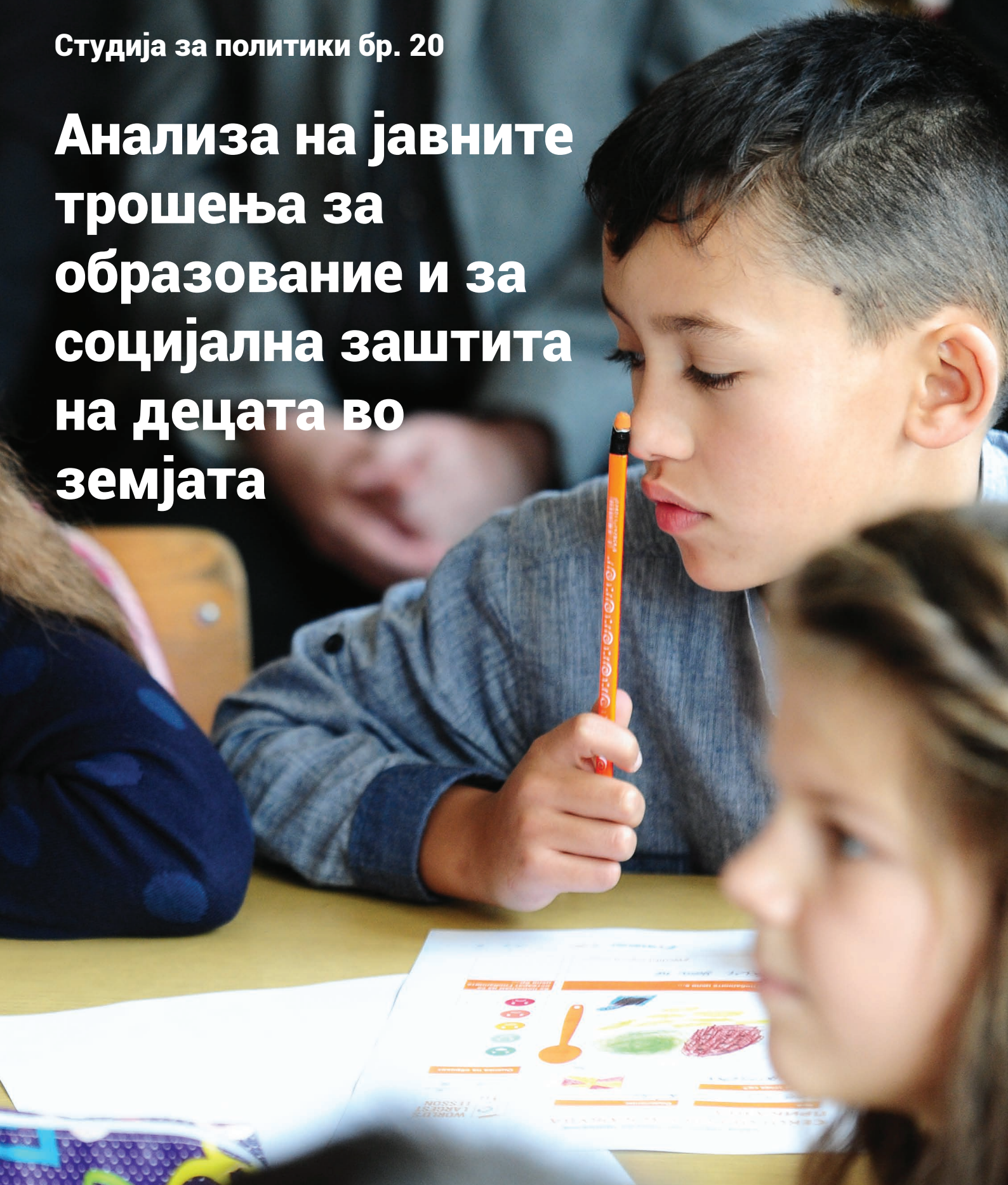


Студија за политики бр. 20

Анализа на јавните трошења за образование и за социјална заштита на децата во земјата



Студија за политики бр. 20

АНАЛИЗА НА ЈАВНИТЕ ТРОШЕЊА ЗА
ОБРАЗОВАНИЕ И ЗА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА
НА ДЕЦАТА ВО
ЗЕМЈАТА

Автори:

Благица Петрески
Finance Think
blagica.petreski@financethink.mk

Марјан Петрески
Универзитет Американ колеџ Скопје
marjan.petreski@uacs.edu.mk

Рецензент:

Проф. Д-р Ана Томовска - Мисоска

Декември, 2018

СОДРЖИНА

1.	Вовед	6
2.	Анализа на средствата за здравство во земјата	7
2.1.	Вкупно средства за здравствена заштита	7
2.2.	Споредба со други земји од финансиски аспект	9
2.3.	Здравството како приоритет	11
3.	Средства за детска здравствена заштита	16
3.1.	Јавни расходи за детска здравствена заштита	17
3.2.	Приватни трошоци за здравство	23
3.3.	Ниво на средства за детска здравствена заштита	26
4.	Резултати од здравствената заштита за деца	27
5.	Заклучни согледувања	30
	Литература:.....	32

1. ВОВЕД

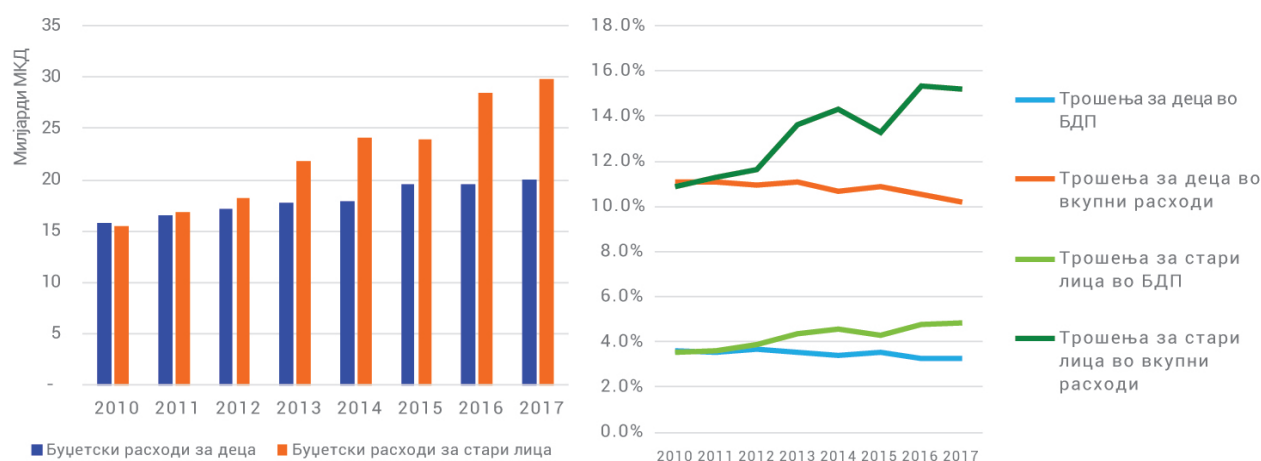
Владата на поранешна Југословенска Република Македонија ги алоцира и реализира буџетските средства врз основа на поставените национални приоритети. Сепак, не е секогаш јасно како се трошат народните пари. Целта на оваа студија е да направи преглед на трошењата поврзани со децата, во два главни домена на нивната застапеност: социјалната заштита и образованието. Децата не можат да гласаат или да лобираат за алокацијата и за трошењето на јавните ресурси, но нивната благосостојба и развој се суштински за вкупниот економски и социјален развој на земјата. Оттука, вложувањето во нивната животна благосостојба, стабилност, образование и здравје треба да биде национален приоритет.

Во 2017 година Владата потроши 325 милиони евра на програми за деца. Под програми за деца се подразбираат сите програми во Буџетот на земјата што може директно да се поврзат со деца, како и пропорционален дел од трошењата за социјална помош и превентивна заштита. Во споредба со 2010 година, потрошениот износ за деца се зголемил за 26,7 проценти. Но, во истиот период, номиналниот пораст на економијата изнесуваше 41,7 проценти, што значи дека порастот на трошењата за деца не го следел темпото на пораст на економијата. Оттука, расходите за деца во 2010 година изнесуваа 3,6 проценти

во домашниот бруто-производ (БДП), а во 2017 година тој удел се намали на 3,2 проценти.

Значително поголем дел од јавните средства во 2017 година – 50 проценти повеќе од трошоците за деца - беше потрошен на програми за стари лица. Под програми за стари лица (на повозрасни од 65 години, 65+) се подразбираат сите програми во Буџетот на земјата, кои може директно да се поврзат со стари лица (пензионери), како и пропорционален дел од трошењата за социјална помош и целосна здравствена заштита за сите. Графикон 1 (лево) покажува дека средствата за програмите за стари лица во 2010 година биле малку пониски од средствата потрошени за деца. Брзиот пораст на средства наменети за старата популација – особено порастот на средствата за финансирање на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување над средствата собрани од придонеси – придонесе потрошените средства за деца значајно да заостанат во однос на потрошените средства за стари лица. Во набљудуваниот период, трошоците за стари лица се удвоија, односно нивниот пораст изнесува 92,7 проценти, што е речиси четири пати поголем од порастот на трошоците за деца и двапати поголем од порастот на економијата. Тоа го потврдува и Графикон 1 (десно), на кој се претставени уделите на трошоците за деца и за стари лица во БДП и во вкупниот буџет на РМ. Евидентно е дека во 2010 години тие имаат иста почетна основа, но потоа се забележува благ

Графикон 1 – Трошоци за деца (0-17) наспроти трошоци за стари лица (65+)



Извор: Податоци собрани од авторите од завршните сметки на државниот Буџет.

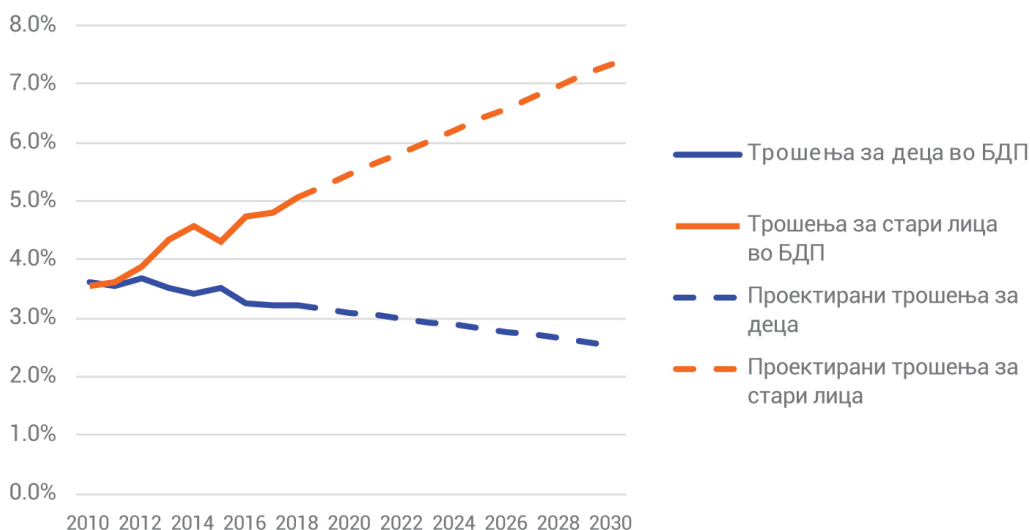
пад на трошоците наменети за децата и релативно брз пораст на трошоците наменети за старите лица.

Со ваквото темпо на намалување на трошоците за деца и на зголемување на трошоците за стари лица, јазот меѓу двете категории би се зголемувал со галопирачко темпо. Графикон 2 прави проекција на трендот на двата вида трошоци; тренд-проекцијата претпоставува дека нема да има промена во тековните политики и програми. Под ваква претпоставка, резултатите се фрапирачки: во 2030 година учеството на трошоците за деца

би се намалило до 2,5 проценти во БДП, а тоа на трошоците за стари лица би пораснало на 7,4 проценти.

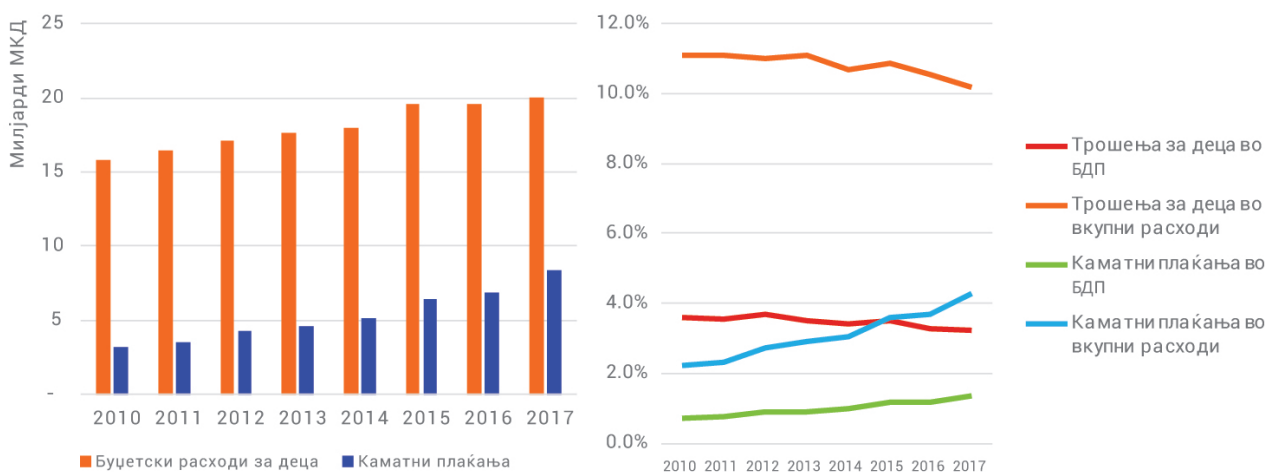
Слични загрижувачки трендови се забележуваат и при споредба на трошоците за деца со каматните плаќања. Графикон 3 прави преглед на овие движења. Трошокот за камата на јавниот долг е значително понизок во износ, во однос на трошокот за деца. Но, во релативно краток временски период, јавниот долг се удвои во релативни показатели и трипати се зголеми во апсолутни показатели, што повлече и зголемување на трошокот што државата го трпи по однос на камати. Во

Графикон 2 – Тренд-проекција на трошоците за деца наспроти трошоците за стари лица



Извор: Податоци собрани од авторите од завршните сметки на Буџетот на РМ.

Графикон 3 – Трошоци за деца наспроти трошоци за камата на јавниот долг



Извор: Податоци собрани од авторите од завршните сметки на Буџетот на РМ.

периодот 2010-2017 година каматните отплати се зголемија од 0,7 проценти во БДП на 1,4 процент во БДП, односно се удвоија, слично на удвојувањето на трошоците за стари лица. Графикон 3 (десно) го покажува растечкиот тренд на трошоците за камати, наспроти опаѓачкиот тренд на трошоците за деца. Тенденциите кај трошоците за деца претставени на погорните графикони укажуваат на потребата од детално разбирање за трошењето на народните пари на програми и на политики за децата. Оваа студија за политиките ќе задоволи еден дел од таа потреба. Во натамошниот дел од студијата ќе се задржиме на програмите од два клучни

домена поврзани со децата: социјалната заштита и квалитетот на животот, и образованието.

Студијата е организирана на следниов начин. Дел 2 дава детален преглед на програмите за деца од двата домена на анализа во оваа студија. Делот 3 ги анализира трошоците за програмите и за политиките за деца, според неколку параметри. Делот 4 прави почетен обид за оцена на потенцијалните ефекти од буџетските трошења за деца врз некои важни исходи. Делот 5 заклучува. Додека делот 6 дава мапа на тоа како овие прашања би можеле да се анализираат во иднина и на ресурсите и интеракциите што ги подразбира тоа.



2. ПРЕГЛЕД НА ПРОГРАМИ ЗА ДЕЦА ВО НАЦИОНАЛНИТЕ СТРАТЕГИИ И СТРАТЕГИСКИ ДОКУМЕНТИ

Националната стратегија за намалување на сиромаштијата и на социјалната исклученост 2010-2020 година, Националната програма за развој на социјалната заштита 2011-2021 година, Националната стратегија за деинституционализација 2008-2018 година, Законот за заштита на децата, стратегиските планови на Министерството за образование и наука (МОН) 2015-2017 година и 2016-2018 година, Стратегијата за образование 2018-2025 година, се најзначајните стратегиски документи што поставуваат цели во насока на социјална заштита, подобрување на животниот стандард и на образованието на децата.

Табела 1 прави преглед на клучните програми за образование за деца до 18-годишна возраст, за периодот 2010-2018 година. Програмите за деца се насочени кон остварување на клучната визија на стратегиските документи за образование, а тоа е квалитетно, инклузивно и интегрирано образование. Мерките и политиките за деца спроведени во периодот 2010-2018 година се структурирани во пет програми: квалитетно основно образование, квалитетно средно образование, ученички стандард, инвестиции во инфраструктура и друга политика. Клучните цели на **програмите за квалитет на основното и на средното образование** вклучуваат: да го подобрат квалитетот на образованието, да ја зголемат употребата на информатички алатки во процесот на образование, да го подобрат квалитетот на наставниот кадар и да ја зголемат комуникацијата меѓу наставниците и родителите. Мерките што се спроведени во овие две програми се следниве: таблет за

секое дете, компјутер за секое дете, воведување деветтолетка, е-дневник, екстерно тестирање, реформа на наставните програми за математика и за природни науки, обука на наставен кадар и следење на спроведувањето на програмата со поддршка на Кембриџ, обуки за наставници и државна матура. **Програмата за ученички стандард** има цел да го **подобри животниот стандард**, главно за ученици што доаѓаат од ранливи семејства: семејства со низок доход и корисници на социјална помош, деца без родители, деца со посебни потреби, ученици од етнички групи. Во оваа група се спроведени следниве мерки: бесплатни учебници; програма за условен паричен надомест за средно образование; проект за меѓуетничка интеграција во основното и во средното образование; стипендии за социјална поддршка на ученици од средни училишта; стипендии за ученици – деца без родители од средни училишта; стипендии за ученици Роми запишани во прва, втора, трета и во четврта година во средни училишта; стипендии за ученици со посебни потреби од средни училишта; и ученички стандард на ученици од средно образование. **Програмата инвестиции во инфраструктура** ги отсликува капиталните инвестиции за подобрување на условите во основното и во средното образование. Мерки во оваа програма се: инвестиции во инфраструктура во основно образование; инвестиции во инфраструктура во средно образование; и реконструкција и санација на ученичките домови. Во групата **други политики** се вклучени: спроведување на Акцискиот план за образование во Декадата за Ромите и програма за советување родители и имаат цел да го подигнат степенот на образование кај децата од ромската популација и кај учениците соризик заразвојна воспитно-социјални проблеми. Министерството за образование и за наука е клучен носител и ја има надлежноста за спроведување на овие мерки и програми.

Табела 2 ги сумира програмите и мерките во областа на социјална заштита на децата и поединечните цели и опфат на мерките. Мерките се класирани во четири програми: детска заштита;

Табела 1 - Преглед на програми за образование за деца спроведени во периодот 2010-2018 година

Програма	Цел	Година на воведување
Квалитетно основно образование		
Таблет за секое дете	Зголемување на степенот на користење информатички алатки во функција на подобрување на квалитетот на наставата.	2015
Воведување деветтолетка	Подобрување на квалитетот на основното образование.	2007
Е-дневник Интернет во секое училиште	Подобрување на комуникацијата меѓу наставниците и родителите; Овозможување брз и едноставен увид на информациите од дневникот од страна на наставниците во училиштето; Контрола и следење на квалитетот на образованието.	2011
Екстерно тестирање	Подобрување на наставната програма, процес и контрола и следење на квалитетот на образованието.	2013
Реформа на наставните програми за математика и за природни науки, обука на наставен кадар и следење на спроведувањето на програмата со поддршка на Кембриџ	Подобрување на квалитетот на наставните програми за математика и за природни науки и нивно спроведување.	2014
Компјутер за секое дете	Зголемување на степенот на користење компјутери и интернет со што ќе се подобрат информатичко-технолошките вештини на учениците, како и на нивните професори; Подобрување на наставната програма за да биде во тек со новите технологии;	2007
Обуки за наставници обезбедени од буџет и од донаторски програми	Подобрување на квалитетот на основното образование.	2007
Квалитетно средно образование		
Таблет за секое дете	Зголемување на степенот на користење информатички алатки.	2015
Државна матура	Подобрување на наставната програма, процес и контрола и следење на квалитетот на образованието.	2008
Е-дневник	Подобрување на комуникацијата меѓу наставниците и родителите; Овозможување брз и едноставен увид во информациите од дневникот од страна на наставниците во училиштето; Контрола и следење на квалитетот на образованието.	2011
Екстерно тестирање	Подобрување на наставната програма, процес и контрола и следење на квалитетот на образованието.	2013
Компјутер за секое дете	Зголемување на степенот на користење компјутери и интернет со што ќе се подобрат информатичко-технолошките вештини на учениците, како и на нивните професори; Подобрување на квалитетот на средното образование; Подобрување на наставната програма за да биде во тек со новите технологии.	2007
Ученички стандард		
Бесплатни учебници, бесплатен автобуски превоз, бесплатно сместување во ученичките домови	Пораст на животниот стандард на граѓаните и подобар и поквалитетен живот; Инвестирање во образованието, иновациите и во информатичката технологија како клучни елементи за креирање општество базирано на знаење.	2014
Програма за условен паричен надомест за средно образование	Обезбедување финансиска поддршка-стипендија за ученици од домаќинства што се корисници на право на социјална парична помош и од домаќинства на кои поради работно ангажирање за извршување јавни работи привремено им мирува правото на социјална парична помош.	2009
Меѓуетничка интеграција во основното и во средното образование	Создавање политичка, социјална и економска клима потребна за земјата да постигне одржлива меѓуетничка интеграција во училиштата, во другите образовни институции и во целото општество.	2012 - 2017 ¹

¹ Програмата е почната како проект на УСАИД во 2012 година, додека Министерството за образование и наука во Буџетот за 2017 година обезбеди 3.100.000,00 денари

Анализа на јавните трошења за образование и за социјална заштита на децата во земјата

Стипендии за социјална поддршка на ученици од средни училишта	Подобри услови и олеснувања за учениците, чишто месечни приходи во семејството се минимални.	
Стипендии за ученици – деца без родители од средни училишта	Подобри услови и олеснувања за учениците што се без родители или родителска грижа.	
Стипендии за ученици Роми запишани во прва, втора, трета и во четврта година во средни училишта	Обезбедување подобри услови и олеснувања за поголемо вклучување на учениците припадници на ромската заедница во задолжителното основно и средно образование.	2015
Стипендии за ученици со посебни потреби од средни училишта	Подобри услови и олеснувања за поголемо вклучување на учениците со посебни потреби во задолжителното средно образование.	
Ученички стандард на ученици од средно образование	Обезбедување соодветни услови во ученичките домови за ученици од средното образование; Обезбедување финансиска поддршка-стипендија по разни основи за ученици од средното образование.	2015
Инвестиции во инфраструктура		
Инвестиции во инфраструктура во сектор - основно образование	Подобрување на целиот успех во наставниот процес преку обезбедување соодветни просторни услови за реализација на воспитно-образовниот процес.	2015
Инвестиции во инфраструктура во сектор - средно образование		2015
Реконструкција и санација на ученичките домови		2015
Други политики		
Спроведување на Акцискиот план за образование во Декадата за Ромите*	„Секое дете во училиште“ - задолжително основно и средно образование со сериозни казни мерки за родителите, чишто деца не одат на училиште.	2015
Програма за советување родители	Советување на родителите и на учениците по пријавен конфликт од страна на училиштето; Правење база на податоци за советувани родители и ученици според училиште, конфликт, структура и друго и анализа на добиените резултати.	2014
<i>Извор: Стратегиски план на МОН 2015-2017 година, Стратегиски план на МОН 2016-2018 година, Стратегија за образование на Р.М за 2016-2020 година; Закон за ученички стандард („Службен весник“ бр.52/05, 117/08, 17/11, 135/11, 15/13, 41/14, 146/15 и 30/16)</i>		
<i>Забелешка: Дел од политиките/програмите обележани со * се реализирани целосно или делумно со средства од странски донатори.</i>		

права и услуги на социјална заштита, институционална и вонинституционална заштита. Програмите се насочени кон подобрување на животниот стандард и квалитетот на живот на децата, создавање услови за згрижување и заштита на децата од ранливите семејства и семејства под социјален ризик. **Програмата за детска заштита** вклучува три потпрограми: права за заштита на децата; згрижување и воспитание на деца од предучилишна возраст; и одмор и рекреација за деца. Првата категорија вклучува мерки што овозможуваат финансиски надомест за подигање и за развој на детето во најрана возраст, а најчесто ги добива родителот и вклучуваат: право на детски додаток, право на посебен додаток, еднократна парична помош за новороденче, партиципација за рекреација и за одмор, родителски додаток за трето дете и родителски додаток за четврто дете.

Втората потпрограма за **згрижување и воспитание на деца од предучилишна возраст** опфаќа мерки, чијашто цел е ран детски развој и поттикнување на интелектуалниот, емоционалниот, физичкиот, менталниот и на социјалниот развој на детето до шестгодишна возраст. Во оваа категорија се вклучени: детски градинки; центри за ран детски развој; агенции за давање услуги за чување и за нега на деца од предучилишна возраст и физички лица што вршат домашно згрижување деца од предучилишна возраст. Третата категорија **одмор и рекреација** за деца ги вклучува детските одморалишта, чијашто цел е да го подобри психомоторниот развој на децата преку поддршка за престој, активен одмор, социјализација на децата, воспитно-образовни, културно-забавни, спортско-рекреативни и други активности. Во програмата за **права и за услуги од**

социјална заштита, мерката за деца е постојана парична помош, чијашто цел е да обезбеди основни финансиски средства за дете без родители и без родителска грижа, кое не се штити врз основа на правото на сместување, кое нема приходи по основа на имот и имотни права и не остварува средства по основа на други прописи, но најмногу до 18-годишна возраст. Програмата за **вонинституционална заштита** опфаќа две мерки за деца: сместување во згрижувачко семејство и право на организирано живеење со поддршка. Целта на мерките е да обезбеди заштита и згрижување деца што имаат потреба од

згрижување, надгледување и помош, и кои немаат соодветни услови за раст и за развој. Програмата за **институционална заштита** вклучува право на сместување во установа за социјална заштита на дете без родители и на дете без родителска грижа, дете со воспитно-социјални проблеми, и дете со нарушено поведење до неговото оспособување за самостоен живот. Министерството за труд и социјална политика со центрите за социјална заштита и со институциите за згрижување се надлежни за спроведување на мерките за социјална заштита.



Табела 2 - Преглед на мерки и на програми за социјална заштита на децата

Програма/Мерка	Опфат / Цел
ДЕТСКА ЗАШТИТА И ПРОГРАМИ ЗА ЗАШТИТА НА ДЕЦАТА	
I Права за заштита на децата	
Право на детски додаток	Паричен надомест за покривање дел од трошоците за подигање и за развој на детето.
Право на посебен додаток	За дете со специфични потреби што има пречки во телесниот или менталниот развој или комбинирани пречки во развојот до 26 години живот се обезбедува посебен додаток како паричен надомест.
Еднократна парична помош за новороденче	Еднократна парична помош за новороденче се обезбедува на семејството за прво новородено дете.
Партиципација за рекреација и за одмор	Правото нуди финансиска помош за одмор и за рекреација на децата, со цел здрав психо-физички развој и добросостојба. Во зависност од материјалната состојба на семејството, се обезбедува партиципација во трошоците за згрижување и воспитание и за одмор и рекреација на деца во јавна установа за деца.
Родителски додаток за трето дете	Правото на родителски додаток за дете го остварува мајка за своето трето живородено дете, независно од материјалниот статус.
Родителски додаток за четврто дете	Право на парична помош има мајка што родила четврто живородено дете; Овозможување на жените што родиле повеќе деца да остварат пензија со што се олеснува намалувањето на ризиците од стареење и старост на кои се изложени.
ii Згрижување и воспитание на деца од предучилишна возраст	
Детски градинки	Облик на заштита на деца, кој како дејност се организира за згрижување, престој, нега, исхрана, воспитно-образовни, спортско-рекреативни, културно-забавни активности, мерки и активности за подобрување и за зачувување на здравјето и за поттикнување на интелектуалниот, емоционалниот, физичкиот, менталниот и на социјалниот развој на детето до шест години живот, односно до вклучување во основното образование.
Центри за ран детски развој	Центар за ран детски развој спроведува програма за рано учење и развој на деца од предучилишна возраст од три до шест години, односно до поаѓање во основно училиште; Центарот за ран детски развој според времетраењето остварува скратени програми во траење до три часа дневно со приспособливо работно време според потребите на родителите и на заедницата.
Агенции за давање услуги за чување и за нега на деца од предучилишна возраст	Како алтернативно решение (место детски градинки) оваа услуга обезбедува згрижување на повик на барателот (родител или старател на дете) и може да се врши во домот на барателот или како придружба на корисникот на услугата.
Физички лица што вршат домашно згрижување деца од предучилишна возраст	Физичко лице во сопствениот дом може самостојно да врши одредени работи од дејноста згрижување и воспитание на деца, како професионална дејност за организирање и остварување згрижување или престој, нега и исхрана на деца од предучилишна возраст до шест години живот, односно до поаѓање во основно училиште и деца на возраст до 10 години живот, најмногу до пет деца и не помалку од два часа дневно.
Детско одморалиште	Одморот и рекреацијата на децата е облик на заштита на деца што како дејност се организира за престој, активен одмор, социјализација на децата, воспитно-образовни, културно-забавни, спортско-рекреативни и други активности со децата за развивање психомоторни способности кај децата и способности за договарање, почитување на разликите и соработка во групи, способности за прифаќање на себеси и на другите и за ориентација во просторот.
ПРАВА И УСЛУГИ ОД СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА	
Постојана парична помош	Има цел обезбедување основни финансиски средства за лица неспособни за работа и материјално необезбедени, кои не може да обезбедат средства за своја егзистенција по друга основа; Право на користење има дете без родители и без родителска грижа, кое не се штити врз основа на правото на сместување, кое нема приходи по основа на имот и имотни права и не остварува средства по основа на други прописи, но најмногу до 18-годишна возраст.
ВОНИНСТИТУЦИОНАЛНА ЗАШТИТА	
Сместување во згрижувачко семејство	Оваа форма на заштита се применува ако се констатира дека детето / лицето поради лична, семејна и станбена положба има потреба од сместување во згрижувачко семејство, кое има соодветни услови за негов раст и развој и за задоволување на индивидуалните потреби.
Право на организирано живеење со поддршка	Се обезбедува згрижување и постојана или повремена помош од стручни или други лица во остварување на основните животни потреби, социјални, работни, културни, рекреативни и други потреби.

ИНСТИТУЦИОНАЛНА ЗАШТИТА

Право на сместување во
установа за социјална
заштита

Право на сместување во установа за социјална заштита се обезбедува на:

- дете без родители и дете без родителска грижа до оспособувањето за самостоен живот и работа, а најдоцна до завршувањето на средното образование, ако не постојат можности згрижувањето и воспитанието да се обезбеди на друг начин;
- дете со воспитно-социјални проблеми, занемарено, запоставено, злоупотребувано, материјално необезбедено дете и дете жртва на семејно насилство;
- дете со нарушено поведение.

Извор: Национална стратегија за намалување на сиромаштијата и на социјалната исклученост 2010-2020 година; Национална програма за развој на социјалната заштита 2011-2021 година; Национална стратегија за деинституционализација 2008-2018 година; Закон за заштита на децата („Службен весник“ бр. 23/13, 12/14, 44/14, 144/14, 10/15, 25/15, 150/15, 192/15, 27/16); П р а в и л н и к за формата, содржината и за начинот на водење евиденција на корисниците на услугите, како и на дадените услуги на агенција за давање услуги за чување и за нега на деца од предучилишна возраст („Службен весник на РМ“ бр. 61/13); Законот за социјалната заштита („Службен весник“ бр. 79/09, 36/11, 51/11, 166/12, 15/13, 79/13, 164/13, 187/13, 38/14, 44/14, 116/14, 180/14, 33/15, 72/15, 04/15, 150/15, 173/15, 192/15, 30/16);



3. АНАЛИЗА НА ТРОШОЦИТЕ ОД БУЏЕТ ЗА ОБРАЗОВАНИЕ И ЗА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА НА ДЕЦАТА

Во овој дел од студијата ќе направиме анализа на трошоците за образование и за социјална заштита на децата издвоени од Буџетот на земјата. Прво, ќе ги анализираме вкупно алоцираните средства за таа намена, а потоа анализата ќе се фокусира на буџетските трошења за програмите за деца како апсолутен износ и учество во домашниот бруто-производ и во вкупните буџетски расходи. Анализата ќе направи расчленет преглед на трошењата по структура и намена, како и процент на реализација на алоцираните средства. Како извори на податоци за трошењата на средствата за програми за деца се користат: предлог и завршните сметки на годишниот буџет на земјата, годишниот буџет на Министерството за образование и наука и годишниот буџет на Министерството за труд и социјална политика, за периодот 2010-2018 година. Додека, за бројот на деца во градинки, бројот на ученици и на наставници во основните и во средните училишта и бројот на институции по општина, како извор на податоци се користи статистиката за образование на Државниот завод за статистика.

3.1. Вкупно алоцирани буџетски средства за образование и за социјална заштита

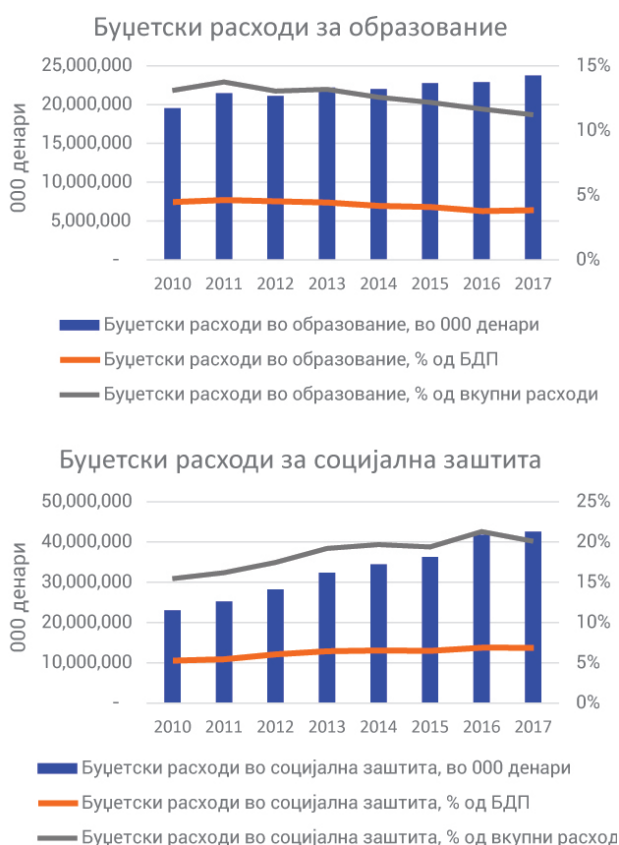
Буџетските средства за образование алоцирани преку Министерството за образование се наменети за програмите за основно, средно и за високо образование, ученички стандард, наука, административни трошоци за вработените и за платите на наставниот кадар, како и за специфични проекти и капитални инфраструктурни инвестиции во образованието. Буџетските средства за социјална

заштита, главно, се алоцираат преку буџетот на Министерството за труд и социјална политика, за спроведување програми и мерки за социјална и за детска заштита, разни социјални надоместоци, поддршка на социјални фондови, плати на администрацијата и за стручните вработени лица во центрите за социјална работа, непречено функционирање на детските градинки, капитални инвестиции и за различни проекти и мерки за подобрување на животниот стандард и за намалување на сиромаштијата.

Графикон 4 ги претставува вкупно алоцираните средства за образование (горе) и за социјална заштита (долу), за периодот од 2010 година до 2018 година. Вкупните расходи за образование во апсолутен износ забележуваат тренд на пораст во анализираниот период, и во 2018 година достигнуваат 25.179 милиони денари или 409 милиони евра, што е пораст од 29 проценти во споредба со 2010 година. Сепак, анализирано според релативно учество во домашниот бруто-производ, државните трошења во образование имаат намалување во истиот период од 4,5 проценти од БДП во 2010 година на 3,8 проценти во 2018 година. За споредба, во 2014 година, во Европска унија овие трошоци биле 5,3 проценти, во високоразвиените земји 5,2 проценти, а во земјите со средно ниво на доход 4,1 проценти (податоци од Светска банка). Тоа укажува дека државните инвестиции во образованието не го следат развојот на економијата и покрај идентификуваната врска во литературата и повратното влијание на образованието за порастот на економијата. Истовремено, буџетските трошења во образование како удел во вкупните расходи на буџетот забележаа намалување од 13,1 проценти во 2010 година на 11,2 проценти во 2018 година, што е намалување за речиси два процентни поена. Овие издвојувања се споредливи со издвојувањата на Европската унија (11,6 проценти во 2014 година), но се под нивото на просекот на високоразвиените земји (13,2 проценти) и на земјите со средно ниво на доход (14,8 проценти во 2013 година) (податоци од Светска банка). И покрај

тоа што инвестициите во образованието се една десеттина од вкупните расходи, трендот на намалување на учеството во вкупните расходи потенцијално укажува дека инвестициите во образованието не се перципираат како приоритет и стратедиска инвестиција.

Графикон 4 – Вкупно алоцирани буџетски средства за образование и за социјална заштита, вкупно во илјади денари, како процент од БДП и процент од вкупни расходи, 2010-2017 година



Извор: Министерство за финансии: Државен Буџет за 2010-2017 година, Државен завод за статистика

Расходите за социјална заштита се речиси двојно поголеми од тие за образование. За периодот од 2010 година до 2018 година овие расходи забележаа пораст од 89 проценти што претставува удвојување за помалку од десет години. Сепак, две третини од овие трошоци отпаѓаат на трошоците за социјалните фондови и на транзициските трошоци за пензиската реформа. За разлика од буџетските трошоци во образованието, овој пораст се отслика и во релативните индикатори како учество во БДП и во

вкупните расходи. Така, расходите за социјална заштита, како учество во БДП и во вкупните расходи, пораснаа за 30 проценти, и во 2018 година учествуваат со 20 проценти во вкупните расходи и со седум проценти во БДП. Пораст има кај речиси сите ставки за социјална заштита, но најзначаен удел има порастот на расходите за социјалните фондови и ставката за администрација.

3.2. Алоцирани буџетски средства за образование и за социјална заштита за програми за деца во образование и во социјална заштита

Сега преминуваме на анализа на буџетските средства за програми за деца.

Графикон 5 ги прикажува алоцираните буџетски средства за програми за деца во образование и за социјална заштита, во апсолутен износ и како учество во вкупните расходи за периодот од 2010 година до 2018 година. Во вкупните расходи за програми за деца се вклучени издвојувањата за: програмата за детска заштита, која ги вклучува установите за детска заштита и изградба, опрема и одржување на објектите за детска заштита; од програмата за надоместоци и права на социјална заштита вклучени се вкупниот надомест за мерки за детска заштита и дел од надоместот за социјална заштита, пресметано како дел што отпаѓа на семејства со деца; од програмата за социјална заштита опфатен е дел од средствата издвоени за дневни центри и прифатилишта за вонинституционална социјална заштита за сместување во мал групен дом и за сместување во семејство, пресметани според клуч на процент на деца во вкупната популација; и блок-трансферите до општините за детска заштита. Вкупните буџетски средства алоцирани за програми за деца во 2018 година изнесуваат 22.976 милиони денари, или 374 милиони евра и забележуваат апсолутен пораст од 42 проценти во споредба со 2010 година. Сепак, како учество во БДП, издвојувањата за програми за деца се намалуваат и во 2017 година учествуваат со само 3,5 проценти, додека учеството во вкупните расходи стагнира и во 2017

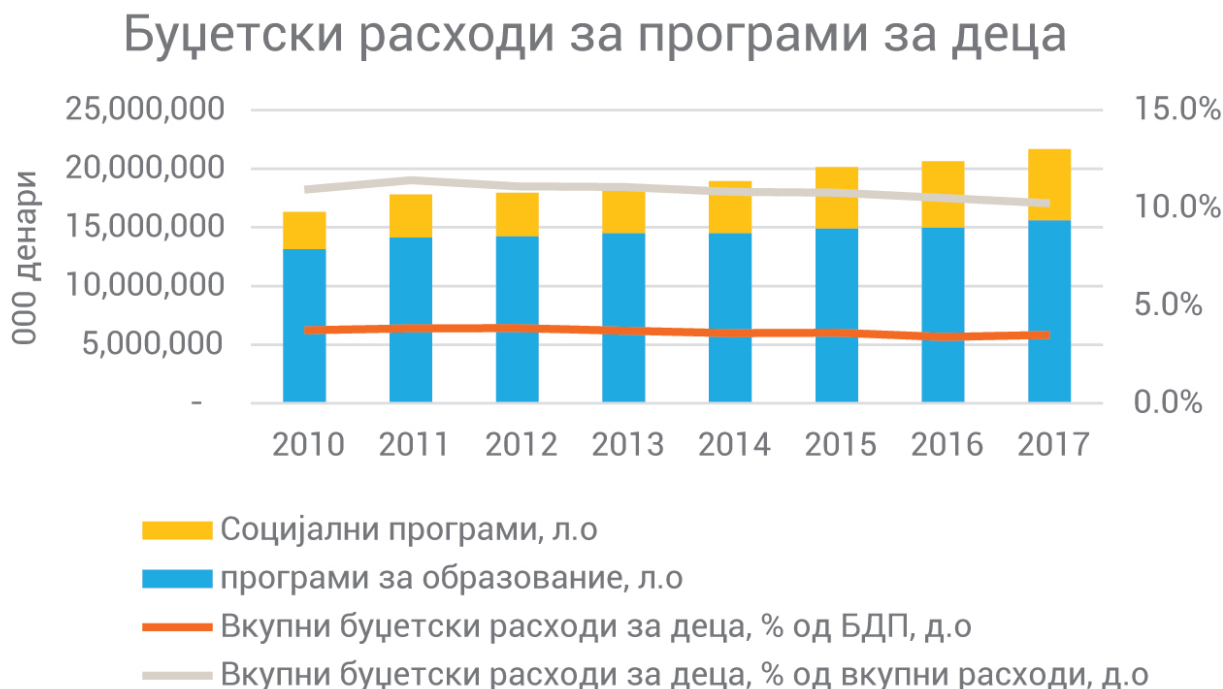
година изнесува 10,2 проценти.

Анализирано според структурата на издвоените расходи, може да забележиме дека програмите за образование се доминантни и учествуваат со 75 проценти во вкупните расходи. Иако вкупните расходи за социјална заштита се речиси двојно поголеми од вкупните расходи за образование, само 25 проценти од нив се однесуваат на програми за деца. Ова е очекувано, со оглед на тоа дека социјалните расходи се однесуваат на сите сегменти од популацијата, додека тие за образование претежно на младата популација. Од друга страна, издвојувањата за социјална заштита за деца имаат шестпати поголем пораст (133 проценти) од издвојувањата за образовни програми (26 проценти) во 2018 година во споредба со 2010 година. Според тоа, буџетските расходи за образовни програми за деца имаат релативно намалување како учество во вкупните расходи и стагнација на учеството во БДП, додека алоцираните буџетските расходи за социјална заштита за деца, иако скромни (само 2,9 проценти од вкупни расходи и 0,97 проценти од БДП во 2018 година),

бележат релативен пораст.

Графикон 6 ја претставува структурата на алоцираните буџетски средства за програми за деца во образование во 2010 година и во 2018 година. Платите за наставниот кадар и материјалните трошоци за основните и за средните училишта, исплатени преку блок и наменски дотации се доминантен буџетски трошок, со учество од 79,5 проценти во 2010 година и 83,4 проценти во 2018 година во вкупно издвоените средства за образование за деца. Издвојувањата за проекти и спроведувањата различни политики во основно образование, како и средствата за меѓународно основно образование, учествуваат со 9,4 проценти во расходите за образование за деца во 2010 година и се намалуваат на 5,9 проценти во 2018 година. Главно, зголеменото учество на расходите за плати и на материјалните трошоци на сметка на намалените расходи за основно образование е поради процесот на децентрализација. Од 2012 година, во 83 општини и во градот Скопје пренесените надлежности во образованието се финансираат преку блок-дотации.

Графикон 5 – Алоцирани буџетски средства за програми за деца во образование и за социјална заштита, вкупно во илјади денари, како процент од БДП и процент од вкупни расходи, 2010-2018 година



Извор: Министерство за финансии: Државен Буџет за 2010-2018 година

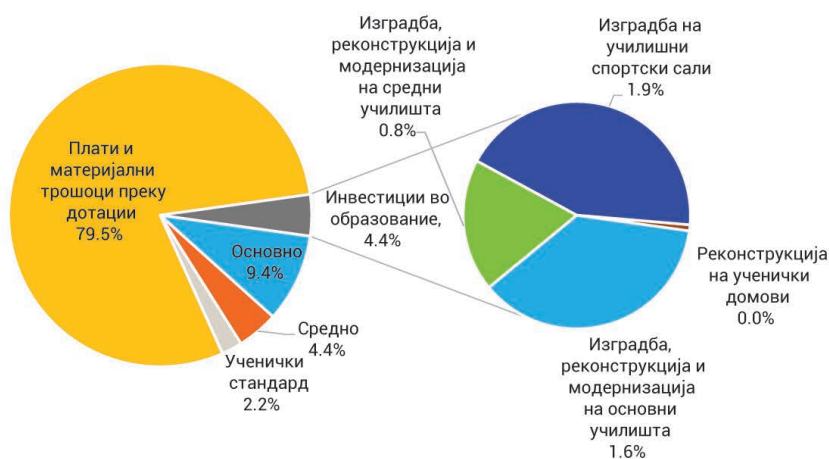
Средствата издвоени за средно образование учествуваат со 4,4 проценти во вкупните расходи за програми за деца и немаат промена во учеството. Издвоените средства за ученички стандард учествуваат со 2,2 проценти во 2010 година и имаат незначително зголемување на учеството на 2,5 проценти во 2018 година. Инвестициите во капитални проекти и во инфраструктура за образование за деца се само 4,4 проценти од вкупните расходи за програми за деца во 2010 година и дополнително се намалуваат на 3,8 проценти во 2018 година. Речиси една половина од овие средства се користат за изградба и за реконструкција на училишни и на спортски сали во основните и во средните училишта,

една третина е наменета за изградба, реконструкција и за модернизација на основните училишта и помал дел за средни училишта. Генерално, не постојат значителни промени во структурата на инфраструктурните инвестиции од 2010 година до 2018 година, освен кај инвестициите за реконструкција на ученички домови во 2018 година.

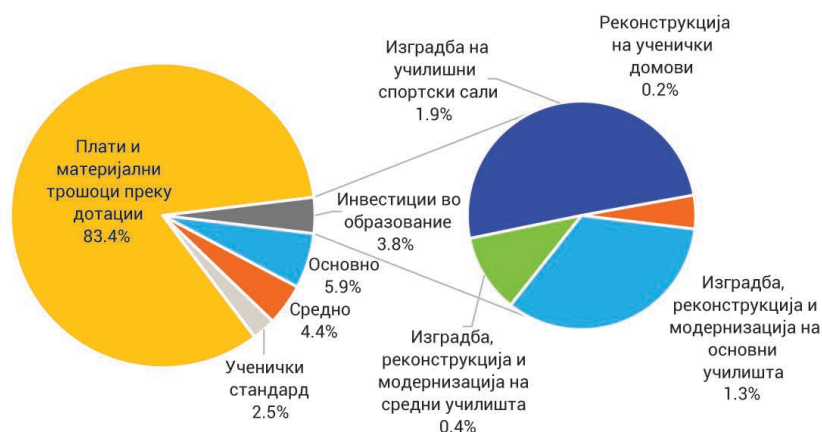
Графикон 7 ја претставува структурата на алоцираните буџетски средства за социјална заштита за деца според програми во 2010 година и во 2018 година. Речиси две третини од средствата се наменети за надомест за социјална и за детска заштита. Во 2010 година, надоместот за детска заштита учествувал со 31,7 процент во вкупните алоцирани расходи и се зголемува до

Графикон 6 – Структура на буџетски средства по програми за деца во образование во 2010 година во споредба со 2018 година

Структура на буџетски средства за образование на деца, 2010 година



Структура на буџетски средства за образование на деца, 2018 година



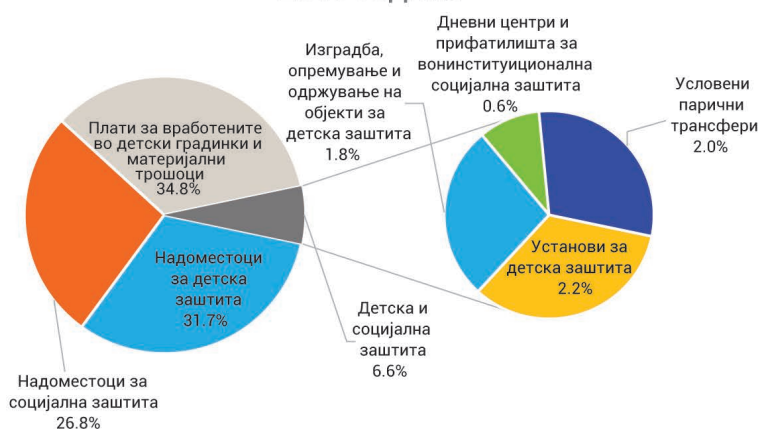
Извор: Министерство за финансии: Државен Буџет за 2010-2018 година

55 проценти во 2018 година, главно на сметка на надоместот за социјална заштита, кој од 26,8 проценти во 2010 година се намалува на 16,9 проценти во 2018 година. Платите на вработените во детските градинки и материјалните трошоци за градинките, алоцирани преку блок-дотациите, учествуваат со 34,8 проценти во 2010 година и имаат намалување на учеството во вкупните средства на 23,8 проценти во 2018 година. Во апсолутен износ, сите три доминантни ставки (надоместот за социјална заштита, платите и материјалните трошоци и надоместот за детска заштита) забележаа тренд на пораст во анализираниот период. Но надоместот за детска заштита има

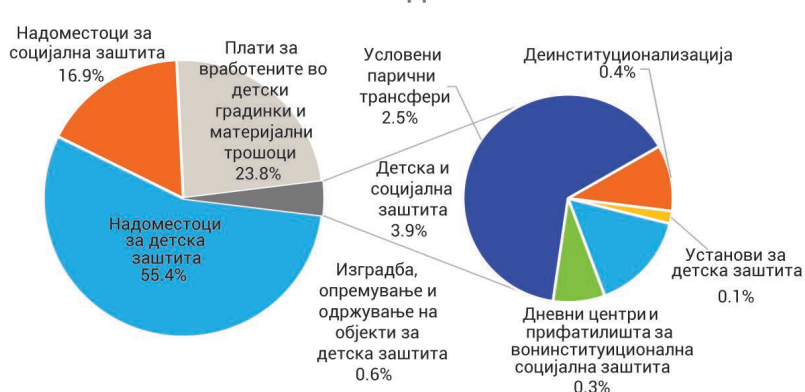
најголем интензитет на пораст - се зголеми повеќе од трипати, во споредба со порастот од 39 проценти кај платите и 28 проценти кај надоместот за социјална заштита, така што неговото учество во структурата на трошоци стана доминантно. Ваквиот пораст, најверојатно, се должи на воведувањето на мерките за родителски надомест за трето и за четврто дете, кои почнаа да се спроведуваат од 2009 година, а трошоците за оваа намена растеа секоја наредна година. Другите програми за детска и за социјална заштита учествуваат со само 6,6 проценти во вкупно алоцираните средства во 2010 година, а ова учество дополнително се намали на 3,9 проценти во 2018 година.

Графикон 7 – Издвоени буџетски средства за социјална заштита на деца и структура по програми

Структура на буџетски средства за социјална заштита на деца, 2010 година



Структура на буџетски средства за социјална заштита на деца, 2018 година



Извор: Министерство за финансии: Државен Буџет за 2010-2018 година
 * трошоците што се распоредуваат преку надоместоци за социјална заштита (на пр. социјална помош) и трошоците за сместување во мал групен дом и сместување во семејство се пресметани според клуч на процент на деца во вкупната популација.

Во оваа ставка се издвојуваат средства за установи за детска заштита; изградба, опремување и одржување објекти за детска заштита, дневни центри и прифатилишта за вонинституционална социјална заштита, условени парични трансфери и деинституционализација. Во анализираниот период, не постојат значителни промени кај овие програми, освен намалувањето на учеството на трошоците за изградба, опремување и за одржување на објектите за детска заштита и на установите за детска заштита.

Како заклучок, може да се забележи дека вкупните средства издвоени за програми за социјална заштита за деца се зголемија двојно во анализираниот период, во апсолутен износ. Но, овој пораст, главно, е воден од неколку воведени мерки во делот на надомест за детска заштита, и поблаг пораст на платите и на социјалниот надомест. Од друга страна, инвестициите во објекти и во установи за детска заштита, кои се инфраструктурни инвестиции, главно, стагнираат.

3.3. Распоред на трошоците за предучилишно, основно и за средно образование по општини

Покрај издвоените буџетски средства за програми за деца, ефикасноста на користење на средствата е, исто така, значаен индикатор. За таа цел, правиме анализа на трошокот по корисник, дефиниран како ученик во основно и во средно образование и дете во градинка, а истовремено го анализираме бројот на даватели на услуги, наставниците, како еден од параметрите за движење на трошоците.

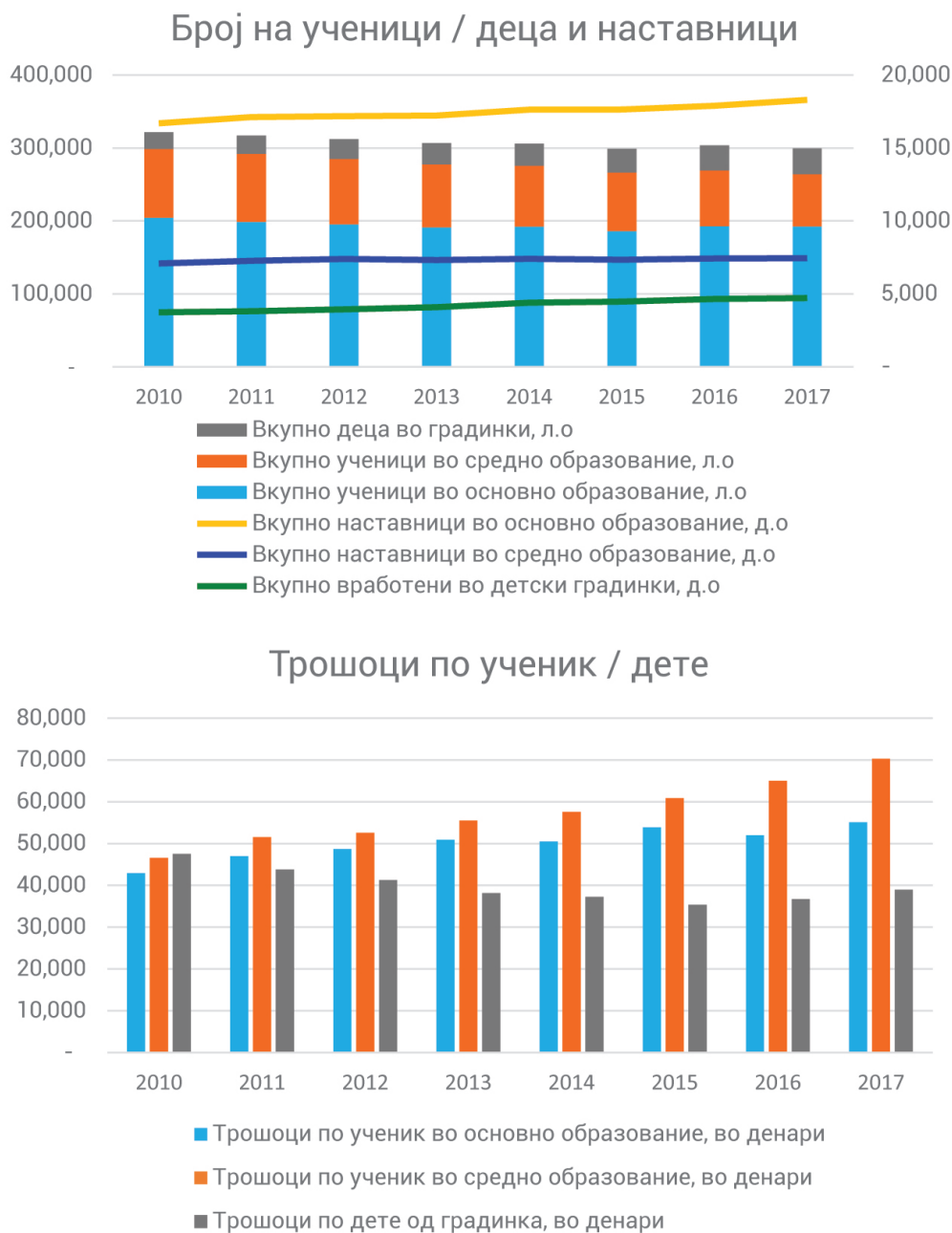
Во 2017 година се регистрирани вкупно 192.448 ученици во основно, 71.458 ученици во средно образование и 35.286 деца во градинки (графикон 8). Бројот на учениците и во основно и во средно образование има тренд на намалување, што, главно, ги отсликува демографските трендови предизвикани од промената на структурата на семејствата и миграциските движења. Намалувањето е поизразено кај учениците од средно образование (во просек, четири проценти годишно) во споредба со

учениците од основно (во просек, еден процент годишно). Истовремено, бројот на деца во градинки забележа пораст, во просек, шест проценти годишно, но со позабавено темпо во 2016 година и во 2017 година (пет проценти и три проценти годишно, соодветно). Сепак, зголемувањето на бројот на деца во градинки го отсликува зголемувањето на капацитетите и свесноста за институционално предучилишно образование.

Спротивно на намалувањето на бројот на ученици, бројот на наставници и во основно и во средно образование забележува зголемување, како и бројот на вработени во градинките. Според ваквиот тренд, трошокот по ученик во 2017 година, во споредба со 2010 година се зголеми за 28 проценти во основно и за 51 процент во средно образование, додека трошокот по дете во градинка се намали за 18 проценти. Во 2017 година, просечниот трошок по корисник достигна 38.935 денари за дете во градинка, 55.083 денари за ученик во основно и 70.293 денари за ученик во средно образование.

Сепак, анализирано според блок-дотациите по општини (наменети за плати и за материјални трошоци во училиштата / градинките) и бројот на ученици во општините, постојат драстични разлики во трошоците по ученик / дете по општина (графикон 9). Така, трошокот по дете во градинка се движи од 27.612 денари во општина Илинден, до 104.491 денари во општина Ново Село, што претставува разлика од 3,8 пати. Слични разлики постојат и кај трошоците по ученик во основно образование, од 30.899 денари во општина Тетово, до 127.382 денари во општина Дебарца, или однос од 4,1. Нешто помали разлики се појавуваат кај трошокот по ученик во средно образование од 54.470 денари во град Скопје до 128.032 денари во Центар Жупа. Ова потенцијално се должи на рационализацијата на поставеноста на средните училишта во согласност со големината на општината и на бројот на ученици, што не секогаш може да се направи кај основните училишта. Со оглед на тоа дека бројот на основни училишта

Графикон 8 – Број на ученици / деца и на наставници (графикон горе) и трошок по корисник (графикон долу)



Извор: Министерство за финансии: Државен Буџет, 2017 година; Државен завод за статистика

не може секогаш да се намали, потребно е да се размисли за рационализација на бројот на наставници според бројот на ученици и таму каде што е возможно да се спојат подрачните основни училишта со многу мал број ученици.

3.4. Буџетски средства дадени како услуги во споредба со парични форми за програми за деца

Трошоците за програмите за деца може да бидат направени во форма на

директна парична помош за децата и за семејствата со деца (различни форми на надомест) или во форма на услуги дадени преку институциите (изградба и одржување градинки, училишта и установи за згрижување и плати на вработените што ја испорачуваат услугата). На графикон 10 е претставена формата на алоцираните средства во програмите за образование и социјална заштита на децата. Очекувано, средствата наменети за образование

на децата, главно, се испорачуваат во форма на услуга (повеќе од 95 проценти), а само незначителен дел во парична форма, главно, преку стипендии и трошоци за ученички стандард.

Спротивно, кај програмите за социјална заштита на децата, повеќе од две третини од средствата се во парична форма. Ваквата структура е очекувана земајќи ја предвид целта на програмите и

Графикон 9 – Трошок по дете и по ученик во предучилишно, основно и во средно образование, по општини во 2017 година



Извор: Министерство за финансии: Државен Буџет, 2017 година; Државен завод за статистика

начинот на постигнување на целта. Така, кај програмите за образование, целта за подобар квалитет во образованието се постигнува, главно, преку наставниот кадар и инфраструктурата и очекувано е главната инвестиција да биде во плати за наставниот кадар. Додека,

кај социјалните програми целта за подобрување на животниот стандард на децата се постигнува, главно, преку паричен надомест, односно преку директна интервенција во буџетот на нивното семејство.

Графикон 10– Услуги во споредба со парични форми за програми за деца во образование и во социјална заштита, 2010-2018 година



Извор: Министерство за финансии: Државен Буџет за 2010-2018 година



3.5. Реализација на алоцираните средства во програмите за деца

Реализацијата на алоцираните средства за програми за деца во образование и во социјална заштита се прикажани на графикон 11. И во двете категории степенот на реализација на средствата е висок, повеќе од 95 проценти. Процентот на реализација е очекуван, со оглед на тоа дека се работи за исплати гарантирани со закон, колективен или индивидуален договор (на пример, плати на наставници, или социјален надомест). Сепак, постојат разлики во реализацијата според намената. И кај двете категории, платите за вработените и материјалните трошоци се во целост

искористени, дури и кај програмите за социјална заштита постои незначително поголема реализација од средствата од буџетот. Целосна реализација имаат и програмите за надомест за детска и за социјална заштита, како и за изградба и за одржување објекти за детска заштита. Кај другите програми е идентификувана подреализација на алоцираните средства, а тоа се, главно, програмите што вклучуваат инвестициска компонента. Позначајни отстапувања имаат капиталните инвестиции во образованието и установите за детска заштита. Подреализација е забележана и кај програмите за ученички стандард и за условен паричен надомест.

Графикон 11 – Реализација на алоцираните средства во програмите за образование и за социјална заштита за деца, по намена, просек за 2010-2018 година

Процент на реализација на алоцирани средства во образование за деца, по намена



Процент на реализација на алоцирани средства за социјална заштита за деца, по намена



Извор: Министерство за финансии: Државен Буџет за 2010-2018 година

4. ПОТЕНЦИЈАЛНИ ЕФЕКТИ ОД ЈАВНИТЕ ТРОШЕЊА ВО ПРОГРАМИ ЗА ДЕЦА

Овој дел од студијата прави почетен обид за оцена на потенцијалните ефекти од буџетските трошења за деца врз некои важни резултати. Анализата презентирана овде ја нарекуваме „почетен обид“ бидејќи, како што ќе стане јасно од деловите што следуваат, евидентен е недостиг или малку достапни податоци за анализи од овој тип. Оттука, во мера во која е возможно на ова место, се осврнуваме на потенцијалната врска меѓу буџетските трошења и два важни резултата поврзани со децата: инциденцијата на посетување предучилишно образование; и оценките во средно образование.

4.1. Анализа на врската меѓу буџетските трошења и инциденцијата на посетување градинка

Почетната теза во овој дел е дека зголемените трошења за грижата за деца е поверојатно дека ќе доведат до тоа поголем дел од децата на возраст за посетување градинка (од една до пет години) да посетуваат градинка. Трошењата се поврзани со квалитетот и со квалитетот на грижата за деца. На квантитативно ниво, поголеми трошења имплицираат поголеми капацитети за згрижување и / или помногуброен персонал за грижа за децата. На квалитативно ниво, поголеми трошења значат дека условите на грижата за деца – како повеќе времешто еден воспитувач може да го посвети на секое дете, видот и обемот на нагледните средства што може да ги користи и сл. – потенцијално водат до подобар посакуван резултат од грижата за деца во градинките. Постојната литература (на пример, Buechel and Spiess, 2002; Djurdjevic, 2005) покажува дека постоењето соодветна инфраструктура за грижата за деца е

поврзано со поголема веројатност дека детето ќе посетува градинка, а дека мајката ќе се врати на пазарот на труд. Одлуката дали едно дете ќе посетува градинка, секако, не зависи само од квалитетот на услугите за грижата за деца, што е поврзано со буџетските трошења. Литературата идентификува многу други фактори (Peyton, Jacobs, O'Brien, and Roy, 2001). Првенствено, тоа се факторите поврзани со мајката: нејзиното образовно ниво и врската со пазарот на трудот. На пример, Kreuyenfeld (2004) наоѓа дека децата, чиешто мајки имаат повисока образовна заднина имаат поголема веројатност да посетуваат градинка. Слично, Coneus, Goeggel, and Muehler (2007) наоѓаат дека децата од мајки што учествуваат на пазарот на труд имаат поголема веројатност да посетуваат градинка. Spiess, Buechel, and Frick (2002) ги нагласуваат социоекономските фактори, како што се структурата на семејството (колку деца има) и благосостојбата на семејството (на пример, каде се наоѓа семејството на скалата на доходот). Истата студија ја нагласува и возраста на децата, каде што е очекувано дека повозрасните деца во возрасниот кохорт 1 - 5 имаат поголема веројатност да посетуваат градинка. На ова се надоврзуваат и други карактеристики, како етничката припадност, расата и сл.

Врз основа на овој брз преглед на воспоставената литература на оваа тема, ќе пресметаме пробит равенка со неколку ендогени регресори за да ја оцениме шансата дека едно дете ќе посетува градинка. Проблемот на избор го опишуваме преку следниов модел:

$$y^*_i = \beta_0 + \beta_1 spending_j + \sum \gamma_k personal_i + \sum \delta_k mother_i + \sum \mu_k father_i + \sum \sigma_k family_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

$$Y = \begin{cases} 1 & \text{if } y^* > 0 \\ 0 & \text{if } y^* \leq 0 \end{cases} \quad (2)$$

Променливата Y го означува учеството во грижата за деца и зема вредност 1 ако детето посетува градинка, а 0 во спротивно. Латентната (невидлива) непрекината променлива y^* го

означува бројот на часови што детето го поминува во институционална грижа, а кои се најчесто одредени од родителите, односно од мајката. Другите детерминанти во равенката (1) се поделени во: лични (personal_i), карактеристики на мајката (mother_i), на таткото (father_i), на семејството (family_i) и, секако, променливата од наш најголем интерес во оваа студија – трошењето од страна на државата (spending_i).

Личните карактеристики се возраста (години), полот и етничката припадност на детето. Карактеристиките на мајката и на таткото вклучуваат возраст (години), образовно ниво (на скала од 1 до 9, при што 1 е без образование, а 9 е доктор на науки) и неактивност на пазарот на труд (вредност од 1 кога лицето е неактивно и 0 спротивно). Семејните карактеристики вклучуваат доходна група (по квинтили од 1 до 5) и дали во истото домаќинство живеат и баба и дедо. Вторава семејна карактеристика е особено значајна во нашата култура во која сè уште се смета дека грижата од бабата и дедото е подобра од институционалната грижа (за што постои дебата и во литературата). Сите овие карактеристики се со индекс i затоа што се однесуваат на секое дете.

Овие променливи се земени од анкетата за квалитет на животот 2017 година од Finance Think, која е спроведена на случајно избран примерок од 1.200 домаќинства и 4.071 индивидуа. Анкетата е богат сет од податоци за различни аспекти од животот на индивидуите и нивните домаќинства.

Променливата од наш интерес, трошењето, е зададена на општинско ниво бидејќи тоа е најрасчленетото ниво на податоци со кои располагаме. Оттука, оваа променлива е со индекс j, кој се однесува на секоја општина. Овие податоци ги земаме од Буџетот на земјата, поконкретно блок-дотациите за детска заштита, кои Министерството за труд и социјална политика им ги префрла на единиците на локалната самоуправа – општините. Во анкетата за квалитет на животот се застапени се 43 општини, што е околу една половина од вкупниот број општини во земјата. Со

оглед на тоа дека примерокот е случајно избран, претпоставуваме дека и изборот на вклучените општини не е пристрасен. Оттука, податоците од Буџетот ги вкрстуваме со нашата анкета. Блок-дотациите за секоја општина иницијално ги вклучуваме во нивната логаритамска форма.

Меѓутоа, големината на блок-дотацијата е, секако, поврзана со обемот на инфраструктурата за детска заштита. На пример, бројот на градинки во општина Центар и тој во општина Конче ќе детерминира дека првата општина ќе добива повисок износ блок-дотации од втората. За да контролираме за ова, од самиот почеток во регресијата, покрај логаритамот од трошењето, вклучуваме и број на вработени во системот на детска заштита по општина. Додека, во последната регресија што ќе ја пресметаме, вклучуваме уште две дополнителни контроли: бројот на жители во општина за да го рефлектира фактот дека е поверојатно да има повеќе градинки во поголемите општини (ќе ја опфати таа или многу слична варијација како и бројот на вработени) и во урбаните места во однос на руралните.

Користиме пробит пресметка за равенката (1). Ги известуваме маргиналните ефекти.

Резултатите се дадени во Табела 3. Детерминантите ги додаваме група по група, така што нашата најцелосна регресија е дадена во колона (6). Променливата од интерес е дадена на врвот од табелата (исенчена во сиво). Поголемите трошења за грижата за деца се недвосмислено поврзани со поголема веројатност за посетување градинка. Зголемување на трошењето за грижата за деца за еден процент, при зададен број вработени во грижата за деца, резултира, во просек, за околу пет проценти поголема веројатност дека едно дете ќе посетува градинка. Значи, ако буџетското трошење за оваа намена се зголеми за 10 проценти, тогаш веројатноста за посетување градинка се зголемува за високи 50 проценти. Се чини дека се потврдува тезата присутна во литературата, според која за родителите и, особено, за мајката, е

Табела 3 – Резултати за детерминанти на посетување градинка

Зависна променлива: Веројатност дека детето посетува градинка						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Логаритам од блок-дотации за грижа за деца	0,033*	0,050***	0,051***	0,057***	0,058***	0,048**
	(0,020)	(0,018)	(0,018)	(0,021)	(0,021)	(0,021)
Број на вработени во грижата за деца	0,005	-0,108	-0,093	-0,097	-0,098	-0,147*
	(0,066)	(0,071)	(0,070)	(0,068)	(0,068)	(0,080)
Возраст на детето		0,099***	0,090***	0,088***	0,088***	0,087***
		(0,024)	(0,025)	(0,025)	(0,025)	(0,026)
Пол на детето (1 = машко)		-0,021	-0,003	-0,023	-0,023	-0,003
		(0,066)	(0,067)	(0,067)	(0,067)	(0,068)
Етничка припадност (1 = Македонец)		0,292***	0,276***	0,236***	0,234***	0,242***
		(0,077)	(0,079)	(0,081)	(0,081)	(0,085)
Етничка припадност (1 = Други)		0,039	0,123	0,352***	0,355***	0,341**
		(0,103)	(0,120)	(0,132)	(0,134)	(0,143)
Возраст на таткото			0,004	0,001	0,001	0,006
			(0,006)	(0,010)	(0,009)	(0,009)
Образование на таткото			0,045**	-0,011	-0,011	-0,006
			(0,022)	(0,029)	(0,029)	(0,029)
Таткото е неактивен			0,09	0,17	0,169	0,176
			(0,236)	(0,236)	(0,237)	(0,247)
Возраст на мајката				0,008	0,008	0,004
				(0,010)	(0,010)	(0,010)
Образование на мајката				0,084***	0,086***	0,079**
				(0,031)	(0,032)	(0,033)
Мајката е неактивна				-0,134**	-0,136**	-0,139**
				(0,067)	(0,067)	(0,065)
Квинтилна доходна група					-0,007	-0,005
					(0,029)	(0,029)
Домаќинството има баба и дедо					-0,012	-0,023
					(0,076)	(0,075)
Број на жители во општината						0,002
						(0,001)
Домаќинството е во урбано место						0,089
						(0,069)
Коефициент на детерминација	0,0186	0,135	0,152	0,208	0,209	0,2

Извор: Пресметки на авторите.

*, ** и *** означува статистичка значајност на ниво на 10, 5 и на 1 процент, соодветно. Стандардните грешки се дадени во заграда. Стандардните грешки се стабилни на арбитрарна хетероскедастичност.

особено важно да перципира соодветна инфраструктура за грижата за деца за да се реши да го даде своето дете во институционална грижа. Притоа, да забележиме дека овој наод е особено стабилен при додавање на другите детерминанти.

Другите детерминанти се со очекуваните знаци и дел од нив се статистички значајни. Во согласност со предвидувањата во литературата, веројатноста за посетување градинка се зголемува со зголемување на возраста на детето, иако коефициентот не е особено висок. Секоја дополнителна година на детето носи повисока веројатност за посетување градинка од девет до 10 проценти. Полот на детето не игра улога. Но, интересни се наодите за етничката припадност. Претставени се резултатите за етничките Македонци и за другите етникуми (Турци, Срби, Роми итн.) во однос на референтната категорија етнички Албанци. Деца од етничко македонско потекло имаат повисока веројатност за посетување градинка од 23 до 29 проценти, во споредба со етнички Албанци. Овој наод е особено индикативен бидејќи во себе може да вклучува две други компоненти: 1) влијанието на културата, сфаќањата, стереотипите и предрасудите во однос на грижата за деца, кои може да се разликуваат меѓу двете најголеми етнички групи; и 2) фактот дека поголемиот број градинки имаат воспитен кадар што зборува само македонски јазик. Оттука, овој аспект бара натамошно подлабинско испитување.

Карактеристиките на таткото се, главно, незначајни за тоа дали детето ќе посетува градинка, но карактеристиките на мајката се особено важни и во согласност на теоретските насоки. Колку што е мајката пообразована, толку е поголема веројатноста дека нејзиното дете ќе посетува градинка. Мајките што се неактивни на пазарот на труд имаат пониска веројатност да го испратат детето во градинка за 14 проценти во споредба со мајки што се вработени или што активно бараат работа.

Доходот на домаќинството, интересно,

не игра улога за тоа дали детето ќе посетува градинка. Тоа е поврзано со фактот дека грижата за деца е, главно, од јавен карактер, односно дека партиципацијата што ја плаќаат родителите е, главно, поднослива за семејниот буџет. Исто така, живеењето со баба и дедо во истото домаќинство, спротивно на востановената перцепција, не игра улога за тоа дали детето ќе оди во градинка или не. На крајот, додавањето на бројот жители во општината и водењето сметка за урбано-рурално место, не ги менува претходните наоди, што укажува на нивната стабилност. Како заклучок, две групи фактори се особено важни при одредувањето на веројатноста за посетување градинка. Имено, инциденцијата на посетувањето градинка се зголемува со зголемувањето на јавните ресурси потрошени за оваа намена и со одредени одлуки на мајката, кои, главно, се поврзани со нејзиното образование и активност на пазарот на трудот. Структурно гледано, постои разлика во посетувањето градинка меѓу децата на етничките Македонци и на етничките Албанци, што е, веројатно, водена од разликите во перцепциите, културата и стереотипите поврзани со одгледувањето деца.

4.2. Дали буџетските трошења водат до подобри училишни резултати кај средношколците од сиромашни семејства?

Во согласност со моментните податоци што се на располагање, ќе претставиме уште една анализа за потенцијалните ефекти од буџетските трошења. Во овој дел, анализата се однесува на резултати кај средношколци од сиромашни семејства. Имено, располагаме со анкетата за македонските домаќинства, собрана од страна на Министерството за труд и социјална политика, во рамки на проект на Светската банка. Оригиналната цел на собирањето на овие податоци беше анализа на ефектите од воведувањето на условените парични трансфери преку рандомизиран експеримент; види повеќе кај Armand et al. (2016). За оваа кратка анализа, засегнатите страни дадоа усно одобрение за користење на податоците.

Сетот податоци располага со 510 средношколци во 2012 година, сите од сиромашни семејства, корисници на социјална парична помош и / или детски додаток. Оттука, наодите од анализата се ограничени само на овој сегмент од доходната дистрибуција.

Тезата на оваа анализа е дека поголемите буџетски трошења во (средното) образование може да ги подобрат резултатите на учениците во образовниот процес. Погорната база на податоци не располага со податоци за буџетските трошења, па затоа ја вкрстуваме со податоците за блок-дотациите во средното образование од Буџетот на РМ (на ист начин како во дел 4.1). Во овој случај, располагаме со сите општини во оригиналната база, но не сите општини имаат средни училишта. Оттука, правиме претпоставка дека учениците посетуваат средно училиште во најблиската општина со средно училиште. Оваа претпоставка не е секогаш точна, но во отсуство на променлива што би ни овозможила поинакво вкрстување на учениците со општините, продолжуваме имајќи го ова предвид. Да забележиме дека податоците за блок-дотациите се достапни на ниво на град Скопје (а не на одделните општини во него), што ја олеснува анализата бидејќи транзициите на средношколците од една во друга општина се најзастапени во Скопје.

Освен буџетските трошења, врз училишните карактеристики на средношколците, секако, влијаат и други фактори. Студиите и од постарата и од поновата литература (на пример, Dugdale and Chen, 1977; Aturupane et al. 2013; Balcázar et al. 2015) ги класификуваат детерминантите на индивидуални, семејни и на тие на ниво на училиште. Вообичаените индивидуални фактори се полот, возраста, етничката припадност, образованието на родителите, како и индикатори поврзани со училишната активност на детето, како времето посветено на учење, отсуствата од училиште и ред други невидливи фактори (како мотивацијата, амбицијата и сл.). Во контекст на средношколци од сиромашни семејства, Balcázar

et al. (2015) нагласува дека особено важна детерминанта на нееднаквоста во можностите е социо-економската заднина. Семејните карактеристики може да бидат повеќе и тоа: доходот на домаќинството, големината, бројот на соби во домот и степенот во кој родителите се вклучуваат во училишниот живот на средношколецоот. Третата група фактори се тие што се поврзани со самото училиште, како односот ученик-наставник, опременоста, локацијата итн.

Нашата цел во овој дел е поограничена и затоа користиме ограничен сет објаснувачки променливи. Училишните резултати ги опишуваме преку следниов модел:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 \text{spending}_j + \sum \gamma_k \text{personal}_i + \sum \delta_k \text{mother}_i + \sum \mu_k \text{father}_i + \sum \sigma_k \text{family}_i + \varepsilon_i$$

(3)

Променливата y го претставува комбинираниот (просечниот) резултат на средношколецоот i од двата финални теста, заокружен на следниот цел број, што резултира со подредена променлива [1-5]. Другите детерминанти во равенката (1) се поделени како во дел 4.1. Личните карактеристики се возраста (години), полот и етничката припадност на ученикот. Карактеристиките на мајката и на таткото вклучуваат образовно ниво (на скала од 1 до 14, при што 1 е без образование, а 14 е доктор на науки). Семејните карактеристики вклучуваат доходна група (по квинтили од 1 до 5) и дали детето живее во урбана или рурална средина. Сите овие карактеристики се со индекс i затоа што се однесуваат на секој средношколецо.

Променливата од наш интерес, трошењето е зададена на општинско ниво, како претходно. Бидејќи големината на блок-дотацијата е поврзана со обемот на инфраструктурата за средно образование, повторно од самиот почеток во регресијата, покрај логаритамот од трошењето, вклучуваме и број на вработени во средните училишта по општина.

Користиме подредена пробит пресметка за равенката (3). Табела 4 ги претставува

результатите. Детерминантите ги нашата најцелосна регресија е дадена додаваме група по група, така што во колона (4). Променливата од интерес

Табела 4 – Резултати за детерминанти на резултати во средно училиште

Зависна променлива: Оценка на средношколецот на двата финални теста [1-5]				
	(1)	(2)	(3)	(4)
Логаритам од блок-дотации за средни училишта	0,179*	0,220**	0,224**	0,223**
	(0,095)	(0,103)	(0,105)	(0,102)
Број на вработени во средни училишта	-0,325**	-0,307**	-0,312**	-0,318**
	(0,143)	(0,142)	(0,145)	(0,139)
Пол на детето (1 = женско)		-0,244	-0,247	-0,247
		(0,156)	(0,155)	(0,155)
Возраст на детето		0,063	0,065	0,065
		(0,110)	(0,111)	(0,111)
Етничка припадност (1 = Македонец)		0,362*	0,352*	0,343*
		(0,192)	(0,198)	(0,199)
Етничка припадност (1 = Други)		0,183	0,173	0,162
		(0,199)	(0,198)	(0,200)
Образование на таткото			-0,011	-0,011
			(0,034)	(0,033)
Образование на мајката			0,011	0,011
			(0,048)	(0,048)
Квинтилна доходна група				-0,011
				(0,062)
Домаќинството е во урбано место				0,081
				(0,139)
Набљудувања	510	510	510	508

Извор: Пресметки на авторите.

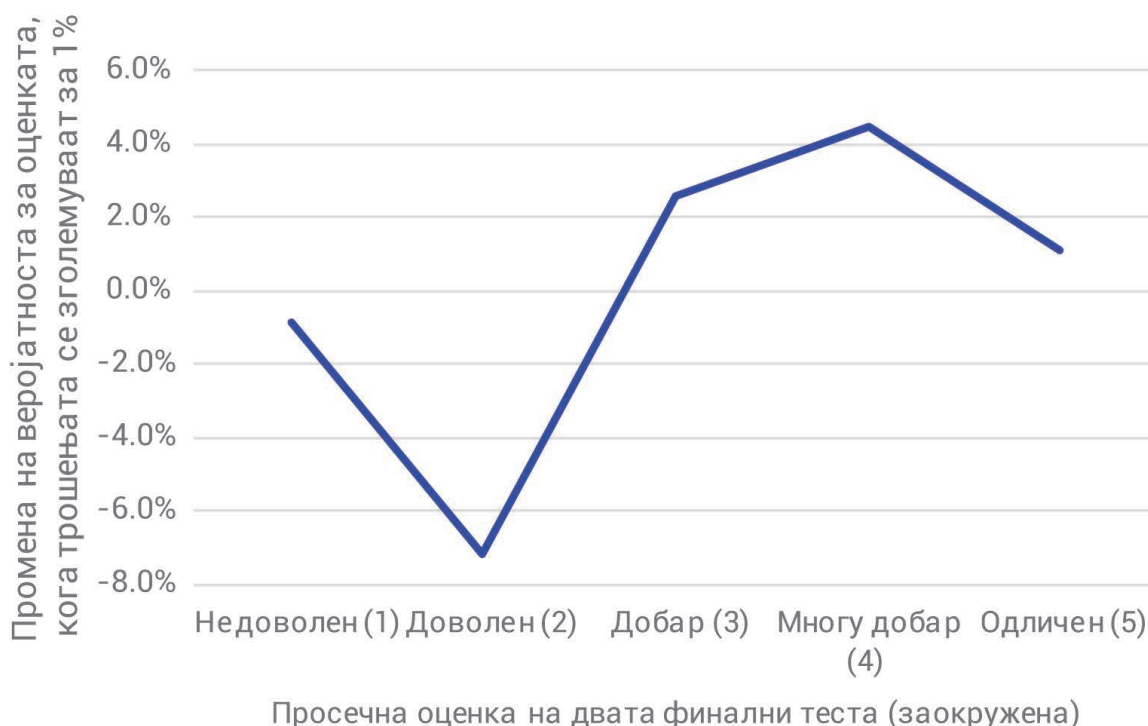
, ** и * означува статистичка значајност на ниво на 10, 5 и на еден процент, соодветно. Стандардните грешки се дадени во заграда. Стандардните грешки се стабилни на арбитражна хетероскедастичност.*

е дадена на врвот од табелата (исенчена во сиво). Поголемите трошења за средно образование се недвосмислено поврзани со подобри резултати на учениците од сиромашни семејства. Со оглед на тоа дека ова е подредена пробит регресија, коефициентот ќе го разложиме за поодделните оценки [1-5]. Резултатот е даден на графиконот 11. Зголемување на трошењата за средно образование за еден процент резултира со намалување на веројатноста за добивање оценка (1) за 0,9 проценти, додека на оценка (2) за 7,1 проценти. За другите три оценки, вакво зголемување на трошењето ја зголемува веројатноста за 2,6 проценти, 4,5 проценти и 1,1 процент. Според тоа, повисоко трошење за средно образование има тенденција да ја помести дистрибуцијата на оценките во средното образование на

децата од сиромашни семејства на десно. Ова е најзначајниот наод, кој ја потврдува нашата иницијална теза дека буџетските трошења за средното образование водат кон подобри резултати.

Од другите променливи во табела 4, забележуваме дека значајна детерминанта е само етничката припадност, и тоа етничките Македонци имаат поголема веројатност да добиваат повисоки оценки во споредба со етничките Албанци. Сите други променливи се статистички незначајни. Како заклучок, зголемувањето на јавните ресурси потрошени за средното образование е поврзано со подобри резултати на средношколците од сиромашните семејства. Зголемувањето на овие ресурси за 10 проценти ја намалува инциденцијата на добивање

Графикон 12 – Промена на веројатноста за добивање одредена оценка при зголемување на трошењето



Извор: Пресметки на авторите.

Забелешка: Пресметаните поединечни коефициенти се статистички значајни на ниво од пет проценти.

оценка (2) за 71 проценти, а ја зголемува инциденцијата на добивање оценка (4) за 45 проценти. Двата потенцијални ефекта се особено големи, што укажува

дека правилната алокација на јавните ресурси е од големо значење за постигнување посакувани резултати кај децата од сиромашните семејства.



5. ЗАКЛУЧОК

Оваа студија направи преглед на трошењата поврзани со децата во два главни домена на нивна застапеност: социјалната заштита и образованието. Таа покажа дека државните трошења за деца бележат тренд на намалување во споредба со трендот на пораст на економијата, како и во однос на трошења за други сегменти од популацијата, како старите лица (65+), и во однос на каматните трошења за јавниот долг.

Програмите за деца што се финансираат од Буџетот, а кои се алоцирани во областите образование и социјална заштита, се насочени кон постигнување две клучни цели: подобрување на квалитетот и на инклузивноста во образованието и подобрување на животниот стандард на децата. Вкупните буџетски средства алоцирани во програми за деца во 2018 година изнесуваат 374 милиони евра, но како учество во БДП се само 3,5 проценти, а од вкупните државни расходи од 10,2 проценти. 75 проценти се наменети за образовни програми, а само 25 проценти за социјална заштита на деца. Во структурата на алоцираните средства за образование, платите и материјалните трошоци за основните и за средни училишта се доминантни (со повеќе од 79 проценти), додека кај средствата за социјални програми, доминантни се издвојувањата за надомест за социјална заштита и за заштита на децата (повеќе од 70 проценти). И кај двете категории, инфраструктурните инвестиции се маргинализирани и не постојат структурни промени низ годините во насока на подобрување на оваа слика. Дополнително, и покрај солидната реализација на алоцираните буџетски средства, подреализацијата, главно, се појавува кај инфраструктурните инвестиции.

Во анализираниот период, бројот на ученици бележи тренд на намалување, додека бројот на деца во градинки тренд на зголемување. Но, истовремено, бројот на наставници и во основно и

во средно образование забележува зголемување, како и бројот на вработени во градинките. Според ваквиот тренд, трошокот по ученик во 2017 година, во споредба со 2010 година, се зголеми, додека трошокот по дете во градинка се намали. Во 2017 година, просечниот трошок по корисник достигна 38.935 денари за дете во градинка, 55.083 денари за ученик во основно и 70.293 денари за ученик во средно образование. Исто така, постојат значителни разлики во трошоците по ученик / дете низ општините, кои достигнуваат разлики поголеми од трипати меѓу општината со најнизок и таа со највисок трошок. Ваквата состојба укажува дека ефикасноста на искористување на средствата од една страна се намалува, како резултат на зголемување на трошокот по ученик, а од друга страна не е секогаш оптимизирана.

Анализата на потенцијалната врска на буџетските трошења со резултатот кај децата покажува дека повисоките буџетски трошења може да влијаат врз подобрување на резултатот кај децата. Резултатот може да се однесува на посетувањето градинка и училиште, резултатите од образовниот процес, витални карактеристики на животниот стандард, како инциденцијата на деца што живеат во сиромаштија и сл. Во оваа студија за политиките, поради особено ограниченост со податоци, односно дата-бази, чијашто примарна целна група се децата, се ограничиме на прелиминарни анализи на два исхода: веројатноста да се посетува градинка и резултатот од образовниот процес кај средношколци од сиромашни семејства. Првата анализа се базира на анкетата за квалитетот на животот 2017 година (Finance Think). Наодите укажуваат дека две групи фактори се особено важни при одредувањето на веројатноста за посетување градинка. Имено, инциденцијата на посетувањето градинка се зголемува со зголемувањето на јавните ресурси потрошени за оваа намена и со одредени одлуки на мајката, кои, главно, се поврзани со нејзиното образование и активност на пазарот на трудот. Структурно гледано, постои разлика во посетувањето градинка

меѓу децата на етничките Македонци и на етничките Албанци, што е веројатно водена од разликите во перцепциите, културата и стереотипите поврзани со одгледувањето деца. Втората анализа се базира на анкетата за македонските домаќинства (Armand et al. 2016). Резултатите укажуваат дека зголемувањето на јавните ресурси потрошени за средното образование е поврзано со подобри резултати на средношколците од сиромашните семејства. Зголемувањето на овие ресурси за 10 проценти ја намалува инциденцијата на добивање оценка (2) за 71 процент, а ја зголемува инциденцијата на добивање оценка (4) за 45 проценти. Двата потенцијални ефекта се особено големи, што укажува на тоа дека правилната алокација на јавните ресурси е од големо значење за постигнување посакувани резултати кај децата од сиромашните семејства.

Оттука, генералниот заклучок од оваа анализа се сведува на тоа дека зголемувањето на јавните трошења за образование секогаш може да биде позитивна одлука. Но, ваквата препорака е премногу генеричка. Анализата на податоците што се на располагање во оваа студија за политиките укажува на неколку специфични заклучоци:

- При зголемувањето на трошењата за децата секогаш треба да се води сметка за развојната, наспроти тековната компонента. Иако и платите на наставниците, на пример, може да се сметаат за значајна развојна компонента, сепак честото потфрлање на инвестициските трошења кај програмите за деца – инфраструктура, наставни програми, помагала и сл. – укажува дека тие се третираат со второстепено значење од страна на носителите на политики или дека нивното планирање е недоволно прецизно и соодветно.

- Поголемиот пораст на трошењата во форма на паричен надомест наспроти трошењата во форма на услуги укажува на популистичката компонента во одлучувањето поврзано со овие програми. Тоа е особено ситуација со брзото

зголемување на надоместот за децата. Иако паричната компонента е особено важна за да ги извлече овие деца и нивните семејства од сиромаштија, сепак порастот на надоместот треба да биде пропорционален на порастот на трошењата за услуги бидејќи нивниот квалитет може да биде особено важен за одредени резултати кај децата.

- Буџетските трошења за деца, иако особено важни за подобрување на резултатите кај децата, сепак мора да се гледаат во спрега со други показатели и индикатори за родителите, семејствата воопшто, училишните услови и слично. Во оваа студија, во најмала рака покажавме дека веројатноста за посетување градинка зависи од некои карактеристики на мајката, првенствено образованието и активацијата на пазарот на труд. Тоа покажува дека политиките за децата мора да биде паралелна и во согласност со политиките за семејство, активните политики на пазарот на труд и образовните политики воопшто.

Оваа студија за политиките има и една техничка препорака. Имено, за да може длабински да се анализираат буџетските трошења и нивните ефекти, како и во поширока смисла да се анализираат политиките за децата, потребно е да постојат соодветни бази на податоци. Постојните бази во Државниот завод за статистика го третираат овој проблем многу ограничено. Главно, само анкетата за потрошувачка на домаќинствата и анкетата за приходите и за условите на живеењето собираат податоци за сите членови на домаќинството, но индикаторите за децата, главно, се сведуваат на нивното образование и здравствена состојба, опфатени само низ неколку прашања од кои тешко може да се следат резултатите во образованието, здравјето и квалитетот на живот воопшто. Оттука, носителите на политиките мора да размислуваат и за соодветни бази на податоци преку кои ќе може да се анализираат состојбите и резултатите кај децата.

6. РЕФЕРЕНТНА ЛИТЕРАТУРА

Armand, A., Attansio, O., Careiro, P., and Lechene, V. (2016). The effect of gendertargeted conditional cash transfers on household expenditures: Evidence from a randomized experiment. CEPR Discussion Paper No. DP11465.

Aturupane, H., Glewwe, P. and Wisniewski, S. (2013) The impact of school quality, socioeconomic factors, and child health on students' academic performance: Evidence from Sri Lankan primary schools. *Education Economics*, 21(1): p. 2-37.

Balcázar, C. F., Narayan, A. and Tiwari, S. (2015) Born with a silver spoon: Inequality in Educational Achievements across the world. World Bank Policy Research Working Paper, No. 7152.

Buechel, F., and C. K. Spiess (2002) Form der Kinderbetreuung und Arbeitsmarktverhalten von Müttern in West- und Ost-Deutschland. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Coneus, K., Goeggel, K. and Muehler, G. (2007) Determinants of Child Care Participation. ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper No. 07-074.

Djurdjevic, D. (2005) Women's Labour Supply After Child Birth – An Empirical Analysis for Switzerland. Darmstadt Discussion Papers in Economics No. 144.

Dugdale, A. and Chen S. T. (1977) Factors Influencing school achievement of children from low socioeconomic groups in Malaysia. *International Journal of Psychology*, 12(1): p. 39-50.

Kreyenfeld, M. (2004) Sozialstruktur und Kinderbetreuung: Eine Analyse der sozialen und ökonomischen Determinanten der Nutzung von Kindertageseinrichtungen. MPIDR Working Paper 2004-009, Rostock.

Mojsoska-Blazevski, N., Petreski, M. and Ristovska, M. (2017) Breaking up the vicious cycle of poverty: How to improve school performance of children from low-income households in Macedonia? *Croatian Economic Survey*, 19(2), p.5-46.

Peyton, V., A. Jacobs, M. O'Brien, and C. Roy (2001) Reasons for Choosing Child Care: Associations with Family Factors, Quality, and Satisfaction. *Early Childhood Research Quarterly*, 16(2), 191–218.

Spiess, C. K., F. Buechel, and J. Frick (2002) Kinderbetreuung in West- und Ostdeutschland: Sozio-ökonomischer Hintergrund entscheidend. *Wochenbericht des DIW*, 31/02.

