

ИНВЕСТИРАЊЕТО ВО УНИВЕРЗАЛНА ГРИЖА ЗА ДЕЦАТА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА: ПОЛИТИКИ И ПРЕПОРАКИ

РЕЗИМЕ

Овој извештај дава силни аргументи за инвестиции во бесплатно и универзално (целосно) згрижување и воспитување на децата, од страна на Владата на Република Северна Македонија. Денес, мрежата на установи за згрижување и воспитување на децата (детски градинки) е недоволно развиена, при што многу деца немаат пристап до истата, а грижата најчесто се одвива неформално, од страна на мајката. Инвестициите во грижа и воспитување на децата носат многу долгорочни и краткорочни придобивки, како на пример: развој на човечки капитал, еднаков пристап на сите деца во формални институции за згрижување, намалување на родовата нееднаквост на пазарот на трудот итн.

Нашите резултати укажуваат на тоа дека инвестирањето во квалитетна универзална грижа и воспитување на децата е корисно за нив, нивните родители и општеството. Оваа инвестиција се отплатува самата во одреден период (се самофинансира) и не се јавува потреба од зголемување на оданочувањето. Имено, очекуваното подобрување на резултатите на децата во нивниот севкупен развој, ќе донесе фискални придобивки за државата на долг рок. Предлагаме Владата да постави уште поамбициозна агенда за зголемување на понудата на претшколски установи за грижа и воспитување на деца, бидејќи колку е поголем бројот на детски градинки кои ќе се отворат, толку поголеми ќе бидат и позитивните ефекти.

Вовед и цел на студијата

Сè повеќе истражувања и примери покажуваат дека инвестирањето во детски градинки е економски исплатливо на долг рок. Имено, економските придобивки од инвестирањето во детски градинки како поголема работеност на мајките, подобри можности за децата во иднина и намалени социјални расходи (здравство и социјална помош), се доволно големи за да се отплати позајмувањето на средства за инвестицијата (Гарсија, 2017).

Податоците укажуваат на тоа дека преку инвестирањето во претшколска инфраструктура се зголемува потребата за работна сила што директно и индиректно создава нови работни места во иста мера, па дури и повеќе отколку инвестирањето во физичка инфраструктура.

Според податоците на светско ниво, преку развој на достапна (од ценовен аспект) и квалитетна формална мрежа/установи за грижа и воспитување на децата се постигнуваат бројни цели:

- Се промовира човечкиот капитал преку рана едукација и развој на децата во претшколска возраст;
- Мајките имаат поголеми шанси за вработување бидејќи ќе имаат повеќе време и помалку финансиски ограничувања во однос на грижата за своите деца;
- Се намалува сиромаштијата овозможувајќи им на фамилиите да заработуваат на пазарот на труд самостојно и независно;
- Се зајакнува економијата преку директно и индиректно создавање на нови работни места;
- Се зголемуваат даночните приходи со што Владата ќе направи поврат на инвестицијата, а средствата ќе можат да се искористат за инвестиции во други проекти.

Оттука, извештајот на UN WOMEN ја разгледува идејата за инвестирање во универзална грижа и воспитување на децата во Северна Македонија (детски градинки) со цел да се постигнат горенаведените цели. Извештајот прави проценка на трошоците и придобивките од оваа инвестиција врз вработеноста и државниот буџет, разгледувајќи повеќе опции (сценарија) за опфатеност на децата во претшколски установи (формално згрижување) преку различни начини на покривање на трошоците, сè до целосна вклученост на сите деца во детските градинки.

Неодамна Владата најави дека ќе ја зголеми стапката на запишување во претшколските установи за децата на возраст од 3 до 6 години, од 40% на 50% (односно, зголемување на капацитетот на градинките за 7,500 места). За оваа цел, Владата позајми 16 милиони евра од Светска банка за проширување на капацитетите на претшколските установи и подобрување на квалитетот на постоечките.

ПРИЛОГ 1:

Грижата за децата е дел од севкупната општествена инфраструктура заедно со здравството, образованието и грижата за лица со пречки во развојот и стари лица. Ова се јавни услуги кои ја создаваат и одржуваат социјалната инфраструктура, без која економијата и општеството не можат да функционираат, исто како што физичката инфраструктура не може да функционира без транспорт и комуникации.

Позадина и аргументи

Постојат два главни аргументи за инвестирање во универзален систем за згрижување и воспитување на децата (детски градинки) во Северна Македонија:

1. Слабите резултати на меѓународни тестирања на децата од Северна Македонија, во однос на нивните вршници од други земји, како и големите разлики меѓу учениците со различна социо-економска положба се првиот аргумент зошто треба да се инвестира во сеопфатна мрежа на детски градинки. Децата во Северна Македонија стекнуваат низок човечки капитал на рана (претшколска) возраст и оваа пречка се акумулира во текот на нивниот живот. Овој јаз во стекнувањето на човечки капитал (спо-

редбено со земји на слично ниво на развој) започнува со ниската стапка на запишување на децата во претшколски институции: во 2016 година, само 9% од децата во Северна Македонија на возраст од 3 години и помлади, биле запишани во градинка, што е многу помалку отколку во ЕУ-28, каде тој процент изнесува 33%. Понатаму, помалку од една третина од децата на возраст од 3 до 6 години биле запишани во градинка (Еуростат). Стапката на запишување во градинка за децата од најсиромашниот квантил од популацијата е само 0.3% (Светска банка, 2018). Исто така, постои голем јаз помеѓу запишувањето во претшколски институции во руралните и урбаните средини. Ефектот на ваквата ниска акумулација на човечки капитал понатаму се влошува во основно и средно училиште.

Ниското ниво на запишување во претшколски установи во Северна Македонија е комбинација од различни фактори во однос на понудата и побарувачката. Кога станува збор за понудата, бројот на градинки е многу мал (особено во руралните предели) што доведува до пренатрупаност, многу повисок број на запишани деца во однос на воспитувачки (повисок од пропишаната норма), како и листи на чекање за упис. Сите овие фактори негативно влијаат врз квалитетот. Од друга страна, цената не претставува голем проблем. Врз побарувачката за градинки влијае и можноста за неформална грижа на децата (од страна на родители и роднини), како и перцепцијата на родителите за квалитетот на самите градинки.

2. Вториот аргумент е поврзан со ниската активност на жените на пазарот на труд и нивната невработеност, што може да се смета како за причина, така и за резултат на малиот број на деца запишани во градинка. Разликата во нивото на вработеност и активност меѓу жените и мажите е голема односно повеќе од 20 процентни поени (пп), што е многу повисоко отколку постоечката разлика во земјите на ЕУ. Исто така, вработеноста на мајките кои имаат помали деца е многу пониска од вработеноста на мајките кои имаат поголеми деца или пак од жените кои воопшто немаат деца. „Трошоците“ од ниската активност на работоспособните жени се мошне високи: доколу се затвори родовиот јаз во активност на пазарот на труд, вкупниот национален приход би се зголемил за 15% (Куберес и Тигнер, 2015). Во Северна Македонија, најголемата пречка за поголема активност на жените на пазарот на труд се грижата и обврските околу семејството: 53,6% од неактивните жени изјавиле дека не бараат работа поради обврските во домот. Тоа е речиси двојно повеќе од жените кои го изјавиле истото во државите на ЕУ. Исто така, на исто работно место, жените во Северна Македонија заработуваат помалку од мажите за 9.1%, што сепак е пониско од просечната разлика во заработувачката во ЕУ-28, која изнесува 16.6%.

Сценарија и пресметка на трошоци

Во истражувањето, го пресметуваме ефектот на инвестицијата во згрижување и воспитување на децата (детски градинки) за неколку сценарија, користејќи различни параметри (таргети) за стапката на запишување на децата во градинка и за квалитетот на градинките. Изборот на сценарија е направен на тој начин да ги следи целите на Владата, но исто така и да ги отслика Целите за одржлив развој (ЦОР) и таргетите за грижа на децата, сè до ниво на универзално, целосно вклучување на децата во претшколското образование. Табела 1 нуди приказ за 4 различни сценарија покрај основното сценарио.

ТАБЕЛА 1:

Тип на сценаријата според покриеност на деца и квалитет на градинките

Сценарио	0	1	2	3	4
Тип	Тековно	Влада	ЦОР, тековно	ЦОР, високо	Уни, високо
Бр. на опфатени деца на возраст од 6 м. до 2 год.	13%	13%	50%	50%	100%
Бр. на опфатени деца на возраст од 3 до 5 години	40%	50%	100%	100%	100%
Однос дете /персонал	тековно	тековно	тековно	норма	норма
Ниво на плата (МКД месечно)	тековно	тековно	тековно	наставник	наставник
Квалификациски нивоа	тековно	тековно	тековно	високо	високо

Забелешка: „Уни“ е кратенка за универзално; „норма“ значи пропишана норма и стандарди; „наставник“ значи плата еднаква на плата на наставник во основно образование. Тековно се однесува на сегашниот систем, тековни параметри кои најчесто се пониски од пропишаните норми.

Овие сценарија потоа се користат за да се измерат ефектите. Пресметките се детални и ги земаат во обзир сите директни и индиректни трошоци и ефекти. Ефектите понатаму се поделени на ефекти врз вработувањето и фискални ефекти. Сценаријата претставени во оваа студија се базираат на бесплатна јавна понуда на претшколски установи. Сепак, претставени се пресметки и за сценарио во кое е задржана тековната цена на јавните градинки.

ПРИЛОГ 2:

Ефектот на мултипликација на инвестицијата во социјалната инфраструктура врз економијата може да достигне до 1,8 (во случај на најуспешното сценарио), во споредба со мултипликатор од 1,2 за ист износ на инвестиција во градежништвото. Со други зборови, за секој 1 денар инвестиција, ефектот врз економијата ќе биде 1,8 денари.

ТАБЕЛА 2:

Трошоци за реализација на сценаријата

Сценарио	0	1	2	3	4
	Тековно	Влада	ЦОР, тековно	ЦОР, високо	Уни, високо
Вкупен бруто годишен трошок (мил. МКД)	2,950	3,528	8,101	14,139	19,579
% од БДП	0.50%	0.60%	1.30%	2.30%	3.20%

Табела 2 покажува голема варијација на бруто годишната инвестиција (расходи) во одделните сценарија, зависно од стапката на запишување на децата (вклученост во градинките), како и од индикаторите за квалитет (соодносот помеѓу бројот на деца и воспитувачки/згрижувачки кадар, квалификации на кадарот и нивната плата).¹¹ Сценариото 1 служи како репер (основа за споредба) за другите сценарија и вклучува експанзија на сегашниот капацитет на установите за вклучување на 50% од децата на возраст од 3 до 5 години, но со релативно низок квалитет (сегашни услови). Пресметаниот трошок на владиното сценарио е 0,6% од БДП годишно, но трошоците се зголемуваат до 3,2% од БДП во случај на најуспешното сценарио - бесплатни градинки за сите деца.

¹¹ Пресметките на трошоците се направени во најголем можен детаљ. Тие ги вклучуваат трошоците за изградба на нови градинки, образование на нов кадар и тн.

Ефекти од инвестициите во детски градинки

1. Ефекти врз вработувањето

Потенцијалните ефекти врз вработувањето од инвестициите во секторот за грижа, генерално, како и во установите за згрижување и воспитување се големи.

ПРИЛОГ 3:

Директните јавни инвестиции во грижата и воспитувањето на децата позитивно влијаат врз вработеноста на три начини:

- Директно создавање на работни места во секторот за грижа на децата (воспитувачи, згрижувачки и административен кадар);
- Индиректно создавање на работни места во дејностите кои го снабдуваат секторот за грижа и воспитување на деца (во прехранбената индустрија, земјоделството и сл.);
- Создавање на работни места како резултат на зголемената потрошувачка од страна на нововработените луѓе во секторот за грижа на децата и во останатите поврзани дејности (т.н. индуцирани работни места).
- Пресметките покажуваат дека зголемување на капацитетот и квалитетот на детските градинки може да создаде помеѓу 8.723 и 57.482 нови работни места, во зависност од сценариото. Најголем дел од овие работни места ќе се создадат преку директно вработување во институциите за згрижување и воспитување на децата, но нови работни позиции ќе се креираат и во сите дејности поврзани со секторот за грижа на децата. Со оглед на моменталниот родов сооднос на вработените во овој сектор, најголем дел од работните позиции ќе ги преземат жени, а со тоа ќе се намали родовиот јаз во вработувањето од 0.7 на 4.4 пп.

ТАБЕЛА 3:

Новосоздадени работни места

Сценарио	0	1	2	3	4
	Тековно	Влада	ЦОР, тековно	ЦОР, високо	Уни, високо
Згрижувачки кадар	2,676	3,118	7,783	16,600	26,456
Воспитувачи	1,907	2,350	4,863	7,842	8,938
Останат кадар во предшколски установи	1,770	2,112	4,884	4,884	6,294
Други дејности	2,370	2,834	6,509	11,398	15,795
Вкупно	8,723	10,414	24,039	40,725	57,483
Промена во родовиот јаз во вработеностар (во пп)	-0.70%	-0.80%	-1.90%	-3.10%	-4.40%

2. Фискални ефекти

За финансирање на јавниот систем/установи за грижа и воспитување на децата потребни се даночни приходи. Иако постојат повеќе опции и извори за финансирање на отварањето на нови детски градинки, сите тие на крајот би завршиле со зголемување на даноците, односно промени во фискалната политика. Но, нашите пресметки покажуваат дека краткорочните и долгорочните придобивки од инвестицијата во детските градинки се поголеми од почетната инвестиција, и дека нема потреба за промени во фискалната политика (Де Хано, 2017).

Новосоздадените работни места и порастот на личната потрошувачка ќе резултираат во зголемени даночни приходи (и намалена или веќе сосема непотребна социјална помош) создавајќи позитивни фискални ефекти на краток рок. Долгорочните ефекти ќе произлезат од подобрената заработувачка на децата кои ќе бидат вклучени во претш-

колско образование (а кои немале пристап до установите претходно) и нивните родители (особено нивните мајки), со што ќе се зголемат и даночните приходи, а ќе се намалат трошоците за социјална помош и заштита.

Табелата 4 го прикажува даночниот приход кој ќе се генерира од новите вработувања, земајќи го предвид сегашниот даночен систем. Кога овој даночен приход (од директни и индиректни даноци) ќе се земе во обѕир, потребното нето годишно финансирање за зголемување на капацитетот на системот на претшколско образование ќе се намали од 42% до 49%. Сценаријата кои предвидуваат повисок пораст на капацитетот на градинките се и најскапи, но даваат најефикасни резултати (во смисла на споредба на бруто и нето трошоците), што се должи на високиот индуциран ефект врз вработеноста.

ТАБЕЛА 4:

Фискални ефекти (во МКД, доколку не е поинаку наведено)

Сценарио	0	1	2	3	4
	Тековно	Влада	ЦОР, тековно	ЦОР, високо	Уни, високо
Бруто годишен трошок	2,950	3,528	8,101	14,139	19,579
(% од БДП)	0.50%	0.60%	1.30%	2.30%	3.20%
Директни даночни приходи	931	1,115	2,553	5,152	7,216
Индириктни даноци	297	355	813	1,708	2,404
Нето јаз во финансирањето	1,722	2,058	4,735	7,280	9,960
(% од БДП)	0.30%	0.30%	0.80%	1.20%	1.60%
% само-финансиран трошок	42%	42%	42%	49%	49%
% само-финансиран при плаќање	53%	53%	53%	55%	55%
% пораст на БДП (мултипликатор)	0.90%	1.00%	2.40%	4.20%	5.80%

Нашите пресметки покажуваат дека јазот во финансирањето, во иднина ќе биде пополнет преку зголемена вработеност и заработка на мајките на малите деца. Овие мајки веќе нема да имаат пречки да бидат активни на пазарот на труд. Кога една мајка ќе работи доволен број на години, даночниот приход од нејзината заработка всушност ќе го плати трошокот на државата за грижата за нејзиното дете. Нашите пресметки велат дека мајката која ќе почне да работи во периодот кога нејзините деца ќе бидат во градинка, ќе ги отплати овие трошоци за 7 до 14 години.

ПРИЛОГ 4:

Нашата проценка за сценариото кое го постави Владата (50% стапка на запишување во градинка на децата на возраст од 3 до 6 години) покажува дека трошокот за истото ќе изнесува 0.6% од БДП на годишно ниво, дека 53% од овие трошоци ќе бидат самофинансирани преку даночни приходи (данок на личен приход и социјални придонеси) од новосоздадените работни места, но исто така и преку даноци на потрошувачката (данокот на додадена вредност). Остатокот од финансискиот јаз ќе биде затворен за 7 години преку повисока стапка на вработеност (а со тоа и преку плаќање даноци) на мајките со мали деца. Ќе бидат создадени 10.414 нови работни места од кои 8.000 ќе бидат заземени од жени. БДП ќе се зголеми за 1% годишно. Овие ефекти би биле повисоки и попозитивни доколку се земат во обзир некои поамбициозни сценарија.

Препораки

- Владата на Република Северна Македонија треба да ги зголеми инвестициите во висококвалитетна, универзална грижа и воспитување на децата. Експанзија на капацитетот на системот, со висок квалитет (сценарио 3 и 4) ќе придонесе кон креирање на околу 40.000-57.000 работни места и ќе го намалува родовиот јаз во вработеноста за 3,1-4,4 процентни поени.
- Заложбите на Владата за експанзија на капацитетот на детските градинки се добредојдени, но се препорачува да се постават повисоки цели во однос на бројот на запишани деца. Ова подразбира поголеми јавни расходи, но годишните расходи се намалуваат речиси за половина кога ќе се земе во предвид фискалниот приход од зголемената вработеност, доходот и потрошувачката.
- Во поглед на зголемувањето на опфатот на деца на возраст од 0 до 6 години, треба да се постави поамбициозна цел со таргети од 100% на возраст од 3-6 години (секое дете во градинка) и 50% на возраст од 6 месеци до 2 години. Ова се таргети во сценаријата 2 и 3. На тој начин ќе се постигнат таргетите на Целите за одржлив развој (ЦОР), а сценариото 3 овозможува и пораст на квалитетот.
- Подобрувањата во квалитетот на установите за згрижување и воспитување деца, преку зголемување на бројот на воспитувачи и згрижувачки кадар во однос на бројот на деца, како и подобрување на квалификациите на кадарот се неопходни за постигнување на саканите исходи. Ова е задолжително со цел да се постигне целта за градење поголем човечки капитал. Од аспект на вработување, зголемување на стандардите на квалитет на ниво на нормираните ќе доведе до креирање на околу 13.000 работни места и намалување на родовиот јаз за околу 1,1 процентни поени, при што трошокот ќе изнесува 0,7% од БДП, а ефектот на мултипликација ќе изнесува 1,2%.
- Аргументите за универзална и бесплатна грижа и воспитување на децата (секое дете бесплатно да биде вклучено во претшколско образование) се силни од фискален аспект, како и во однос на напредок во постигнување на ЦОР 4: Квалитетно образование, со фокус на вклученост во претшколско образование. Истовремено, овие промени во политиките ќе влијаат позитивно и за напредок на земјата во однос на ЦОР 5: Родова еднаквост.