ИНСТИТУТ ЗА СТРАТЕШКИ ИСТРАЖУВАЊА И ЕДУКАЦИЈА
www.isie.org.mk

БУДНО ОКО
www.budnooko.mk

ПОМАЛКУ УЧЕНИЦИ, ПОГОЛЕМИ ТРОШОЦИ: КАКО ДО ПОТРАНСПАРЕНТНО ТРОШЕЊЕ НА ЈАВНИТЕ СРЕДСТВА ВО СРЕДНОТО ОБРАЗОВАНИЕ?

Д-р Мишо Докмановиќ
Д-р Катерина Шапкова Коцевска
Д-р Дарко Спасевски

Проектот го финансира
Европската Унија

ActionSEE

д-р Мишо Докмановиќ
д-р Катерина Шапкова Коцевска
д-р Дарко Спасевски

ПОМАЛКУ УЧЕНИЦИ, ПОГОЛЕМИ ТРОШОЦИ: КАКО ДО ПОТРАНСПАРЕНТНО ТРОШЕЊЕ НА ЈАВНИТЕ СРЕДСТВА ВО СРЕДНОТО ОБРАЗОВАНИЕ?

Студија

Скопје, 2018 година

ПОМАЛКУ УЧЕНИЦИ, ПОГОЛЕМИ ТРОШОЦИ: КАКО ДО ПОТРАНСПАРЕНТНО ТРОШЕЊЕ НА ЈАВНИТЕ СРЕДСТВА ВО СРЕДНОТО ОБРАЗОВАНИЕ?
ДОКУМЕНТ

Институт за стратешки истражувања и едукација – ИСИЕ
www.isie.org.mk

За издавачот
д-р Мишо Докмановиќ

Автори
д-р Мишо Докмановиќ
д-р Катерина Шапкова Коцевска
д-р Дарко Спасевски

Лектура
Лилјана Јовановска

Печати
Pan Computers&Print www.pan.mk

Проектот Одговорност, Технологија и Мрежа на Институционална Отвореност во Југоисточна Европа - ACTION SEE е спроведуван од Фондација Метаморфозис, Вестминстер фондација за демократија, Центар за истражување, транспарентност и отчетност – CRTA, Граѓанска асоцијација Why not?, Центар за демократска транзиција - CDT, Open Data Kosovo (ODK), и Levizja Mjaft!.

Проектот е финансиран од Европската Унија.

Содржината на публикацијата е единствена одговорност на Институтот за стратешки истражувања и едукација – ИСИЕ и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.

ИЗВАДОК

Оваа студија е фокусирана на анализирање на транспарентноста на трошењето на јавните средства во средното образование во Република Македонија.

Преку спроведеното истражување базирано на примарни и секундарни податоци, беше извршена евалуација на постојните законски рамки и практики на финансирање на средното образование. Главниот дел на истражувањето се темели на завршните сметки на јавните средни училишта во Република Македонија за периодот од 2013 до 2016 година кои беа обезбедени преку барања за пристап до информации од јавен карактер.

Документот нуди неколку препораки за клучните носители на политики, првенствено Министерството за образование и наука на Република Македонија, средните училишта, како и другите институции и организации.

1. ВОВЕД

Прашањето на корупцијата и транспарентноста на јавното трошење претставува еден од најголемите предизвици за Македонија. Во повеќе релевантни документи објавени во последните неколку години (извештаите на Европската комисија за напредокот на земјата, Ургентните реформски приоритети)[1], беше нагласена потребата за имплементација на принципите на одговорност, транспарентност, како и потребата за реформирање на системот за управување со јавните финансии. Дополнително, во последниот извештај за напредокот за 2016 година беше нагласено дека „транспарентноста и отчетноста на јавните институции и државни претпријатија, како и на јавните расходи, сè уште не се доволни".[2]

Иако според извештајот за 2016 година, јавните расходи наменети за образование изнесуваат 4% од БДП и се само малку пониски од просекот на Европската Унија, сепак голем број недостатоци беа идентификувани. На пример, стапките на запишување (18% за предучилишно, 91% за основно и 73% за средно образование) и постигнувањата се само незначително подобрени во текот на изминатите пет години.[3] Покрај тоа, извештајот го идентификуваше образованието како потенцијална област за висока корупција.

Имајќи го сето тоа предвид, како и општата перцепција на јавноста дека образованието претставува еден од клучните елементи на квалитетот на живот, Институтот за стратешки истражувања и едукација – ИСИЕ во рамките на проектот „Будно око – Платформа за мониторинг на користењето на јавните средства во средното образование во Македонија" (спроведен во периодот од септември 2017 – февруари 2018 година) се фокусираше на пристапот до информации во средното образование. Иницијативата беше имплементирана во рамките на проектот „Одговорност, технологија и мрежа на Југоисточна Европа" (Accountability, Technology and Institutional Openness Networkin South East Europe – ACTION SEE), финансиран од Европската Унија.

---

[1] EU Progress Report for the former Yugoslav Republic of Macedonia достапно на https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_doc ument s/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf и Urgent Reform Priorities fot the former Yugoslav Republic of Macedonia (2015) достапно на https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_en.pdf.

[2] EU Progress Report for the former Yugoslav Republic of Macedonia, op. cit. стр. 83.

[3] Ibid. стр. 45.

Проектот „Будно око“ е насочен кон подобрување на следењето и пристапот до информации за трошењето на јавните пари во средното образование на Македонија. Во рамките на проектот беше создадена веб-платформа, која овозможува брз, едноставен и графички визуелизиран приказ за трошењето на јавните средства (вклучувајќи, приходи, расходи, износ на јавни набавки итн.) и други релевантни информации кои се лесно достапни и разбирливи за учениците, родителите, медиумите и заинтересираните граѓани. Врз база на собраните информации, во рамките на проектот е подготвен и овој документ за јавни политики со препораки за подобрување на оваа област.

Во рамките на овој документ е вклучен приказ на актуелната ситуација со законската рамка и практики, вклучувајќи ги и главните детерминанти на финансирањето на средното образование, методологија на истражувањето, како и заклучоци и препораки.

2. АНАЛИЗА НА СЕГАШНАТА СИТУАЦИЈА, АКТУЕЛНИ ПОЛИТИКИ И ЗАКОНСКА РАМКА

Средното образование зазема клучен сегмент во структурата на образовниот систем на секоја земја. Секоја држава во светот се ангажира да изгради ефикасен и ефективен систем на средно образование, во кое средношколците ќе се стекнат со квалитетно образование, кое ќе може да го искористат како основа на нивната подоцнежна образовна надградба или пак ќе се вклучат успешно по завршувањето на средното образование на пазарот на трудот. Поради тоа, посебно внимание се посветува на изградбата на систем на јавни средни училишта во Република Македонија. Дејноста што се остварува во средното училиште е дејност од јавен интерес и се врши како јавна служба.

Освен тоа, треба да се нагласи дека образованието како посебна надлежност на општините е предвидена во членот 22 од Законот за локална самоуправа, според кои одредби се предвидува дека општините се надлежни за вршење на следниве работи: основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта, во соработка со централната власт, во согласност со закон, организирање на превоз и исхрана на ученици и нивно сместување во ученички домови.[4]

Од учебната 2007/2008 година, средното образование е задолжително за секој граѓанин во подеднакви услови утврдени со Законот за средното образование.[5] Од овој момент, трошоците за финансирање на јавните средни училишта во Република Македонија беа значително зголемени. Зголемувањето на бројот на ученици ги зголеми и трошоците по различни основи. Во таа насока, за да се овозможи еднаков пристап до квалитетно образование за сите ученици, беа обезбедени бесплатни учебници, компјутер за секој ученик, бесплатен превоз или бесплатно сместување во ученички домови. Како дополнителна поддршка на

[4] Службен весник на Република Македонија, бр. 5/2002.

[5] Службен весник на Република Македонија, бр . 44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997, 82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 42/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015 и 145/2015.

образовниот процес беа достапни бесплатни преносливи компјутери за секој наставник и интернет до сите училишта и ученички домови.

Средното образование се соочува со голем број предизвици. Посебни и специфични се предизвиците со кои се соочува средното стручно образование. Во таа насока, може да се издвојат следните детерминанти кои повлекуваат посебно внимание: се забележува несовпаѓање меѓу понудата на кадри од системот за средно стручно образование и побарувачката на пазарот на работна сила; системот за воведување на нови квалификации во стручното образование и обука е нефлексибилен и неделотворен и соработката со деловниот сектор за конкретна практична обука на учениците и учење во работна средина е неефикасна.[6]

Во услови кога се ограничени финансиските средства со кои располага државата и локалните самоуправи, кои согласно законите имаат голема надлежност во сферата на средното образование, потребно е овие средства со кои се финансира јавното средно образование да се користат јавно, транспарентно, одговорно и во согласност со законските прописи. Основен законски пропис кој го регулира ова прашање е Законот за средно образование, а понатаму релевантни се и Законот за локална самоуправа, Законот за Градот Скопје, Законот за финансирање на единците на локалната самоуправа, Законот за јавни набавки и Закон за сметководство на буџетите и буџетските корисници.

Дополнителен предизвик претставува фактот дека многу често граѓаните се повикуваат да учествуваат во процесот на донесување на одлуки на локално ниво, но без притоа посебно да бидат оспособени и обучени за механизмите кои им стојат на располагање за да учествуваат во процесот на донесување на одлуките. Ефективното учество во процесот на донесување на одлуки подразбира познавање на законите, регулативите и процесите. Преку овој проект, Институтот за стратешки истражувања и едукација од Скопје, се обиде да помогне во разрешувањето на идентификуваните предизвици.

Во рамките на ова истражување беа опфатени сите 103 јавни средни училишта, географски дисперзирани во сите осум плански региони кои се организирани во Република Македонија.

Според податоците собрани преку ова истражување, во учебната 2016/2017 година, во анализираните училишта биле запишани вкупно 70.139

[6]Сеопфатна стратегија во образованието 2016-2020, Министерство за образование и наука, достапно на http://www.mon.gov.mk/images/PRVA-Rabotna-Verzija-na-Strategija-za-obrazovanie-MK.pdf.

ученици. Во поглед на бројките на кадарот ангажиран во овие средни училишта, се издвојуваат следните бројки, вкупно наставници: 7.021 и вкупно ненаставен кадар: 1.665. На јавни набавки, средните училишта анализирани за овој проект (кога како договорен орган се јавуваат самите индивидуално) во 2016 година потрошиле 220.837.755 денари, односно речиси 3,6 милиони евра[7]. За плати се потрошени 3.124.328.961 денари, додека за комунални услуги се потрошени 251.382.981 денари[8].

Согласно со членот 2 од Законот за средно образование, средното образование се остварува во средни училишта кои се организираат како јавни средни училишта (средно општинско училиште, односно средно училиште на Градот Скопје и државно средно училиште) и приватно средно училиште. Државните средни училишта се основаат само за остварување на планови и програми за средно образование на одредени категории на ученици за кои државата има посебен интерес. Согласно со членот 10 од Законот за средно образование, средно општинско училиште може да основа општината. Законот предвидува дека одлука за основање на средно општинско училиште донесува советот на општината по претходно прибавено мислење од Владата на Република Македонија. Исто така, средно училиште на Градот Скопје може да основа Советот на Градот Скопје. Одлука за основање на средно училиште на Градот Скопје донесува Советот на Градот Скопје по предлог на советот на општината, а по претходно прибавено мислење од Владата. Државно средно училиште основа Владата.

Гледано по плански региони, 103-те средни јавни училишта опфатени во овој проект се дистрибуирани на следниот начин:

- Вардарски плански регион – 9 училишта;
- Источен плански регион – 13 училишта;
- Југоисточен плански регион – 11 училишта;
- Југозападен плански регион – 7 училишта;
- Пелагониски плански регион – 15 училишта;
- Полошки плански регион – 12 училишта;
- Североисточен плански регион – 8 училишта и
- Скопски плански регион – 28 училишта.

Како се финансираат јавните средни училишта?

---

[7] Пресметани по среден курс 1 евро = 61,5 денари.

[8] Во прегледот не се вклучени податоци за училиштата СОУ „Димитар Влахов" – Струмица и СОСУ „Св. Кирил и Методиј" – Охрид кои до завршувањето на овој извештај не ги доставија потребните податоци.

Во колкав процент и на кој начин единиците на локалната самоуправа ќе учествуваат во сервисирањето на трошоците на средните училишта, зависи од нивните финансиски капацитети и од издашноста на средствата со кои располагаат. Согласно со Законот за локалната самоуправа, во членот 11 се предвидуваат модалитетите на финансирање на единиците на локалната самоуправа. Имено, истите се финансираат од сопствени извори, како и од други извори на финансирање. Сопствени извори на приходи на општината се локалните даноци, надоместоци и такси утврдени со закон. Општината се финансира и од дотации од државата и други извори на приходи, во согласност со закон. Покрај тоа, општината има право да се задолжува на домашниот и странскиот пазар на капитал, во согласност со закон. Во рамките на своите надлежности, општината самостојно располага со сопствените извори на приходи. Изворите на приходите на општината треба да обезбедат соодветно извршување на нејзините надлежности утврдени со закон.

Во насока на финансиските детерминанти на единиците на локалната самоуправа од интерес се и нивните надлежности во поглед на донесување на одлуки кои имаат финансиски карактер и финансиски импликации. Согласно со членот 36 од Законот за локална самоуправа, во делот за надлежности на советот на општината се предвидува: донесува буџет на општината и годишна сметка на општината, основа јавни служби во рамките на надлежноста на општината и врши надзор над нивната работа, именува членови во управните одбори на јавните служби кои ги основа, усвојува програми за работа и финансиски планови за финансирање на јавните служби кои ги основала општината, ги усвојува извештаите за работата и годишните сметки на јавните служби кои ги основала општината и одлучува за начинот на располагање со сопственоста на општината.

2.1. ГЛАВНИ ДЕТЕРМИНАНТИ НА МОДЕЛИТЕ НА ФИНАНСИРАЊЕ НА СРЕДНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Со цел да се постигне најголема ефикасност и рационалност на трошењето на парите на даночните обврзници со кои се финансира средното образование како јавна дејност, потребно е да постојат посебни модели и механизми кои ќе обезбедат правилна алокација на средствата.

Моделот со кој ќе се организира финансирањето на средното образование, начинот на кој ќе се извршуваат плаќањата и трошењата,

изборот на приоритетите како и следењето и надзорот над трошењето, подеднакво се предизвик и за земјите од Европската Унија (ЕУ).

Компаративните странски искуства ни покажуваат дека трошоците за наставниот кадар (плати на наставници) претставуваат повеќе од 70% од вкупните годишни трошоци на ниво на ЕУ.[9]

Според статистичките податоци, најмногу финансиски средства во ЕУ за средно образование во 2013 година се потрошени во Финска и Данска (1,6% од бруто-домашниот производ), додека најмалку пари се потрошени во Литванија и Романија (0,6% од бруто-домашниот производ).[10]

Во рамките на ЕУ постојат и различни модели на финансирање на средното образование. Моделите на финансирање се определени од потребите на заедницата, потребите на пошироката средина, како и од социјалните и економски предуслови.

Во речиси една третина од земјите на ЕУ властите на централно ниво преку трансфери ги финансираат издатоците за плати на кадарот директно до училиштата (Ирска, Шпанија, Хрватска, Кипар, Холандија, Португалија и Словенија) или ги исплаќаат платите на наставниците (Германија, Белгија, Италија, Унгарија, Малта и Лихтенштајн).[11] Во останатите земји, министерствата имаат споделени овластувања со локалните власти.[12]

Локалните власти се задолжени за организирање набавки на материјали за работа, како и за услуги потребни за вршење на дејноста. Средствата со кои се финансираат овие потреби, доаѓаат од централните власти.

Во однос на начините на распределба постојат три методи и тоа, (1) метод на формула, преку општо прифатена формула за распределба; (2) втор метод преку одобрување на буџет, изработен од училиштето, а одобрен од надлежните институции и трет модел на таканаречени дискрециони овластувања каде надлежните органи самостојно одлучуваат како ќе се распределат парите.

---

[9]Financing schools in Europe: Mechanism, Methods and Criteria in Public Funding, European Commission, достапно на http://www.erasmusplus.sk/uploads/publikacie/170EN.pdf

[10] Secondary education Statistics, Eurostat, достапно на http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Secondary_education_statistics#Finance.

[11]Financing schools in Europe: Mechanism, Methods and Criteria in Public Funding, European Commission, достапно на http://www.erasmusplus.sk/uploads/publikacie/170EN.pdf.

[12]Ibid.

Во голем дел од земјите парите определени преку методот на формула по пат на блок дотации се пренесуваат на локалните институции или на училиштата.

Секој од овие модели има добри и лоши страни. Кај моделот на формула потребно е добро да бидат определени варијаблите. На тој начин изгледа дека процесот е транспарентен ако средствата се делат според бројот на ученици. Но, од друга страна, ако не се земат предвид социо-економските параметри, може да се случи истите средства да се доделуваат и на училишта во развиени делови на некоја земја и во неразвиени делови. Па така, нема да биде постигнат ефектот во целост, зашто поголеми се потребите за развој на образованието во неразвиените делови на некоја земја.

Покрај тоа постои и формула базирана на успешност, која како варијабли ги зема добрите резултати и успехот или содржи казни за лошите резултати. Кај овој модел постои ризикот дека добрите училишта се во предност пред училиштата кои имаат послаби резултати. Со оглед на фактот дека училиштата со послаби резултати ќе добиваат помалку пари, истите потешко би ги стигнале добрите училишта.

Потребата за организирање на модел за финансирање на средното образование кој ќе биде во најдобар интерес на корисниците на услугите, односно средношколците, и кој ќе им овозможи постигнување на квалитетно образование, секако е присутен и во македонски рамки.

Во РМ, согласно со членот 101 од Законот за средно образование[13], средствата за финансирање на јавното средно образование се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија, на начин и по постапка утврдени со Законот за буџетите на Република Македонија, Законот за извршување на Буџетот на Република Македонија и Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа.

Согласно со Законот за средно образование, средствата од буџетот се распределуваат на општините по пат на:

- блок дотации и
- наменски дотации.

Позитивно правните прописи предвидуваат посебна методологија и формули кои треба да обезбедат јасност и транспарентност во процесот на распределбата на јавните средства со кои се финансира дејноста на средно

---

[13] Службен весник на Република Македонија, бр. 44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997, 82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 42/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015 и 145/2015.

образование. Со цел да се постигне наведената транспарентност, овие формули се уредени со Уредбата за методологијата за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите и Уредбата за методологијата за распределба на капиталните и наменските дотации утврдени во Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа[14].

Општината понатаму, средствата добиени од државата ги распределува на средните училишта на својата територија за обезбедување на реализација на воспитно-образовниот процес, во согласност со утврдените стандарди и нормативи.

Со цел да се обезбеди правото на образование и рамноправност на средношколците, со посебни одредби се утврдени параметрите кои треба да се земат предвид при изработка на формулата за распределба на средства за финансирање на средното образование. Формулата предвид треба да ги земе:

- бројот на учениците во средните училишта на своето подрачје;
- возраста на учениците;
- планот и програмите кои се реализираат во училиштето;
- типот на училишниот објект;
- локацијата на училиштето и друго.

Покрај средствата обезбедени од Буџетот, согласно со членот 101-а од Законот за средно образование, општината може да ја дополни добиената блок дотација, односно наменска дотација за образование со средства од сопствени извори, освен за платите на вработените во училиштата. Податоци од годишниот финансиски план и од завршната сметка на јавните средни училишта, општината ги објавува во своето службено гласило. Министерството за образование и наука утврдува кои податоци ќе бидат објавени, донесува финансиски план, критериуми за распределба на средствата како и врши распределба на средствата по корисници. За начинот на располагањето со средствата Министерството поднесува извештај до Владата на РМ.

Исто така, јавните училишта, односно установите за образование на возрасни можат да стекнуваат средства од давање образовни услуги на граѓани кои не се утврдени како потреби и интереси на државата и за кои таа не обезбедува средства (член 103). На тој начин, се отвора и можност за алтернативно финансирање и дополнителни приходи во средното

[14] Службен весник на Република Македонија, бр. 61/04.

образование. Ова истражување покажа дека постојат средни училишта во земјата кои интензивно ги користат предностите на дополнителните приходи.

Покрај тоа, јавните училишта можат да стекнуваат средства и од:

- партиципација на корисниците на услуги;
- продажба на производи и услуги кои се резултат на вршење на основна дејност;
- трговските друштва, јавните претпријатија, установи и органи на државна управа во кои се остварува практична обука за учениците;
- проекти одобрени од министерот;
- камати и дивиденди на пласирани средства;
- легати, подароци, завештанија и
- други извори.

Средствата кои самостојно ги стекнуваат јавните средни училишта согласно со Законот за средно образование, се наменуваат за унапредување, осовременување и развој на дејноста во јавните училишта за што се поднесува извештај до Министерството, односно до надлежниот орган на единицата на локалната самоуправа.

Во контекст на финансирањето на средното образование, значајно е да се нагласи дека носители на одлуки во внатрешната организација на средните училишта се училишниот одбор и директорот.

Орган на управување во јавното средно училиште е училишниот одбор. Училишниот одбор во јавното средно училиште е составен од 12 члена, и тоа: четири претставника од наставниците, три претставника од родителите, односно старателите на учениците, три претставника од основачот и по еден претставник од Министерството и од деловната заедница (член 88). Иако претставник на деловната заедница учествува во работата на одборот без право на глас, неговото учество би можело да биде искористено за унапредување на врските и соработката на училиштето со деловната заедница и консеквентно на тоа, зголемување на приходите.

Согласно со членот 89 и членот 89-а од Законот за средно образование, на училишниот одбор на државното средно училиште, односно на училиштен одбор од општинско средно училиште му припаѓаат многу клучни надлежности во делот на финансиските прашања, како што се: предлагање на годишна програма за работа и извештај за работа до Министерството за образование и наука, предлагање на годишен финансиски план до Министерството за образование и наука, предлагање на завршна сметка до Министерството за образование и наука.

Согласно со членот 91 од Законот за средно образование, директорот е раководен орган на јавното средно училиште и одговорен за

законитост во работата и за материјално-финансиското работење на училиштето.

Покрај тоа, треба да се има предвид дека општините имаат можност меѓусебно да соработуваат во различни сектори од нивна надлежност. Според член 14 од Законот за локалната самоуправа заради остварување на заедничките интереси и вршење на заедничките работи од надлежност на општините, тие можат да здружуваат средства и да формираат заеднички јавни служби, во согласност со закон. Со цел за извршување на одделни надлежности, општините можат, исто така да формираат заеднички административни тела во одредени области, во согласност со закон. Оваа одредба нуди широка рамка за соработка вклучувајќи и во областа на средното образование. Се чини дека се наметнува потребата од поголема иновативност на општините, развој на заеднички меѓуопштински и меѓуучилишни проекти кои ќе вклучат и соработка со деловната заедница и на тој начин, ќе овозможат зголемување на приходите.

Во рамките на спроведеното компаративно истражување за странските искуства поврзани со обезбедување на транспарентно финансирање на средното образование во Македонија, се сретнавме со **концептот на партиципативно буџетирање**. Со оглед на фактот дека сметаме дека постои можност за негова примена во Република Македонија, на овој концепт ќе го елаборираме подетално.

Партиципативното буџетирање во средните училишта е концепт кој се појавува во 1989 година во Порто Алегре во Бразил. Во моментот се применува во повеќе од 1500 училишта насекаде во светот. Партиципативното буџетирање според многу автори е најдобриот начин за одговорно и транспарентно начин трошење на јавните пари. Истовремено, преку партиципативното буџетирање и активностите кои се дел од овој процес, средношколците се учат на концептите на заедништво и демократија.

Во учебната 2013/14 година, овој концепт прв пат започна да се применува во средно училиште во Соединетите Американски Држави, во училиштето Bioscience, јавно училиште во Феникс, Аризона, кое овој концепт го спроведува како еден експеримент, преку кој еден процент од буџетот им го дадава на средношколците самите да одлучат како да бидат потрошени овие пари. Притоа училиштето не поставува никакви правила, освен тоа, конечната одлука како да бидат потрошени парите да го претставува најдобриот интерес на училишната заедница. Овој концепт во основа е определен од поширокиот концепт на партиципативна демократија. Во однос на профилот на училиштето се работи за јавно

училиште со 300 ученици во кое повеќе од 60 проценти од учениците доаѓаат од латиноамериканската заедница.

Процесот на партиципативно буџетирање во средните училишта се состои од неколку чекори и тоа: (1) идентификување на потребите на учениците; (2) брејнсторминг на идеи; (3) избор на делегати (претставници) на различните класови во училиштето; (4) делегатите спроведуваат дискусии и ги формулираат идеите и им даваат карактер на предлози; (5) делегатите ги изнесуваат предлозите до сите ученици кои се изјаснуваат со гласање и (6) предлозите кои се избрани со најмногу гласови, стануваат дел од финансиските и годишните планови на училиштето.

Преку партиципативното буџетирање, во процесот на донесување на одлуки се вклучуваат наставниците, средношколците, родителите, како и членовите на пошироката заедница. Овој концепт влијае врз зголемување на способностите и вештините на средношколците на неколку начини:

- ✓ Ја зголемува способноста за тимска работа;
- ✓ Ги зголемува капацитетите за истражување и анализа на средношколците;
- ✓ Поттикнува критичко размислување и решавање на проблеми;
- ✓ Гради вештини за јавно говорништво;
- ✓ Ја зголемува свеста за потребите на заедницата и нејзината улога во адресирањето на потребите на заедницата;
- ✓ Се стекнуваат со знаења за буџетирање и начинот на кој функционираат јавните финансии;
- ✓ Се стекнуваат со знаење за начините на учество во процесите за донесување на одлуки;
- ✓ Се зголемува свеста за значењето на постигнување на општо добро и благосостојба за сите;
- ✓ Средношколците стануваат активни граѓани кои се стекнуваат непосредно со знаење за демократските процеси;
- ✓ Се зајакнува улогата на заедницата, ако заедницата увиди дека нејзиниот збор се зема од значење во процесот на одлучување, и
- ✓ Училиштата развиваат иновативни и ефективни начини на менаџирање на трошењето на парите.

3. НАОДИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО И СУМИРАНИ ПОДАТОЦИ

Со цел да се истражи трошењето на јавните средства во средното образование, Институтот за стратешки истражувања и едукација – ИСИЕ во периодот од септември до декември 2017 година спроведе истражување на завршните сметки на јавните средни училишта во земјата во периодот 2013–2016 година. Во функција на обезбедување на потребните податоци, ИСИЕ се обрати до имателите на информациите: за државните средни училишта – до Министерството за образование и наука, а за средните општински училишта, односно училиштата на Градот Скопје – до општините, односно Градот Скопје.

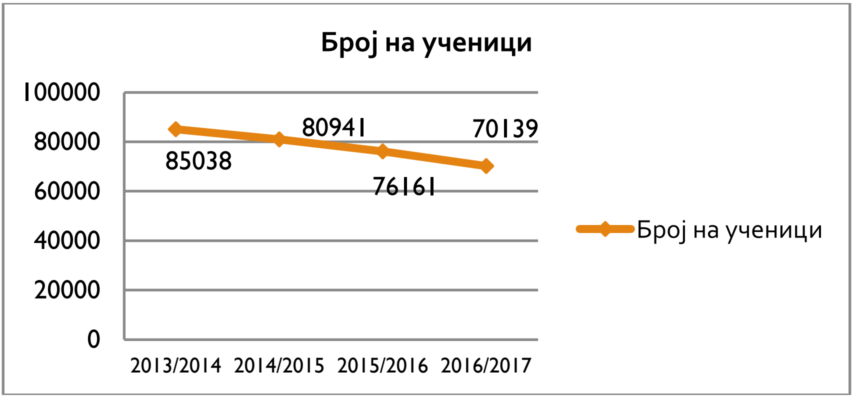
Министерството за образование и наука ги достави потребните информации за завршните сметки за државните средни училишта во законски предвидениот рок. Што се однесува до општинските средни училишта, дел од општините кои се јавуваат како основач на средни училишта, навремено ги доставија потребните информации, а против 11 општини беше поднесена жалба до Комисијата за пристап до информации од јавен карактер поради невоозможување на пристап до информација. По процесирањето на жалбата, општините ги доставија завршните сметки за бараниот период со што беа овозможени релевантни информации за подготовката на овој документ.[15]

Доставените документи беа анализирани по повеќе критериуми, а врз основа на анализата беа утврдени повеќе трендови во функционирањето и финансирањето на средното образование во земјата кои ќе бидат презентирани во овој дел на документот.

Пред да се премине на анализирањето на конкретни економски параметри, треба да се имаат и општите трендови на бројот на ученици, бројот на наставен и ненаставен кадар во училиштата, како и кај јавните набавки.

[15]Во прегледот не се вклучени податоци за училиштата СОУ „Димитар Влахов" – Струмица и СОСУ „Св. Кирил и Методиј" – Охрид кои до завршувањето на овој извештај не ги доставија потребните податоци.

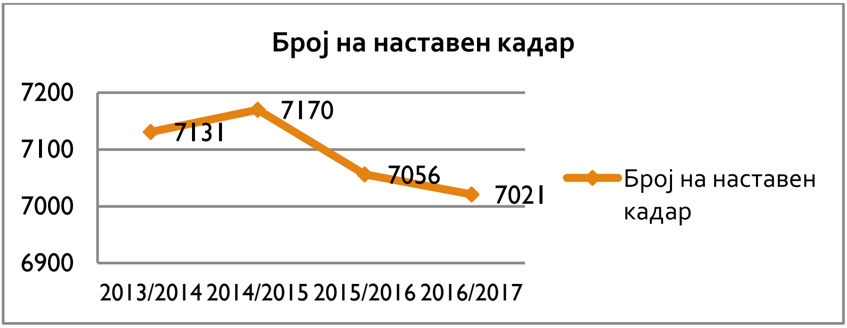
Слика 1. Број на ученици во јавните средни училишта во Македонија (учебни 2013/2014, 2014/2015, 2015/2016 и 2016/2017 години)



Извор: Министерство за образование и наука на РМ.

Истражувањето покажа и загрижувачки тренд во опаѓањето на бројот на ученици запишани во средно образование. Според доставените информации, бројот на ученици запишани во јавните средни училишта е намален од 85.038 ученици во учебната 2013/14 година на 70.139 ученици во учебната 2016/17, односно бројот на ученици е намален за 17,52% во наведениот период. Опаѓачки тренд е присутен низ целиот временски период кој беше предмет на анализата.

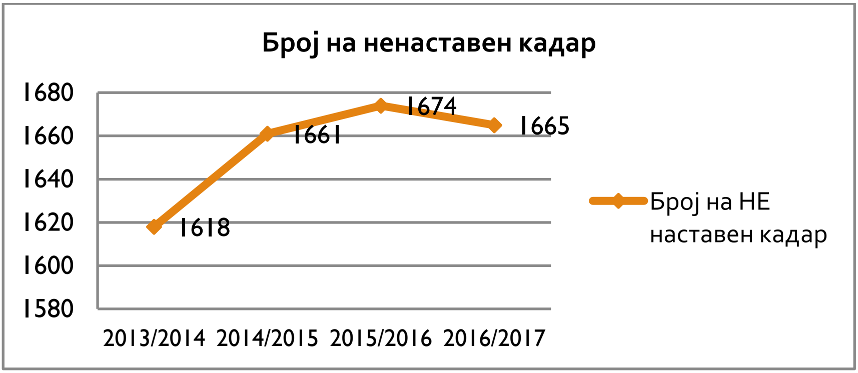
Слика 2. Број на наставен кадар во јавните средни училишта во Македонија (учебни 2013/2014, 2014/2015, 2015/2016 и 2016/2017 години)



Извор: Министерство за образование и наука на РМ.

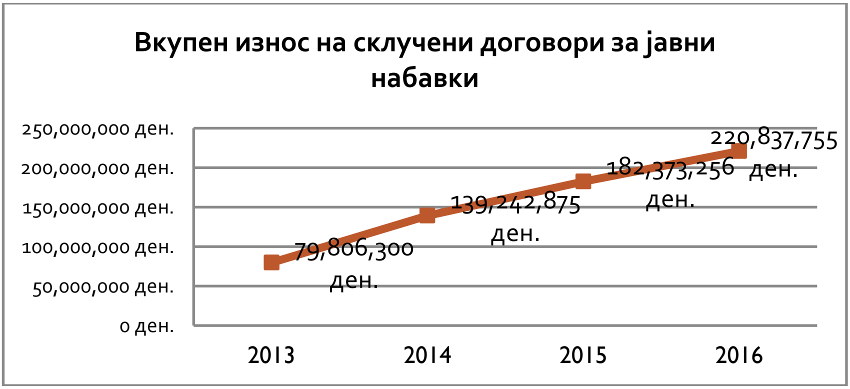
Бројот на наставен кадар е задржан релативно на истото ниво. Бројот на вработени наставници е намален од 7.131 наставник во 2013/14 година на 7.021 наставник во 2016/17 година, односно за 1,54%. Како што може да се види подолу, бројот на ненаставниот кадар е зголемен за 2,9% во периодот кој е предмет на наш интерес.

Слика 3. Број на ненаставен кадар во јавните средни училишта во Македонија (учебни 2013/2014, 2014/2015, 2015/2016 и 2016/2017 години)



Извор: Министерство за образование и наука на РМ.

Слика 4. Вкупен износ на склучени договори за јавни набавки на средните училишта (период 1.7.2013 – 31.12.2016 години)



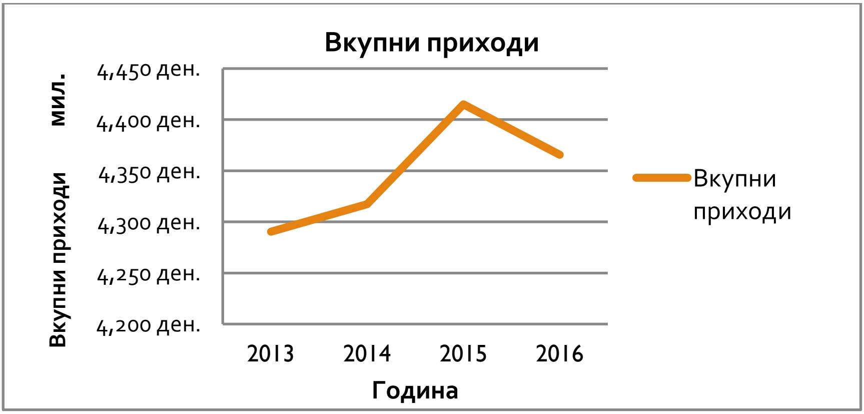
Извор: Електронски систем на Бирото за јавни набавки

Овде би напоменале дека вака пресметаниот податок за 2013 година се однесува на период од 1 јули до 31 декември истата година. Доколку се апстрахираме од овој податок, може да забележиме драстично зголемување на вкупниот износ на договори за јавни набавки на средните училишта во периодот од 2014 до 2016 година. Трошоците за јавните набавки се зголемени од 139.242.875 денари во 2014 година на 220.837.755 денари во 2016 година, односно за 58 проценти.

Со анализата на завршните сметки на 100 средни училишта во Република Македонија за 2013 година, 2014 година, 2015 година и 2016 година, како и со анализата на јавните набавки на овие средни училишта за истиот временски период, се забележува дека дел од средните училишта располагаат со поголеми капацитети, поголеми финансиски средства и ресурси кои ги вложуваат во својата работа, додека за дел од училиштата финансиските средства се доволни само за задоволување на основните потреби на воспитно образованиот процес.

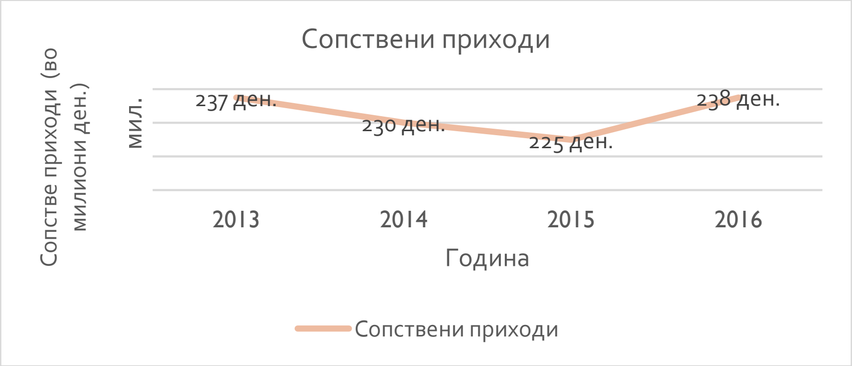
Во рамките на истражувањето ги анализиравме и временските серии 2013–2016 година за поголем број ставки во завршните сметки на училиштата вклучувајќи и вкупни приходи, вкупни сопствени приходи, како и расходите за комунални услуги, греење, комуникација и транспорт. Во рамките на приказот на вкупните приходи, како и вкупните сопствени приходи, не се забележуваат поголеми осцилации во периодот кој е предмет на наш интерес.

Слика 5. Вкупни приходи на јавните средни училишта во Македонија (период 2013–2016).[16]



Извор: Завршни сметки на училиштата за 2013, 2014, 2015 и 2016 година, прибрани преку барања за слободен пристап од информации од јавен карактер.

Слика 6. Сопствени приходи на јавните средни училишта во Македонија – сметка 787 (период 2013–2016) во милиони денари[17]



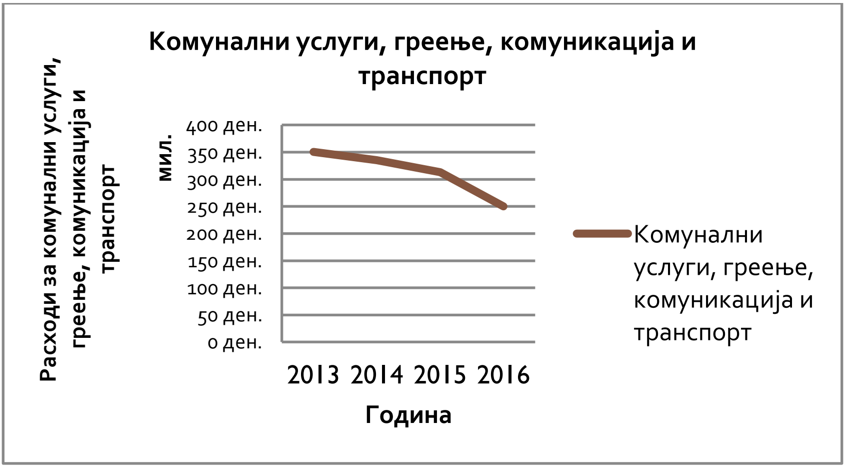
[16]Во пресметките не се вклучени вкупните приходи на училиштата СОУ „Димитар Влахов" – Струмица и СОСУ „Св. Кирил и Методиј" – Охрид кои до завршувањето на овој извештај не ги доставија завршните сметки.

[17]Во пресметките не се вклучени сопствените приходи на СОУ „Димитар Влахов" – Струмица и СОСУ „Св. Кирил и Методиј" – Охрид кои до завршувањето на овој извештај не ги доставија завршните сметки.

Извор: Завршни сметки на училиштата за 2013, 2014, 2015 и 2016 година, прибрани преку барања за слободен пристап од информации од јавен карактер.

На расходната страна ги прикажуваме збирните податоци за расходи за комунални услуги, греење, комуникација и транспорт (сметка 421).

Слика 7. Расходи за комунални услуги, греење, комуникација и транспорт на јавните средни училишта во Македонија (период 2013–2016)[18].



Извор: Завршни сметки на училиштата за 2013, 2014, 2015 и 2016 година, прибрани преку барања за слободен пристап од информации од јавен карактер.

Претходниот сликовит приказ покажува видливо намалување на расходите за комунални услуги, греење, комуникација и транспорт. Имено, расходите за оваа ставка се намалени од 350.502.908 денари во 2013 година на 251.382.981 денари во 2016 година што претставува намалување од 28,28%. Интересно е да се нагласи дека најголемото намалување настанува во последната анализирана година – 2016.

[18] Во пресметките не се вклучени сопствените приходи на СОУ „Димитар Влахов" – Струмица и СОСУ „Св. Кирил и Методиј" – Охрид кои до завршувањето на овој извештај не ги доставија завршните сметки.

Разлики во средното образование постојат и по други основи. Во таа насока, истражувањето покажа дека постои голема диспропорција во бројот на ученици, во бројот на наставници, како и во другите капацитети и параметри на средните училишта. Во учебната 2016/2017 година, најмногу ученици има запишано во СМУГС „Д-р Панче Караѓозов“ – Скопје, понатаму следуваат СОМУ „Никола Штејн“ – Тетово и СУГС ГИМНАЗИЈА „Зеф Љуш Марку“ – Скопје, додека најмалку ученици има запишано во СОЕУ „Кузман Шапкарев“ – Битола, ДУЦОР „Партенија Зографски“ – Скопје и ДУРДМОВ „Димитар Влахов“ – Скопје (види табела 1 и табела 2).

Табела 1. Училишта со најголем број ученици во наставната 2016/2017 година

Бр.	Училиште (краток назив)	Број на ученици
1	СМУГС „Д-р ПАНЧЕ КАРАЃОЗОВ“ – СКОПЈЕ	2290
2	СОМУ „НИКОЛА ШТЕЈН“ – ТЕТОВО	2051
3	СУГС ГИМНАЗИЈА „ЗЕФ ЉУШ МАРКУ“ – СКОПЈЕ	1968
4	ОСТУ „НАЦЕ БУЃОНИ“ – КУМАНОВО	1966
5	СЕПУГС „АРСЕНИ ЈОВКОВ“ – СКОПЈЕ	1765
6	СЕПУГС „ВАСИЛ АНТЕВСКИ ДРЕН“ – СКОПЈЕ	1568
7	СОУ ГИМНАЗИЈА „КИРИЛ ПЕЈЧИНОВИЌ“ – ТЕТОВО	1370
8	СОУ „НИКО НЕСТОР“ – СТРУГА	1305
9	СГГУГС „ЗДРАВКО ЦВЕТКОВСКИ“ – СКОПЈЕ	1246
10	СУГС „ГЕОРГИ ДИМИТРОВ“ – СКОПЈЕ	1238

Извор: Министерство за образование и наука на РМ

Табела 2. Училишта со најмал број ученици во наставната 2016/2017 година

Бр.	Училиште (краток назив)	Број на ученици
94	ДМУ „ТОДОР СКАЛОВСКИ – ТЕТОЕЦ“ – ТЕТОВО	151
95	СОУ „МАВРОВО – РОСТУШЕ“ – МАВРОВО И РОСТУШЕ	136
96	ДРЖАВНО МУЗИЧКО УЧИЛИШТЕ БИТОЛА – БИТОЛА	115
97	ДСУ ЗА РЕХАБИЛИТАЦИЈА И ОБРАЗОВАНИЕ „СВ. НАУМ ОХРИДСКИ“ – СКОПЈЕ	105
98	СОУ „АТА“ – ЦЕНТАР ЖУПА	94
99	СОУ „ДИМИТАР МИРАСЧИЕВ“ - ШТИП	90
100	ЦЕНТАР ЗА СПЕЦИЈАЛНО СРЕДНО НАСОЧЕНО ОБРАЗОВАНИЕ И ВОСПИТАНИЕ „ИСКРА“ – ШТИП	70
101	СОЕУ „КУЗМАН ШАПКАРЕВ“ – БИТОЛА	59
102	ДУЦОР „ПАРТЕНИЈА ЗОГРАФСКИ“ – СКОПЈЕ	37
103	ДУРДМОВ „ДИМИТАР ВЛАХОВ“ – СКОПЈЕ	17

Извор: Министерство за образование и наука на РМ

Во однос на бројот на наставен кадар ангажиран во воспитно-образовниот процес, во учебната 2016/17 година најмногу лица се ангажирани во СОМУ „Никола Штејн“ – Тетово и тоа 201 лице, додека најмалку лица се ангажирани во СОСУ „Илинден“ – Илинден и тоа 15 лица (види табела 3 и 4).

Табела 3. Училишта со најголем број наставен кадар во наставната 2016/2017 година

Бр.	Училиште (краток назив)	Број на наставен кадар
1	СОМУ „НИКОЛА ШТЕЈН“ – ТЕТОВО	201
2	ДМБУЦ „ИЛИЈА НИКОЛОВСКИ ЛУЈ“ – СКОПЈЕ	180
3	СОСУ „МОША ПИЈАДЕ“ – ТЕТОВО	168
4	СОУ „НИКО НЕСТОР“ – СТРУГА	160
5	ОСТУ „НАЦЕ БУЃОНИ“ – КУМАНОВО	147
6	СУГС ГИМНАЗИЈА „ЗЕФ ЉУШ МАРКУ“ – СКОПЈЕ	138
7	СЕПУГС „АРСЕНИ ЈОВКОВ“ – СКОПЈЕ	134
8	СГГУГС „ЗДРАВКО ЦВЕТКОВСКИ“ – СКОПЈЕ	133
9	СОУ „ПЕРО НАКОВ“ – КУМАНОВО	132
10	СМУГС „Д-р ПАНЧЕ КАРАЃОЗОВ“ – СКОПЈЕ	124

Извор: Министерство за образование и наука на РМ

Табела 4. Училишта со најмал број наставен кадар во наставната 2016/2017 година

Бр.	Училиште (краток назив)	Број на наставен кадар
94	ДУРДМОВ „ДИМИТАР ВЛАХОВ" – СКОПЈЕ	29
95	ДСУ ЗА РЕХАБИЛИТАЦИЈА И ОБРАЗОВАНИЕ „СВ. НАУМ ОХРИДСКИ" – СКОПЈЕ	27
96	СОУ „НАУМ НАУМОВСКИ - БОРЧЕ" – КРУШЕВО	27
97	ДУЦОР „ПАРТЕНИЈА ЗОГРАФСКИ" – СКОПЈЕ	26
98	СОУ „ДИМИТАР МИРАСЧИЕВ" – ШТИП	26
99	СОЕУ „КУЗМАН ШАПКАРЕВ" – БИТОЛА	23
100	СОУ „МАВРОВО - РОСТУШЕ" – МАВРОВО И РОСТУШЕ	22
101	СОУ „АТА" – ЦЕНТАР ЖУПА	19
102	ЦЕНТАР ЗА СПЕЦИЈАЛНО СРЕДНО НАСОЧЕНО ОБРАЗОВАНИЕ И ВОСПИТАНИЕ „ИСКРА" – ШТИП	18
103	СОСУ „ИЛИНДЕН" – ИЛИНДЕН	15

Извор: Министерство за образование и наука на РМ

Кога ги анализираме бројките содржани во табелата 5, која ни ја покажува вредноста на јавните набавки кои средните училишта како договорни органи, согласно со Законот за јавните набавки, ги спроведувале во 2016 година, се забележува дека најмногу средства за јавни набавки потрошила СУГС Гимназија „Зеф Љуш Марку" – Скопје и тоа 11.686.027 денари, понатаму следува СЕПУГС „Арсени Јовков" – Скопје со потрошени 9.230.904 денари и на трето место по потрошени средства за јавни набавки е АСУЦ „Боро Петрушевски" – Скопје со потрошени 8.984.761 денари.

Табела 5. Училишта со највисока вредност на вкупниот износ на склучени договори за јавни набавки во 2016 година.

Бр.	Училиште (краток назив)	Јавни набавки
1	СУГС ГИМНАЗИЈА „ЗЕФ ЉУШ МАРКУ" – СКОПЈЕ	11.686.027 ден.
2	СЕПУГС „АРСЕНИ ЈОВКОВ" – СКОПЈЕ	9.230.904 ден.
3	АСУЦ „БОРО ПЕТРУШЕВСКИ" – СКОПЈЕ	8.984.761 ден.
4	СУГС „МАРИЈА КИРИ СКЛОДОВСКА" – СКОПЈЕ	8.787.293 ден.
5	ДУЦОР „ПАРТЕНИЈА ЗОГРАФСКИ" – СКОПЈЕ	8.122.887 ден.
6	СУГС ГИМНАЗИЈА „ОРЦЕ НИКОЛОВ" – СКОПЈЕ	8.016.213 ден.
7	СГГУГС „ЗДРАВКО ЦВЕТКОВСКИ" – СКОПЈЕ	7.522.599 ден.
8	СУГС „ЦВЕТАН ДИМОВ" – СКОПЈЕ	7.512.665 ден.
9	СУГС „ЛАЗАР ТАНЕВ" – СКОПЈЕ	6.547.897 ден.
10	ДУРДМОВ „ДИМИТАР ВЛАХОВ" – СКОПЈЕ	6.377.853 ден.

Извор: Електронски систем на Бирото за јавни набавки

Од друга страна, согласно со бројките наведени во табелата 6, која ни ја покажува вредноста на јавните набавки кои средните училишта како договорни органи согласно со Законот за јавните набавки ги спроведувале во 2016 година, следните три училишта потрошиле најмалку пари за јавни набавки: СОУ ГИМНАЗИЈА „Јосип Броз Тито" – Битола, 83.922 денари, понатаму следува СОТУ „Ѓорѓи Наумов" – Битола со потрошени 79.802 денари и најмалку средства за јавни набавки во 2016 година има потрошено СОУ „Маврово – Ростуше" – Маврово и Ростуше односно 66.990 денари.

Табела 6. Училишта со најниска вредност на вкупниот износ на склучени договори за јавни набавки во 2016 година.

Бр.	Училиште (краток назив)	Јавни набавки
79	СОУ „ИСМЕТ ЈАШАРИ“ – ЛИПКОВО	172.740 ден.
80	СОУ „ЉУПЧО САНТОВ“ – КОЧАНИ	171.928 ден.
81	СОУ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“ – ОХРИД	137.470 ден.
82	СОУ ГИМНАЗИЈА „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ – КУМАНОВО	114.842 ден.
83	СОУ „РИСТЕ РИСТЕСКИ - РИЧКО“ – ПРИЛЕП	107.770 ден.
84	СОУ „ВАНЧО ПРКЕ“ – ВИНИЦА	103.084 ден.
85	СОУ „АТА“ – ЦЕНТАР ЖУПА	92.488 ден.
86	СОУ- ГИМНАЗИЈА „ЈОСИП БРОЗ ТИТО“ – БИТОЛА	83.922 ден.
87	СОТУ „ЃОРЃИ НАУМОВ“ – БИТОЛА	79.802 ден.
88	СОУ „МАВРОВО - РОСТУШЕ“ – МАВРОВО И РОСТУШЕ	66.990 ден.

Извор: Електронски систем на Бирото за јавни набавки

Споредбата на вкупните приходи на средните училишта во Република Македонија покажува големи разлики помеѓу нив. Па така, наголеми вкупни приходи во 2016 година има остварено АСУЦ „Боро Петрушевски“ – Скопје со остварени 123.233.836 денари, понатаму следува СОМУ „Никола Штејн“ – Тетово со остварени 122.028.861 денари и на трето место по остварени вкупни приходи е СОСУ „Моша Пијаде“ – Тетово со остварени 115.557.165 денари. Средно училиште со најмали вкупни приходи во 2016 година е СОУ „Гостивар“ – Гостивар со остварени 9.762.925 денари (види табела 7 и 8).

Табела 7. Училишта со највисоки вкупни приходи во 2016 година

Бр.	Училиште	Вкупни приходи
1	АСУЦ „БОРО ПЕТРУШЕВСКИ" – СКОПЈЕ	123.233.836 ден.
2	СОМУ „НИКОЛА ШТЕЈН" – ТЕТОВО	122.028.861 ден.
3	СОСУ „МОША ПИЈАДЕ" – ТЕТОВО	115.557.165 ден.
4	ДМБУЦ „ИЛИЈА НИКОЛОВСКИ - ЛУЈ" – СКОПЈЕ	110.051.196 ден.
5	ОСТУ „НАЦЕ БУЃОНИ" – КУМАНОВО	108.091.596 ден.
6	СОУ „ПЕРО НАКОВ" – КУМАНОВО	82.199.835 ден.
7	СОУ ГИМНАЗИЈА „КИРИЛ ПЕЈЧИНОВИЌ" – ТЕТОВО	81.639.717 ден.
8	СГГУГС „ЗДРАВКО ЦВЕТКОВСКИ" – СКОПЈЕ	79.496.426 ден.
9	СМУГС „Д-р ПАНЧЕ КАРАЃОЗОВ" – СКОПЈЕ	77.755.806 ден.
10	СЕПУГС „АРСЕНИ ЈОВКОВ" – СКОПЈЕ	76.977.439 ден.

Извор: Завршни сметки на училиштата добиени со барања за слободен пристап до информации од јавен карактер испратени до единиците на локалната самоуправа

Табела 8. Училишта со најниски вкупни приходи во 2016 година

Бр.	Училиште	Вкупни приходи
88	СОУ „НЕГОТИНО” - ВРАПЧИШТЕ	19,849,028 ден.
89	СОЕУ „ЈАНЕ САНДАНСКИ” - БИТОЛА	18,908,802 ден.
90	СОУ „НАУМ НАУМОВСКИ - БОРЧЕ” - КРУШЕВО	18,574,526 ден.
91	СОУ „КРСТЕ ПЕТКОВ МИСИРКОВ” - ДЕМИР ХИСАР	17,138,318 ден.
92	СОУ „ДИМИТАР МИРАСЧИЕВ” - ШТИП	16,726,498 ден.
93	СОУ „МИЛЕ ЈАНЕВСКИ - ЏИНГАР” - МАКЕДОНСКА КАМЕНИЦА	16,144,574 ден.
94	СОЕУ „КУЗМАН ШАПКАРЕВ” - БИТОЛА	15,663,326 ден.
95	СОУ „МАВРОВО - РОСТУШЕ” - МАВРОВО И РОСТУШЕ	11,781,356 ден.
96	СОСУ „ИЛИНДЕН” - ИЛИНДЕН	11,046,455 ден.
97	СОУ „ГОСТИВАР” - ГОСТИВАР	9,762,925 ден.

Извор: Завршни сметки на училиштата добиени со барања за слободен пристап до информации од јавен карактер испратени до единиците на локалната самоуправа

Големи разлики помеѓу училиштата постојат и во делот на остварените сопствени приходи. Имено, најголеми сопствени приходи во 2016 година има остварено АСУЦ „Боро Петрушевски“ – Скопје со вкупен износ од 68.177.824 денари, понатаму следува СОСУ „Моша Пијаде“ – Тетово со вкупен износ од 18.269.293 денари и на трето место е СУГС „Лазар Танев“ – Скопје со остварен износ од 7.230.965 денари. Средно училиште со најмал износ на остварени сопствени приходи е СОСУ „Илинден“ – Илинден со остварени 2.400 денари.

Табела 9. Училишта со највисоки сопствени приходи во 2016 година

Бр.	Училиште	Сопствени приходи
1	АСУЦ „БОРО ПЕТРУШЕВСКИ" – СКОПЈЕ	68.177.824 ден.
2	СОСУ „МОША ПИЈАДЕ" – ТЕТОВО	18.269.293 ден.
3	СУГС „ЛАЗАР ТАНЕВ" – СКОПЈЕ	7.230.965 ден.
4	ДМБУЦ „ИЛИЈА НИКОЛОВСКИ - ЛУЈ" – СКОПЈЕ	7.129.452 ден.
5	СГГУГС „ЗДРАВКО ЦВЕТКОВСКИ" – СКОПЈЕ	6.397.900 ден.
6	ОСТУ „НАЦЕ БУЃОНИ" – КУМАНОВО	6.247.688 ден.
7	СОЗШУ „ЃОРЧЕ ПЕТРОВ" – КАВАДАРЦИ	5.741.814 ден.
8	СЕПУГС „АРСЕНИ ЈОВКОВ" – СКОПЈЕ	4.905.321 ден.
9	СУГС „ДИМИТАР ВЛАХОВ" – СКОПЈЕ	4.711.642 ден.
10	СУГС „ЦВЕТАН ДИМОВ" – СКОПЈЕ	4.530.873 ден.

Извор: Завршни сметки на училиштата добиени со барања за слободен пристап до информации од јавен карактер испратени до единиците на локалната самоуправа

Табела 10. Училишта со најниски сопствени приходи во 2016 година

Бр.	Училиште	Сопствени приходи
83	СОУ- ГИМНАЗИЈА „ЈОСИП БРОЗ ТИТО” - БИТОЛА	170,205 ден.
84	ДСУЛУД „ЛАЗАР ЛИЧЕНОСКИ” - СКОПЈЕ	161,634 ден.
85	СОТУ „ЃОЦЕ СТОЈЧЕСКИ” - ТЕТОВО	156,550 ден.
86	СОУ ГИМНАЗИЈА „САМИ ФРАШЕРИ” - КУМАНОВО	138,365 ден.
87	СОУ ГИМНАЗИЈА „МИРЧЕ АЦЕВ” - ПРИЛЕП	125,125 ден.
88	СОУ „НЕГОТИНО” - ВРАПЧИШТЕ	124,722 ден.
89	СОУ „НАУМ НАУМОВСКИ - БОРЧЕ” - ПРОБИШТИП	119,215 ден.
90	СОУ ГИМНАЗИЈА „СЛАВЧО СТОЈМЕНСКИ” - ШТИП	66,472 ден.
91	ЦЕНТАР ЗА СПЕЦИЈАЛНО СРЕДНО НАСОЧЕНО ОБРАЗОВАНИЕ И ВОСПИТАНИЕ „ИСКРА” - ШТИП	31,798 ден.
92	СОСУ „ИЛИНДЕН” - ИЛИНДЕН	2,400 ден.

Извор: Завршни сметки на училиштата добиени со барања за слободен пристап до информации од јавен карактер испратени до единиците на локалната самоуправа

Согласно со добиените податоци, направена е и ранг-листа на средни училишта според исплатени плати. Најмногу средства за исплата на плати во 2016 година се предвидени во ДМБУЦ „Илија Николовски - Луј“ – Скопје и тоа 87.298.135 денари, понатаму следува СОМУ „Никола Штејн“ – Тетово со износ од 84.072.717 денари и на трето место е СОСУ „Моша Пијаде“ – Тетово со исплатени 80.772.911 денари. Средно училиште со најмал износ на исплатени плати е СОСУ „Илинден“ – Илинден со износ од 5.086.331 денари.

Табела 11. Училишта со највисок расход за плати и надоместоци во 2016 година

Бр.	Училиште	Плати и надоместоци
1	ДМБУЦ „ИЛИЈА НИКОЛОВСКИ - ЛУЈ" – СКОПЈЕ	87.298.135 ден.
2	СОМУ „НИКОЛА ШТЕЈН" – ТЕТОВО	84.072.717 ден.
3	СОСУ „МОША ПИЈАДЕ" – ТЕТОВО	80.772.911 ден.
4	ОСТУ „НАЦЕ БУЃОНИ" – КУМАНОВО	68.011.901 ден.
5	СОУ ГИМНАЗИЈА „КИРИЛ ПЕЈЧИНОВИЌ" – ТЕТОВО	63.153.234 ден.
6	СУГС ГИМНАЗИЈА „ЗЕФ ЉУШ МАРКУ" – СКОПЈЕ	61.143.386 ден.
7	АСУЦ „БОРО ПЕТРУШЕВСКИ" – СКОПЈЕ	60.915.948 ден.
8	СОУ „ПЕРО НАКОВ" — КУМАНОВО	58.618.247 ден.
9	СЕПУГС „АРСЕНИ ЈОВКОВ" — СКОПЈЕ	58.024.772 ден.
10	СМУГС „Д-р ПАНЧЕ КАРАЃОЗОВ" — СКОПЈЕ	57.824.066 ден.

Извор: Завршни сметки на училиштата добиени со барања за слободен пристап до информации од јавен карактер испратени до единиците на локалната самоуправа

Табела 12. Училишта со најнизок расход за плати и надоместоци во 2016 година

Бр.	Училиште	Плати и надоместоци
90	СОУ „МИТКО ПЕНЏУКЛИСКИ” - КРАТОВО	13,045,576 ден.
91	СОУ „ДИМИТАР МИРАСЧИЕВ” - ШТИП	12,787,824 ден.
92	СОУ „КРСТЕ ПЕТКОВ МИСИРКОВ” - ДЕМИР ХИСАР	12,726,847 ден.
93	СОУ „ИСМЕТ ЈАШАРИ” - ЛИПКОВО	12,441,945 ден.
94	СОЕУ „КУЗМАН ШАПКАРЕВ” - БИТОЛА	12,436,191 ден.
95	СОУ „МИЛЕ ЈАНЕВСКИ - ЏИНГАР” - МАКЕДОНСКА КАМЕНИЦА	11,235,100 ден.
96	СОУ „НЕГОТИНО” - ВРАПЧИШТЕ	10,038,123 ден.
97	СОУ „МАВРОВО - РОСТУШЕ” - МАВРОВО И РОСТУШЕ	7,639,956 ден.
98	СОУ „АТА” - ЦЕНТАР ЖУПА	7,175,989 ден.
99	СОСУ „ИЛИНДЕН” - ИЛИНДЕН	5,086,331 ден.

Извор: Завршни сметки на училиштата добиени со барања за слободен пристап до информации од јавен карактер испратени до единиците на локалната самоуправа

Во однос на категоријата расходи за комунални услуги, греење, комуникација и транспорт, во 2016 година најголем износ има потрошено АСУЦ „Боро Петрушевски“ – Скопје и тоа 8.366.163 денари, понатаму следува СМУГС „Д-р Панче Караѓозов“ – Скопје со износ од 8.262.449 денари и на трето место е ДМБУЦ „Илија Николовски - Луј“ – Скопје со износ од 7.394.682 денари. Најмалку има потрошено за оваа намена СОУ „Мирко Милески“ – Кичево со износ од 101.950 денари.

Табела 13. Училишта со највисок расход за комунални услуги, греење, комуникација и транспорт во 2016 година

Бр.	Училиште	Комунални услуги, греење, комуникација и транспорт
1	АСУЦ „БОРО ПЕТРУШЕВСКИ” - СКОПЈЕ	8,366,163 ден.
2	СМУГС „Д-р ПАНЧЕ КАРАЃОЗОВ” - СКОПЈЕ	8,262,449 ден.
3	ДМБУЦ „ИЛИЈА НИКОЛОВСКИ ЛУЈ” - СКОПЈЕ	7,394,682 ден.
4	СУГС ГИМНАЗИЈА „ЈОСИП БРОЗ ТИТО” - СКОПЈЕ	6,572,623 ден.
5	СОСУ „МОША ПИЈАДЕ” - ТЕТОВО	5,308,979 ден.
6	СУГС „8-ми СЕПТЕМВРИ” - СКОПЈЕ	5,222,638 ден.
7	СОУ ГИМНАЗИЈА „КИРИЛ ПЕЈЧИНОВИЌ” - ТЕТОВО	5,170,774 ден.
8	СОУ „ПЕРО НАКОВ” - КУМАНОВО	5,114,976 ден.
9	СОУ „НИКОЛА КАРЕВ” - СТРУМИЦА	5,047,891 ден.
10	СОМУ „НИКОЛА ШТЕЈН” - ТЕТОВО	4,966,974 ден.

Извор: Завршни сметки на училиштата добиени со барања за слободен пристап до информации од јавен карактер испратени до единиците на локалната самоуправа

Табела 14. Училишта со најнизок расход за комунални услуги, греење, комуникација и транспорт во 2016 година

Бр.	**Училиште**	**Комунални услуги, греење, комуникација и транспорт**
87	ДРЖАВНО МУЗИЧКО УЧИЛИШТЕ БИТОЛА - БИТОЛА	914,173 ден.
88	СОУ „БОГДАНЦИ” - БОГДАНЦИ	774,004 ден.
89	ДМУЦ„СЕРГЕЈ МИХАЈЛОВ” - ШТИП	705,777 ден.
90	СОУ „ЦАР САМОИЛ” - РЕСЕН	633,673 ден.
91	СОУ „ИСМЕТ ЈАШАРИ” - ЛИПКОВО	629,208 ден.
92	СОЕУ „ГОСТИВАР” - ГОСТИВАР	537,403 ден.
93	СОУ „МАВРОВО - РОСТУШЕ” - МАВРОВО И РОСТУШЕ	459,722 ден.
94	СОУ „АТА” - ЦЕНТАР ЖУПА	458,890 ден.
95	СОМУ „ГОСТИВАР” - ГОСТИВАР	295,224 ден.
96	СОУ ”МИРКО МИЛЕСКИ” - КИЧЕВО	101,950 ден.

Извор: Завршни сметки на училиштата добиени со барања за слободен пристап до информации од јавен карактер испратени до единиците на локалната самоуправа

Интересно е да се направи и компарација меѓу средните училишта во Република Македонија од аспект дали постојат разлики помеѓу приходите и расходите на училиштата изразени релативно, по ученик, односно по вработен. Дополнително, компаративниот преглед е даден по планските региони во земјата, па на тој начин може да се увидат евентуалните регионални дискрепанции во средното образование. Пресметаните вредности се претставени во табелата 15.

Табела 15. Приходи и расходи во планските региони во Македонија (по ученик, 2016 година)

Регион	Јавни набавки по ученик	Вкупни приходи по ученик	Сопствени приходи по ученик	Просечен месечен расход за плати и надоместоци по вработен	Расходи за ком. услуги, греење, комуникација, транспорт
Вардарски	2.531,67 ден.	70.910,20 ден.	4.095,13 ден.	28.528,75 ден.	3.865,25 ден.
Источен	2.289,18 ден.	74.972,58 ден.	1.690,67 ден.	30.134,29 ден.	3.599,36 ден.
Југозападен	587,26 ден.	61.054,42 ден.	699,84 ден.	30.634,34 ден.	2.172,55 ден.
Југоисточен	3.757,33 ден.	57.699,52 ден.	2.008,30 ден.	27.261.29 ден.	2.909,35 ден.
Пелагониски	659,54 ден.	68.233,33 ден.	1.995,45 ден.	30.477,20 ден.	4.242,96 ден.
Полошки	1.135,17 ден.	60.864,90 ден.	3.296,95 ден.	29.126,11 ден.	2.571,15 ден.
Североисточен	1.870,46 ден.	58.642,66 ден.	1.800,79 ден.	30.586,65 ден.	2.604,68 ден.
Скопски	6.150,52 ден.	58.297,23 ден.	5.677,96 ден.	30.372,79 ден.	4.530,82 ден.

Извор: Министерство за образование и наука на РМ; Електронска евиденција на Бирото за јавни набавки на РМ и завршни сметки на средните училишта.

Од податоците во табелата може да се констатира дека најголем износ за јавни набавки по ученик во 2016 година е потрошен во Скопскиот плански регион, а најмал во Пелагонискиот регион. Помеѓу регионите постојат значајни разлики и во однос на сопствените приходи, како и расходите за комунални услуги, греење, комуникација и транспорт по ученик. Како што може да се види од табелата бр.15, нема поголеми разлики во потрошените средства по регион во однос на плати и надоместоци.

Подетални информации за средните училишта во земјата се достапни на нашиот сајт www.budnooko.mk

Од спроведеното истражување, како и од наведените согледувања, констатации и најдобри практики детектирани во светски рамки, како **заклучни согледувања** може да се издвојат следните:

- Јавноста и заинтересираните страни за средното образование (родители, ученици, медиуми и др.) немаат доволно информации за трошењето на јавните средства за финансирање на образование.
- Во голем дел, општините не се транспарентни во трошењето на јавните средства. Дури 11 општини не доставија одговор на доставените барања за пристап до информации од јавен карактер, по што беа поднесени жалби до Комисијата за заштита на правото за пристап до информации од јавен карактер.
- Министерството за образование и наука е отворено и транспарентно во делот на финансирање на средното образование. Сите побарани информации поврзани со истражувањето беа доставени во законски предвидениот рок.
- Бројот на ученици во средното образование драматично опаѓа. Бројот на ученици запишани во јавните средни училишта е намален од 85.038 ученици во учебната 2013/14 година на 70.139 ученици во учебната 2016/17, односно бројот на ученици е намален за 17,52% во наведениот период.
- За разлика од тоа, трошењето на јавни средства во средното образование бележи евидентно зголемување. Трошоците за јавните набавки се зголемени од 139.242.875 денари во 2014 година на 220.837.755 денари во 2016 година, односно за 58 проценти.
- Помеѓу планските региони во земјата постои евидентна разлика во износот на средствата потрошени по ученик за јавни набавки, комунални услуги, греење, комуникација и транспорт. За разлика од тоа, нема поголеми разлики помеѓу регионите во делот на расходи за плати и надоместоци.
- На ниво на Република Македонија, видливо е намалување на расходите за комунални услуги, греење, комуникација и транспорт во периодот 2013–2016 година. Имено, расходите за оваа ставка се намалени од 350.502.908 денари во 2013 година на 250.097.513 денари во 2016 година што претставува намалување од 28,64%. Интересно е да се нагласи дека најголемото намалување настанува во последната анализирана година – 2016.
- Истражувањето исто така покажа дека постојат големи разлики во делот на сопствените приходи кои училиштата ги остваруваат. Согласно со податоците добиени од истражувањето, кај најголем

дел од средните училишта средствата остварени од сопствени извори се многу мали. Само кај многу мал дел од средните училишта се забележува остварување на поголеми средства од сопствени извори од кои како топ 3 средни училишта кои оствариле највисоки износи на сопствени приходи во 2016 година се издвојуваат: АСУЦ „БОРО ПЕТРУШЕВСКИ" – СКОПЈЕ со вкупен износ од 68.177.824 денари, понатаму следува СОСУ „МОША ПИЈАДЕ" – ТЕТОВО со вкупен износ од 18.269.293 денари и на трето место е СУГС „ЛАЗАР ТАНЕВ" – СКОПЈЕ со остварен износ од 7.230.965 денари.

- Недостасува ефикасно планирање на расположливите средства.
- Недостасуваат широки консултации помеѓу органите на училиштата и родителите и со средношколците со цел заедничко креирање на политики, вклучувајќи го и финансирањето на образованието.
- Зголемување на капацитетите на надлежните сектори за средно образование во рамките на единиците на локалната самоуправа.
- Потребно е доследно почитување на правилата за јавни набавки и спроведување на постапките за јавни набавки согласно со правилата содржани во Законот за јавни набавки.

ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ОТЧЕТНОСТА, ЕКОНОМИЧНОСТА И ТРАНСПАРЕНТНОСТА ВО ТРОШЕЊЕТО НА ЈАВНИТЕ СРЕДСТВА ЗА ФИНАНСИРАЊЕ НА ОПШТИНСКИТЕ И ДРЖАВНИТЕ СРЕДНИ УЧИЛИШТА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Врз база на спроведеното компаративно и емпириско истражување, беа формулирани следниве препораки:

ДО МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА:

1) Со цел да се обезбеди ефикасност и економичност во трошењето на средствата на средните училишта, потребно е да се зголемат капацитетите за менаџирање на органите на управување на средните училишта. Зголемување на капацитетите на стручните органи на средните училишта од членот 95 од Законот за средно образование исто така е потребно со цел да се влијае во насока на подобрување на актуелните трендови. Во таа смисла се вбројуваат, наставнички совет кој го сочинуваат наставниците и стручните соработници, советот на годината, односно советот на струката кој го сочинуваат наставниците кои изведуваат настава и стручните соработници, – совет на паралелката, раководител на паралелка и стручни активи на наставници по одредени стручни области.
2) Да се охрабри и овозможи активното учество на сите заинтересирани страни при изработка на годишната програма за работа на средните училишта и зголемување на инклузивноста во работата на училишниот одбор, што би вклучувало поголеми консултации со што е можно поширок круг на родители, како и овозможување на претставници од средношколците, преку законски измени, да бидат дел од училишниот одбор.
3) Да се подобри законската рамка која ќе овозможи партиципативно буџетирање и промоција на овој концепт во средното образование.
4) Да се промовираат иницијативи и програми за зајакнување на врските помеѓу училиштата и локалната деловна заедница. Во оваа насока,

предлагаме користење на можноста на концептот општествено - одговорна компанија, со цел обезбедување на финансиски средства за потребите на училиштето, а во контекст на одредбата од Законот за средно образование од членот 88 според која во работата на училишниот одбор учествува претставник од деловната заедница, без право на глас.

5) Да се применуваат современи средства за работа и технолошки иновации, особено во однос на организацијата на менаџментот на училиштата треба предвид да се земат технолошките иновации, како и модерните средства за работа. Во таа насока, препорачуваме инвестирање во користење на модерни технолошки средства, посебни програмски решенија кои овозможуваат сеопфатност и ефикасност на процесот на буџетирање и сметководство.
6) Да се следат светските практики и искуства во поглед на менаџирањето со училишта и подобрување на менаџерските вештини на одговорните лица во средните училишта. Во светски рамки во делот на финансирањето на училиштата и донесување на одлуки колку, како и за што да се троши, се забележуваат неколку модели на менаџмент со училиштата кои во себе опфаќаат неколку концепти и постулати кои се диктирани од глобализацијата, а кои вклучуваат пазарно ориентиран, децентрализиран, и сервисно ориентиран менаџмент.
7) Поттикнување на процес на децентрализација во одлучувањето во кој најголем дел од одлуките би се донесувале во рамките на училиштата преку инклузивен процес.
8) Промовирање на најнови модели на планирање на финансиите и трошоците на средните училишта и најдобри практики.

ДО СРЕДНИТЕ УЧИЛИШТА:

1) Да ја подобрат транспарентноста во својата работа, особено во контекст на трошењето на јавните средства, известувањето на јавноста, како и постапувањето по барањата за пристап до информации од јавен карактер.
2) Подобро менаџирање со системот на јавните набавки, преку зајакнување на капацитетите на одговорните лица, референти за јавни набавки и комисии за јавни набавки на средните училишта како договорни органи. Законот за јавните набавки ги поставува правилата за спроведување на јавните набавки, како и посебните постапки и процедури. Во таа насока, потребно е зајакнување на нивните професионални компетенции и вештини потребни за спроведување на

постапката за јавни набавки, зголемување на инклузивноста во процесот на изработка на годишниот план за јавни набавки, како и зголемување на транспарентноста во спроведувањето на годишниот план за јавни набавки.

3) Со оглед на ограничените буџетски средства, а со цел обезбедување на дополнителни финансиски средства, потребно е јавните средни училишта да ги зголемат своите капацитети за обезбедување на дополнителни приходи, како и активно да работат на развој на алтернативните начини на финансирање. Во таа насока, од особено значење е да ги развијат можностите за соработка со други училишта, деловната заедница, како и други релевантни институции и организации.
4) Поттикнување на меѓуопштинска соработка во поглед на менаџирање на финансиите и финансирањето на образованието.
5) Да поддржат вклучување на сите заинтересирани страни во процесот на планирање на трошоците и изборот на приоритети кои ќе се финансираат на ниво на средно училиште. Колку е потранспарентен процесот на креирање на буџетите, толку потранспарентно и поотчетно ќе биде и трошењето на парите.
6) Бидете иновативни!

ДО РОДИТЕЛИТЕ:

1) Да покажат поголем интерес за трошењето на средствата при школувањето на нивните деца, особено во однос на условите, начинот и постапката на трошењето на јавните средства во средното образование.
2) Да иницираат и активно да учествуваат во консултации помеѓу органите на училиштата и средношколците со цел заедничко креирање на политики, вклучувајќи го и финансирањето на образованието.
3) Да преземаат заеднички акции во рамките на образовниот процес во средното образование. Заедничкиот интерес, акции и активности ја зголемуваат транспарентност на образовниот процес, особено во контекст на трошењето на јавните средства.
4) Активно да го поддржат концептот на партиципативното буџетирање и неговото инкорпорирање во образовниот систем на земјата. Покрај контролата на транспарентноста на трошењето, овој концепт ги развива и вештините на нивните деца и ќе им овозможи подоцна да успеат како професионалци во нивните идни кариери.

БИБЛИОГРАФИЈА

- EU Progress Report for the former Yugoslav Republic of Macedonia достапно на https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_document s/2016/20161109_report _the_forme r_y ugoslav_republic_of_macedonia.pdf
- Financing schools in Europe: Mechanism, Methods and Criteria in Public Funding, European Commission, достапно на http://www.erasmusplus.sk/uploads/publikacie/170EN.pdf
- Garfield, R.; Holsinger, D.; Ziderman, A. "The costs of secondary expansion". ESP Discussion Paper Series, Education and Social Policy Dept. Washington DC, 1994, World Bank.
- Keith Lewin, Franzoise Caillods, "Financing secondary education in developing countries: Strategies for sustainable growth", International Institute for Educational Planning, достапно на http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001248/124844e.pdf.
- Linden, T., "Issues in secondary education". Position Paper: Inter- Agency Consultation Meeting on Secondary Education. June, 1999. Paris: UNESCO.
- Penrose, P., "Cost-sharing in educational research: public finance, school and household perspectives". Education research report, London, Department for International Development, 1998, UK Government.
- Сеопфатна стратегија во образованието 2016-2020, Министерство за образование и наука, достапно на http://www.mon.gov.mk/images/PRVA-Rabotna-Verzija-na-Strategija-za-obrazovanie-MK.pdf.
- Secondary education Statistics, Eurostat, достапно на http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Secondary_education_statistics#Finance.
- The structure of the European educational system 2014/15, European Commission, достапно на http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/facts_and_figures/education_structures_EN.pdf
- Urgent Reform Priorities for the former Yugoslav Republic of Macedonia (2015) достапно на https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/urgent_reform_priorities_en.pdf

- Закон за Градот Скопје, Службен весник на Република Македонија, бр.55/04.
- Закон за јавните набавки, Службен весник на Република Македонија, бр. 136/2007, 130/2008, 97/2010, 53/2011, 185/2011, 15/2013, 148/2013, 160/2013, 28/2014, 43/2014, 130/2014, 180/2014, 78/2015, 192/2015, 27/2016, 120/2016 и 165/2017.
- Законот за локална самоуправа, Службен весник на Република Македонија, бр. 5/2002.
- Закон за средно образование, Службен весник на Република Македонија, бр. 44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997, 82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 42/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015 и 145/2015.
- Закон за сметководство на буџетите и буџетските корисници, Службен весник на Република Македонија, бр. 61/02, 98/02 и 81/05.
- Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Службен весник на Република Македонија, бр. 61/04.

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

373.5:336.5]:005.332.5(497.7)(047.31)

ДОКМАНОВИЌ, Мишо
Помалку ученици, поголеми трошоци : како до потранспарентно трошење на јавните средства во средното образование? : студија / Мишо Докмановиќ, Катерина Шапкова Коцевска, Дарко Спасевски. - Скопје : Институт за стратешки истражувања и едукација - ИСИЕ, 2018. - 30 стр. : табели ; 21 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 29-30

ISBN 978-608-65157-7-5
1. Шапкова Коцевска, Катерина [автор] 2. Спасевски, Дарко [автор]
а) Средно образование - Јавна потрошувачка - Транспарентност - Македонија - Истражувања
COBISS.MK-ID 106058250

www.budnooko.mk