove predškolskog odgoja i obrazovanja imaju dužnost prema organima vlasti jednake onima koje imaju i javne ustanove a da pri tome u pravima nisu identični, pri čemu prije svega mislimo na izvore finansiranja. Čak smo dokazali i društveno-odgovorniji i inkluzivniji rad privatnih ustanova. I pored toga što privatne ustanove pružaju širi dijapazon usluga prilagođavajući ih u potpunosti socijalnim, psihofizičkim, i religijskim potrebama djece i njihovih roditelja garantovanih međunarodnim i domaćim pravnim aktima, još uvijek imaju skučen prostor kada je posrijedi govor o finansiranju koje bi trebalo biti fokusirano na želje roditelja i njihov izbor ustanova, a ne na nefer osnovu finansiranja pri čemu roditelji čija djeca pohađaju privatne ustanove plaćaju i smještaj djece u javne ustanove, dok smještaj njihove djece u privatnim ustanovama predstavlja isključivo njihov trošak.



O autoru

Doc.dr. Ajdin Huseinspahić je diplomirao na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu, magistrirao na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici dok je doktorirao na Pravnom fakultetu Univerziteta “Džemal Bijedić” u Mostaru. Već nakon dodiplomskog studija ušao je u akademski svijet u okviru kojega se bavi naučno-istraživačkim radom na području historije nastanka i razvoja države i prava, te pojedinih pravnih grana (nasljedno pravo, bračno pravo i sl.). Tokom drugog ciklusa studija (katedra građanskog prava) na Pravnom fakultetu Univerziteta u Zenici izabran je u zvanje asistenta. Trenutno je angažovan u zvanju docenta. Objavio je značajan broj naučnih radova te učestvovao na mnogim naučnim konferencijama.



CENTAR ZA POSLOVNU AFIRMACIJU