ОБРАЗОВАНИЕТО
И
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА

Скопје, 2006

Образованието и децентрализацијата,
кориснички прирачник

Автор:
м-р Јован Ананиев

Проект Менаџмент:
Набљудувачка мисија на ОБСЕ во Скопје/Оддел за градење на доверба/Тим за развој на образование

Содржината на ова издание не ги изразува секогаш погледите или ставовите на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Скопје.

Фотографии:
ОБСЕ/ЕДТ

Печати:
Винсент Графика - Скопје

Број на отпечатени примероци: 3000
1300 (на македонски јазик),
600 (на албански јазик),
200 (на српски јазик),
200 (на ромски јазик),
200 (на турски јазик),
500 (на англиски јазик)

Почитувани читатели,

ОБСЕ е задоволна што може да помогне и да го олесни процесот на децентрализацијата во образованието, којшто е еден од основните белези во транзицијата на земјата.

Се надеваме дека Брошурата за образованието и децентрализацијата ќе биде вредно средство и референтна точка за различните субјекти вклучени во сите нивоа на процесот.

Оваа брошура има за цел да даде натамошни сознанија и појаснувања во врска со различните аспекти на процесот на децентрализацијата, вклучувајќи ги и правните, административните и фискалните компоненти. Во неа е објаснет самиот процес и се опишани улогите и обврските на субјектите кои се опфатени во сферата на образованието - од нивото на заедницата до централно ниво.

Многу успех во имплементацијата на процесот на децентрализација во образованието.

Со голема почит,
Амбасадор Карлос Паиш,
шеф на мисија
Набљудувачка мисија на ОБСЕ во Скопје

Почитувани читатели,

Ни претставува големо задоволство да Ви ја претставиме Брошурата за децентрализацијата во образованието. Се надеваме дека таа ќе претставува вредно и референтно средство.

Како кориснички водич што е лесен за употреба, таа ги сумира улогите и обврските на различни субјекти во процесот што претставува еден од непосредните предизвици со кои се соочува нашата земја.

Со активно учество на сите субјекти во процесот на донесувањето на одлуките во рамките на образованието, ќе можат да се достигнат европските стандарди.

Со почит,
г-дин. Азиз Положани
Министер за образование

Авторот

М-р Јован Ананиев е член на Институтот за социолошки, политички и правни истражувања во Скопје. Во соработка со странските институти, факултети и меѓународни организации, тој работи на полето на образованието и децентрализацијата

Содржина

Вовед	9
Образованието и децентрализацијата	10
Основно и средно образование	11
Образованието и фискалната децентрализација	11
Улогите и обврските на главните субјекти	12
Државно ниво	12
• Министерството за образование и наука и Министерот	12
• Државен просветен инспекторат	13
• Завод за развој на образованието	14
Општинско ниво	15
• Градоначалник	15
• Општински совет	15
Училишно ниво	15
• Училишен одбор	15
• Директор на училиштето	18
• Професионални училишни органи	19
Референци	20

ВОВЕД

Децентрализацијата има за цел да ги поттикне граѓаните - било директно било индиректно - да бидат поактивно вклучени во процесот на донесувањето на одлуките во поголем број области, како што се: образованието, урбаното и руралното планирање, здравството, културата и локалниот економски развој. Република Македонија, по усвојувањето на Законот за локалната самоуправа во 2002 година, го започна овој предизвикувачки процес на пренесување на обврските од национално кон локално/општинско ниво.

Во тие рамки, од 1 јули 2005 година и основното и средното образование се ставени под надлежност на општините. Овој премин значи дека општините ја презедоа сопственоста над училишните згради и преостанатиот имот во врска со основното и средното образование, како и обврските за одржување на училишните згради и исплата на платите за помошниот персонал. Со натамошното развивање на процесот, општините ќе добијат и дополнителни обврски. Во процесот на децентрализација на образованието учествуваат многу субјекти, вклучувајќи ги и директорите на училиштата, родителите и учениците.

Доменот на основното и средното образование го покрива Законот за локалната самоуправа, Законот за основното образование (како и неговите измени и дополнувања), Законот за средното образование (и неговите измени и дополнувања), Законот за Државниот просветен инспекторат и Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа.

ОБРАЗОВАНИЕТО И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА

Образованието претставува стратешки сектор во развојот на секое општество. Целта на децентрализацијата во образованието се состои во тоа да се подобри квалитетот на стандардите во образованието, да се подобри пристапот до образованието и да се подигне нивото на академските дострели.

Процесот на децентрализација им овозможува на општините да управуваат со финансиските средства наменети за образованието и овозможува попрецизно разграничување на правата и на обврските на власта - на централно и на локално ниво. Децентрализацијата им овозможува на локалните заедници поголемо учество во процесот на донесување на одлуките и поактивно и потранспарентно управување со училиштата, со вклучување на повеќе субјекти во процесот на донесување на одлуките. Таа овозможува ефикасна контрола врз активностите на училиштата и квалитетот на наставата.

Во рамките на системот на основното и средното образование можат да се идентификуваат три нивоа:
централно владино ниво (макрониво), локално ниво (средно ниво) и училишно ниво (микрониво). Секое ниво има свои права и обврски.

Субјекти на макрониво

- Министерството за образование и наука (МОН) и органите на управата кои функционираат во рамките на неговата надлежност, како што се Педагошкиот завод, Бирото за развој на образованието и Државниот просветен инспекторат.

Субјекти на средно ниво

- Општинскиот совет;
- Градоначалникот;
- Одделот за образование (во некои општини)[1], и
- Овластениот општински инспектор за образование (во некои општини)[2].

1 Во зависност од одлуката на Општинскиот совет (Закон за локалната самоуправа).
2 Во зависност од одлуката на градоначалникот (Закон за Државниот педагошки инспекторат).

Субјекти на микрониво

- Училишен одбор;
- Директор;
- Наставнички совет;
- Совет на родители и
- Ученици.

ОСНОВНО И СРЕДНО ОБРАЗОВАНИЕ

Се случија извесни промени и во сферата на основното и на средното образование (Закон за основното образование, Закон за средното образование). Основното образование трае девет години и, по правило, е задолжително за сите деца на возраст од шест до петнаесет години. Средното образование се одвива или во државните или во приватните средни училишта. Државните средни училишта можат да ги основаат или општините или државата. Државата може да основа средни училишта за одредени категории ученици или за области кои се од особен интерес за државата[3] (уметност, музика, училишта за деца со посебни потреби и други специјализирани училишта).

Предучилишното образование е задолжително за сите деца (Закон за основното образование). Предучилишното образование е во надлежност на општината, додека МОН е одговорно за образовните програми. Министерството за труд и социјална политика не е веќе надлежно за предучилишното образование[4].

ОБРАЗОВАНИЕТО И ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Процесот на децентрализацијата е проследен со процес на фискална децентрализација, којшто се одвива постепено и во две фази. Процесот претпоставува воспоставување механизми за финансирање на општините, кои се транспарентни и кои се засноваат на објективни критериуми и мерки.

3 Приватните и државните средни училишта не се вклучени во процесот на децентрализацијата.

4 Градинките, исто така, спаѓаат под одговорноста на општините. МТСП е сè уште одговорно за политичките прашања и услови во рамките на предучилишните установи, сè до 2007 година кога ќе им ги предадат преостанатите обврски на општините.

Министерството за образование и наука ги распределува средствата на општините врз основа на претходно доставените финансиски извештаи од секое училиште. Овие извештаи се доставуваат до општините, а потоа општината ги поднесува до Министерството.

Првата фаза, којашто започна во јули 2005 година и продолжува во наредните две години, ги опфаќа таканаречените „наменски дотации”, кои ги вклучуваат средствата за одржување[5] на основните и на средните училишта и превозот на учениците во основните училишта[6]. Втората фаза ќе започне во 2007 година и предвидува распределба и на „наменските” и на таканаречените „блок-дотации”. Блок-дотациите се наменети за посебните области што се во надлежност на општината, вклучително и образованието, а ќе се користат за трошоци како што се плати за наставниот и за стручниот кадар.

Распределбата на средствата коишто ги вклучуваат блок- дотациите се заснова на формула и се одредува во согласност со фазите на фискалната децентрализација. Формулата се заснова врз бројот на учениците во основните и во средните училишта на територијата на општината.

Во креирањето на формулата можат да се земат предвид и следниве фактори: возраста на учениците, плановите и програмите што се имплементирани во училиштето, видот на училишната зграда и локацијата на училиштето.

УЛОГАТА И ОБВРСКИТЕ НА ГЛАВНИТЕ СУБЈЕКТИ

ДРЖАВНО НИВО

Министерството за образование и наука и министерот за образование и наука

Министерот:

- Усвојува педагошки стандарди и норми (предложени од страна на Бирото за развој на образованието);

5 (Земјишна) такса, греење, електрична енергија, врски, транспорт, канцелариски материјал, средства за чистење и хигиена, весници, списанија, тековни поправки, итн.
6 Сите ученици кои живеат подалеку од 2 километра од основното училиште имаат право да им бидат вратени средствата наменети за трошоци за превоз. Училиштето е одговорно за исплата на тие износи.

- Ги усвојува плановите и програмите за државните училишта коишто ги подготвува Бирото за развој на образованието;
- Одбира државно училиште што ќе послужи за спроведување на пилот-проекти кои имаат за цел воведување на нови педагошки форми и содржини во наставниот план;
- Одобрува концепти за учебници (подготвени од страна на Бирото, во согласност со плановите и програмата за соодветните предмети);
- Формира комисија за стручна проценка на предлозите за учебници за соодветните предмети;
- Ја донесува програмата за полагање на завршниот национален испит во средните училишта, матурата, или меѓународната матура во средното образование (според предлогот на Бирото за развој на образованието);
- Донесува прописи за педагошките форми, постапките и за условите за стручна и педагошка обука;
- Ги нострифицира, т.е. го потврдува еквивалентот на уверенијата стекнати во странство;
- Формира експертска комисија составена од претставници од стручните органи на Министерството и од универзитетите за составување на испитот за директор на училиште;
- Ја надгледува законската усогласеност на имплементацијата на програмите за основните и за средните училишта.

Државен просветен инспекторат

Државниот просветен инспекторат е орган на државната управа и функционира во рамките на Министерството за образование и наука. Инспекторатот го надгледува квалитетот и ефективноста на образовниот систем во основните и во средните училишта. Исто така, инспекторите од Државниот просветен инспекторат ја надгледуваат примената на релевантните закони, прописи и закони од областа на образованието.

Поважни обврски на Државниот просветен инспекторат се: надгледување на работата, стручното и педагошкото надградување, употребата на учебниците, управувањето и администрацијата во училиштата, имплементацијата на наставниот план и на вонnаставните

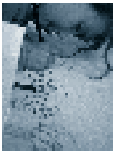
активности, утврдувањето на критериумите и анализата на резултатите од приемните испити, како и водењето на педагошката евиденција.

Покрај Државниот просветен инспекторат, на некои општински нивоа[7] и во градот Скопје постојат и **овластени инспектори за образование** за средното образование. Инспекторите за образование ја надгледуваат легитимноста на активностите во областа на образованието за кои е надлежна општината. Поточно, овластениот општински инспектор ги надгледува условите и одлуките за воспоставување или за прекин на активноста на образовните институции, условите за работа во образовните институции, уписот на учениците, опфатот на учениците во согласност со реализацијата на училиштата, превозот, храната и сместувањето на учениците, постапката за формирање училишни органи и контролата на средствата стекнати од лични извори.

Биро за развој на образованието (БРО)[8]

Бирото за развој на образованието е орган во составот на Министерството за образование и наука. Покрај задачите коишто ги извршува за МОН, БРО ги извршува и следниве задачи:

- проучување, истражување и развој на предучилишното, основното и средното образование;
- развој на наставните планови, образовните стандарди, нормативните и другите програмски документи;
- стручен надзор, обезбедување упатства и мониторинг;
- обука на стручните соработници и на управата;
- оценување на резултатите што ги постигнале учениците;
- обезбедување информации, водење евиденција, статистика и објавување на образовните материјали



7 Одлуката за тоа дали на општинско ниво ќе биде назначен овластен инспектор за образование ја донесува градоначалникот (Закон за инспекторатите за образование).
8 Во моментов, Законот за БРО е во процедура на усвојување.

ОПШТИНСКО НИВО

Градоначалник:

- Го назначува и/или го разрешува директорот на училиштето, по предлог на Училишниот одбор;
- Ја усвојува одлуката за избор на нов директор на училиштето, три месеци пред истекот на мандатот на истиот, и го задолжува Училишниот одбор да објави оглас за оваа испразнета позиција;
- Назначува нов директор во рок од петнаесет дена откако го примил предлогот од страна на Училишниот одбор. Доколку од која и да е причина не биде назначен директор, целата постапка се повторува и во рок од пет дена градоначалникот наименува директор;
- Назначува повереник, за период не подолг од шест месеци, во случај директорот да биде разрешен;
- Овластува субјект кој ќе ја врши должноста инспектор за образование[9].

Општински совет:

- Го формира и/или го укинува училиштето;
- Го известува судот во врска со своето решение, во рок од три дена од усвојувањето на одлуката;
- Осигурува пристап на сите деца до основното и до средното образование;
- Одлучува во врска со локацијата на училиштето;
- Наименува членови на Училишниот одбор – двајца членови во основните училишта и тројца во средните училишта – со цел да ја претставуваат општината;

УЧИЛИШНО НИВО

Училишен одбор

Училишниот одбор е управна единица во основните училишта и во државните средни училишта. Одлуките на Училишниот одбор се донесуваат со мнозинството гласови од вкупниот број членови на Одборот.

9 Доколку градоначалникот не назначи инспектор, до неговото/нејзиното назначување овие надлежности ќе ги извршува државниот инспектор за образование, на сметка на општината.

Училишните одбори во малите основни училишта[10] се состојат од седум члена: двајца претставници на наставниците[11], педагозите[12] и стручните соработници[13], двајца претставници на родителите/старателите на учениците, еден претставник на Министерството и двајца претставници на основачот[14].
Училишните одбори во големите основни училишта[15] се состојат од девет члена: тројца претставници на наставниците, стручните соработници и педагозите, тројца претставници на родителите/старателите на учениците, еден претставник на Министерството и двајца претставници на основачот[16].
Училишните одбори во државните средни училишта[17] се состојат од 12 члена: четворица претставници на наставниците, тројца претставници на родителите/старателите на учениците, тројца претставници на основачот, еден претставник на Министерството и еден претставник на стопанската заедница. Претставникот на стопанската заедница учествува во работата на Училишниот одбор, но нема право да учествува во гласањето и во донесувањето одлуки.

Во Училишниот одбор на:
основното училиште
- претставниците на основачот[18] се назначуваат и се разрешуваат од страна на Општинскиот совет, по предлог на Министерството;

средно училиште
- претставниците на основачот[19] се назначуваат и се суспендираат од страна на Општинскиот совет, т.е. Советот на град Скопје[20];

10 За мали училишта се сметаат оние коишто бројат до 24 одделенија.
11 Има разлика меѓу наставници, педагози и стручни соработници. Наставници се оние коишто предаваат во основните и во средните училишта.
12 Педагозите во системот на основното училиште се оние лица кои работат со децата што имаат посебни потреби, како и оние кои предаваат во предучилишното образование, во рамките на кое е и задолжителната нулта година во основното образвование, коешто беше воведено во 2005 година.
13 Стручните соработници ги вклучуваат педагозите, психолозите и дефектолозите.
14 Закон за основното образование.
15 За големи училишта се сметаат оние коишто бројат повеќе од 24 одделенија.
16 Исто.
17 Закон за средното образование.
18 Основач на основното училиште е општината.
19 Основач на средното училиште е или општината или државата.
20 Овој совет е одговорен само за средните училишта на подрачјето на Скопје

- претставниците на стопанската заедница се назначуваат и се суспендираат од страна на Стопанската комора

Во училишните одбори на основните училишта и во училишните одбори на средните училишта, коишто се основани од страна на општината:

- претставниците на родителите/старателите на учениците се назначуваат и се разрешуваат од страна на Советот на родителите;
- претставниците на наставниците се назначуваат и се разрешуваат од страна на Наставничкиот совет;
- претставниците на Министерството се назначуваат и се разрешуваат од страна на министерот.

Обврските на училишните одбори во основните и во општинските средни училишта:

- Го усвојуваат Статутот;
- Ја предлагаат годишната работна програма и до Општинскиот совет поднесуваат извештаи за постигнувањата на училиштето;
- Му предлагаат годишен финансиски план на Основачот;
- Му предлагаат годишни состојби на сметки на Основачот;
- Објавуваат јавни огласи за избор на директор на училиштето;
- Спроведуваат интервјуа со кандидатите за директор на училиштето;
- Му предлагаат на градоначалникот на општината кандидат за работното место директор на училиштето;
- Донесуваат одлуки по жалбите и поплаките на вработените во училиштето;
- Донесуваат одлуки по жалбите на учениците и родителите/старателите на учениците.

Училишните одбори во основните училишта, исто така, даваат свое мислење во врска со назначувањето на наставниците, стручните соработници и педагозите.

Директор на училиште

Директорот на училиштето[21] е раководен орган во основното училиште и во државното средно училиште и тој/таа е одговорен/а за правната усогласеност, финансиското работење и за обезбедувањето образовни материјали за училиштето.

Директорот на училиштето ги организира и раководи со образовните активности, донесува решенија, го претставува училиштето пред трети страни и е одговорен за законската усогласеност на работењето на училиштето.

Директорот на училиштето:

- Предлага годишна програма за работа и презема мерки за нејзина реализација;
- Ги спроведува одлуките на Училишниот одбор;
- Ги избира наставниците и стручните соработници, како и другиот административно-технички кадар;
- Донесува решенија во врска со ангажирањето на наставниците, стручните соработници и на преостанатиот административно-технички кадар;
- Донесува решенија во врска со престанокот на работниот однос на наставниците и на стручните соработници;
- Поднесува извештаи за постигнувањата на училиштето и за постигнатите резултати во образовната дејност во училиштето до Бирото за развој на образованието;
- Поднесува извештаи за реализацијата на годишната програма до Министерството и до општината.

Според тоа, директорот на училиштето е еден од најважните фактори кој гарантира дека децата се образуваат. Тој/таа игра важна улога во управувањето со училиштето и во обезбедувањето менторство на наставниците, со примена на нови вештини во работата со учениците.

---

21 Мандатот на директорот на училиштето трае вкупно четири години. Сите кандидати за позицијата директор мора да имаат најмалку петгодишно работно искуство како наставници и треба да го положат испитот за директори. Кандидатот кој не го положил овој испит може да се земе предвид за оваа позиција, под услов тој/таа да го полага испитот во рок од една година служба како директор на училиште. Доколку не успее да го положи испитот во предвидениот рок, тој/таа веќе нема да биде подобен/а за таа позиција.

Стручни училишни органи

Стручните училишни органи имаат ограничена улога во процесот на децентрализацијата на образованието. Сепак, тие можат да имаат важна улога во процесот на донесување на одлуките на училишно ниво, на пример преку дејствување во име на учениците.

Стручни органи во основните и во средните училишта се следниве: Наставничкиот совет и Советот на предметните наставници и раководителите на паралелките.

Наставничкиот совет го сочинуваат сите наставници, стручни соработници, педагози и директорот на училиштето. Со Наставничкиот совет претседава директорот на училиштето.

Раководителот на паралелката го именува Наставничкиот совет на основното училиште, по предлог на директорот.

Одделенскиот совет (Советот на паралелката во средните училишта) го сочинуваат наставниците од паралелката каде што се изведува наставата, стручните работници и директорот на училиштето. Со одделенскиот совет (односно, со Советот на паралелката) раководи директорот на училиштето.

Стручниот актив е стручно тело што го сочинуваат помала група наставници кои предаваат ист предмет. Со Стручниот актив раководи еден наставник од групата наставници кои предаваат одреден предмет.

Дејноста на стручните органи е определена со Статутот на основното и на средното училиште, во согласност со Законот за основното образование и Законот за средното образование.

Во основните и во средните училишта можат да се воспостават и други стручни тела, како што е **Годишниот совет**, чиишто обврски се посебно определени со Статутот на училиштето.

РЕФЕРЕНЦИ

- Закон за локалната самоуправа, 2002
- Закон за средното образование, објавен во Службен весник на Република Македонија бр. 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004 и 55/2005
- Закон за основното образование објавен во Службен весник на Република Македонија бр. 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 63/2004, 82/2004 и 55/2005
- Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, 2002
- Закон за Државниот просветен инспекторат, 2005
- Регулатива на методологијата за дистрибуција на наменските субвенции во средното образование на општините и на градот Скопје, 2005
- Регулатива на методологијата за дистрибуција на наменските субвенции во основното образование за општините, 2005
- Прирачник за избраните општински функционери, ЗЕЛС, 2005
- Стратегија за реформите на локалната самоуправа во Република Македонија, ЗЕЛС, 1999
- Биро за развој на образованието, МОН, 2001.