СЕПТЕМВРИ 2020

Анализа за инвестициските потреби за инфраструктура и технологија во 48 основни училишта во 10 општини во Република Северна Македонија

МЕТОДОЛОГИЈА ЗА РАСПРЕДЕЛБА НА ОПШТИНСКИТЕ БУЏЕТИ ЗА ОСНОВНИТЕ УЧИЛИШТА

Издавач: Здружение за истражување и анализи ЗМАИ, Скопје

Автори: Виктор Митевски, Виктор Стојкоски, Горан Мојаноски, Фатон Сулејмани, Александар Паришев

Лектура: Жанет Ристоска

Превод: Кети Јованова, Муневере Адеми

Подготовка и печат: Винсент Графика ДОО Скопје

Тираж: 120

Скопје, септември 2020

Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот, и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата „Отворено општество - Македонија“

Текст на македонски и на албански јазик.
Проектот е финансиран од Фондацијата „Отворено општество – Македонија“

Драга Цаци,

Твоите идеи, замисли и заложби сè уште живеат и носат позитивни промени во нашето општество. Оваа публикација ти ја посветуваме тебе, а секој нејзин читател ќе има можност да го види плодот на твојата идеја и заложба за современ образовен систем во Македонија.

Засекогаш ќе бидеш дел од нашите мисли, а твоите идеи ќе продолжат да бидат инспирација за нашите идни потфати.

Содржина

ВОВЕД 7

1. МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО 11

2. НАОДИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО 17

Технологија 18

Инфраструктура 20

Наставни средства 22

Ставови на родителите 23

Настава на јазиците на помалубројните етнички заедници 24

3. НАСОКИ ЗА МЕТОДОЛОГИЈА ЗА РАСПРЕДЕЛБА НА СРЕДСТВА ЗА ОСНОВНИ УЧИЛИШТА 25

3.1. Актуелна состојба на начините за распределба на дотациите од Буџетот на РСМ по општини и распределба на добиените дотации по училишта 27

3.1.1. Распределба на дотациите од Буџетот на РСМ по општини.....27

3.1.2. Распределба на добиените дотации по училишта 28

3.1.3. Други начини за утврдување на критериуми за распределба на дотациите 29

3.1.4. Определување и распределба на капитални инвестиции ..29

3.2. Анализа на податоци од истражуваните општини 30

3.3. Предлог-содржина и елементи на методологија 35

3.3.1. Утврдување на параметри за методологија за распределба на блок дотациите за основните училишта 37

3.3.2. Утврдување на плати на вработени во основните училишта ...38

3.3.3. Предлог-начела за утврдување на материјални трошоци за основните училишта 39

3.3.4. Утврдување на цена на услуга по ученик 41

4. ПРОЦЕНИ ЗА ИНВЕСТИЦИИ И АКЦИСКИ ПЛАНОВИ 43

5. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ 45

ВОВЕД

Уставот на Република Северна Македонија предвидува дека основното образование е задолжително и бесплатно за сите. Основното образование се уредува со Законот за основното образование[1], а во Законот и во неговите подзаконски акти е утврдено дека наставата и другите облици на воспитно-образовна работа во училиштата се финансира со средства од Буџетот на Република Северна Македонија. Со децентрализацијата основачи на основните училишта се општините, но постојат и државни основни училишта кои ги основа Владата.

Обврските за финансирање на наставата и другите воспитно-образовни работи што се предвидени со наставниот план и со наставните програми се усогласени меѓу општините и државата. Државата ги финансира платите и личните примања на вработените за изведување на наставата и другите воспитно - образовни активности предвидени со наставниот план за основното училиште. Од истите извори се покриваат и материјалните трошоци на училиштата за одржување на училишниот простор и набавка на нагледни средства и опрема. Општината може да ја дополни добиената наменска дотација за образование со средства од сопствени извори. Средства можат да се обезбедат и од други извори, а истите се користат исклучиво за намената за која се предвидени.

Општината, средствата трансферирани од Буџетот на Република Северна Македонија, ги распределува на основните училишта на своето подрачје за реализација на воспитно-образовниот процес, во согласност со утврдените стандарди и нормативи. Советот на општината е должен да донесе правила и критериуми за распределба на средствата до училиштата, односно да ги распредели дотациите добиени од централно ниво до училиштата и да донесе програма и буџет за образование. Во практиката, дел од советите на општините имаат донесено Одлука за утврдување на критериуми за распределба на блок дотацијата, објавена во службено гласило на општината, но дел од советите не носат вакви одлуки и истите распределбата ја вршат согласно критериумите утврдени во методологија донесена од страна на Владата или врз основа на тековните потреби на училиштата. Истовремено, значајно е да се истакне дека критериумите и формулите за распределба донесени од Советот на општината се разликуваат од општина до општина, но вообичаено појдовен критериум на сите општини е бројот на учениците во општината и бројот на вработените.

[1] Закон за основното образование („Службен весник на Република Македонија“ бр.103/08, 33/10, 116/10, 156/10, 18/11, 51/11, 6/12, 100/12, 24/13, 41/14, 116/14, 135/14, 10/15, 98/15, 145/15, 30/16, 127/16, 67/17 и 64/18)

Со цел добивање сеопфатна слика за состојбите и потребите во секое истражувано училиште, во рамките на оваа анализа беа остварени средби и беа пополнети анкетни прашалници од страна на надлежни лица во училиштата од десетте истражувани општини: Василево, Велес, Карбинци, Куманово, Сарај, Старо Нагоричане, Студеничани, Центар Жупа, Чучер Сандево и Шуто Оризари, како и родителите на ученици кои следат настава во истражуваните училишта. Целта на средбите беше да се утврдат инфраструктурната и техничко-технолошката состојба во основните училишта, финансирањето на капиталните инвестиции, како и начинот на кој се одлучува колкав дел од буџетот ќе биде наменет за секое поединечно основно училиште. При анализата беа опфатени општини со различна големина, географска локација, односот урбана-рурална, различен етнички состав и јазик на кој се изведува наставата.

Сознанијата од горенаведените активности овозможија создавање на сеопфатен приказ на актуелната состојба во училиштата од аспект на состојбите со инфраструктурата, техничко-технолошката опременост и нагледните наставни средства. Истовремено, беше овозможено идентификување на приоритетните проекти, како и потребите за нивно финансирање. Следствено на ова, направени се и акциски планови за реализација на наведените инвестиции. Анализата е заокружена со утврдување на актуелните состојби со финансирањето на основното образование од страна на централната и на локалната власт. Овие информации се основа за предложениот пристап за одредување на методологија и формула со кои финансирањето на основното образование ќе биде транспарентно, правично и ќе овозможи рамномерен и одржлив развој на сите основни училишта.

Публикацијата е поделена во 5 поглавја кои ги опфаќаат сите делови на сеопфатната анализа, а како прилог на оваа публикација е изработена Студија за изводливост на инвестициите во секое училиште и планови за нивно реализирање во следните 2 години. Публикацијата започнува со детален приказ на методологијата која беше развиена од страна на истражувачкиот тим на ЗМАИ, по која се водеше во текот на целото истражување. Потоа, во второто поглавје се опфатени наодите и сознанијата добиени од спроведените анализи, теренските посети и добиените податоци од страна на општините и училиштата. Третото поглавје дава преглед на моменталната законска регулатива и воспоставените практики за распределба на буџетот за основно образование на централно и на локално ниво, како и конкретни предлози за воведување на унифицирана методологија

за распределба на дотациите за основно образование од локалната самоуправа до основните училишта. Во четвртото поглавје се дава генерален осврт на инвестициските потреби на основните училишта, а деталните студии за секоја општина по училиште е дадена во прилогот на оваа публикација, „Студија за изводливост на инвестиции и план за реализација“. Во последната, петта глава, се презентирани заклучоците и препораките кои произлегуваат од целата анализа.

1. МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Предмет на истражување беа основните училишта кои се наоѓаат на територија на 10-те истражувани општини. Основа за избор на општините беше условот во барем едно училиште да има настава на јазиците на помалубројните етнички заедници и/или се изучува изборниот предмет „Јазик и култура на Ромите“.

Табела 1: Општини и основни училишта опфатени со истражувањето

	Општина	Основни училишта
1	Василево	ООУ „Гоце Делчев“, ООУ „Атанас Нивичански“ с.Нова Маала
2	Велес	ООУ „Св.Кирил и Методиј“, ООУ „Стојан Бурчевски Буридан“, ООУ „Панко Брашнаров“, ООУ „Васил Главинов“, ООУ „Блаже Конески“, ООУ „Рајко Жинзифов“, ООМУ „Стефан Гајдов“
3	Карбинци	ООУ „Страшо Пинџур
4	Куманово	ООУ „11 Октомври“, УОМО „Панче Пешев“, ООУ „Крсте Петков Мисирков“, ООУ „Кочо Рацин“, ООУ „Толи Зордумис“, ООУ „Браќа Миладиновци“, ООУ „Бајрам Шабани“, ООУ „Браќа Рибар“ Табановце, ООУ „Јероиним Де Рада“, ООУ „Битолскиот Конгрес“, ООУ „Вера Которка“, ООУ „Магдалена Антова“, ООУ „Наим Фрашери“, ООУ „Вук Караџиќ“, ООУ „Кирил и Методиј“ с. Романовце, ООУ „Христијан Карпош“, ООУ „Карпош“ с. Умин Дол
5	Сарај	ООУ „Бајрам Шабани“ Кондово, ООУ „Дитурија“, ООУ „Фаик Коница“, ООУ „Дрита“, ООУ „Емин Дураку“ с. Буковиќ, ООУ „Ибе Паликуќа“ с. Бојане, ООУ „Сами Фрашери“, ООУ „Бедри Таири“
6	Старо Нагоричане	ООУ „Христијан Тодоровски Карпош“ с. Драгоманце, ООУ „Светозар Марковиќ“, ООУ „Христијан Тодоровски Карпош“
7	Студеничани	ООУ „Алија Авдовиќ“, ООУ „Мустафа Кемал Ататурк“, ООУ „Наим Фрашери“
8	Центар Жупа	ООУ „Нџати Зеќерија“, ООУ „Мустафа Кемал Ататурк“
9	Чучер Сандево	ООУ „Св.Кирил и Методиј“, ООУ „Александар Урдаревски“, ООУ „Михаил Грамено“
10	Шуто Оризари	ООУ „26 Јули“, ООУ „Браќа Рамиз-Хамид“

Преку употреба на различни пристапи за прибирање на податоци – анкети, директни посети и средби со општините, училиштата и родителите успеавме да прибереме сеопфатни податоци за условите во училиштата, нивните технолошки капацитети, како и основните по-

треби за непречено одвивање на наставата. Понатаму, податоците беа обработени и анализирани врз база на однапред одредена методологија која беше развиена во рамки на проектите: „Инфраструктурата и рамномерниот развој во основните училишта во Македонија“[2] и „Активности за унапредување на инфраструктурните и техничко-технолошките капацитети на основните училишта во Чешиново-Облешево и Богданци“[3]. Методолошкиот пристап на истражувањето се одвиваше во 7 чекори кои, општо гледано, претставуваат прибирање на податоци или нивна анализа. Редоследно, чекорите се:

I) Прибирање на податоци од јавен карактер за инфраструктурната и техничко-технолошката состојба на ОУ од истражуваните општини

Целта на првиот чекор е да се обезбедат општи податоци за карактеристиките на училиштата и распределбата на општинските буџети за основно образование во изминатите 5 години. Податочните сетови се поделени во три дела. Првиот се однесува на општите карактеристики на основните училишта, односно овие податоци ги опфаќаат статистичките податоци за бројот на ученици, наставници, инфраструктурните и техничко-технолошките капацитети со кои располагаат училиштата, како и инвестициите од страна на општината и надворешните извори. Вториот сет на податоци се однесува на преглед на извршување на буџетот на општината наменет за основно образование за изминатите 5 години на ниво на 6-цифрено трезорско конто. Третиот сет ги опфаќа сите реализирани проекти во основните училишта на територијата на истражуваните општини. Добиените податоци содржат: име на проектот, име на училиштето во кое се инвестира, вредност на проектот во МКД, извор на финансирање (доколку се работи за донаторски средства или средства од заеми од меѓународни финансиски институции), време на реализација на проектот, намена на проектните средства и изведувач на проектот.

II) Создавање на прашалник за мислењето на вработените во ОУ за квалитетот и квантитетот на инфраструктурните и техничко-технолошките капацитети во нивното ОУ

Податоците добиени од претходниот чекор се искористени за создавање на анкетен прашалник со кој е испитано мислењето на вработените во ОУ за квалитетот и квантитетот на инфраструктурните и техничко-технолошките капацитети. Прашалникот се состои од 7 групи на прашања. Тие се: *1.Генералии за училиштето* – Првата група се состои од 5 прашања кои ги опфаќаат податоците за бројот на смени во ОУ, начинот на кој се одвива наставата, постоењето на Со-

[2] shorturl.at/ehM18
[3] shorturl.at/fhy06

вет на родители и неговите карактеристики и определување на трите најпотребни инфраструктурни проекти во ОУ.

i. *2. Искористеност и амортизација на училишни објекти/технологии* – Втората група на прашања се состои од 17 прашања за степенот на искористеност и амортизација на училишните објекти/технологии. Одговорите на прашањата се во стил на Ликертова скала на која испитаниците даваат оценка на скала од 6 вредности за состојбата на објектот или технологијата. Притоа, степенот на искористеност претставува оценка од 0 до 5, за колку често се употребува објектот/технологијата при наставата – 0 означува многу ретко (максимум еднаш во неделата), а 5 значи дека се употребува секојдневно. На ист начин, степенот на амортизација е со оценка од 0 до 5 за квалитетот на објектот/технологијата, а оценка 0 се дава доколку испитаникот смета дека објектот/технологијата е руиниран и не може да се употребува, а 5 значи дека може да се употребува секогаш кога е потребно. При определување на степенот на амортизација, земено е предвид и времето на изградба или на реновирање на објектот/технологијата.

   3. Дополнителни информации за објекти/технологии – 9 прашања на кои училиштето дава текстуални одговори за фондот на библиотеката (доколку постои), квалитетот на електричната инсталација, пристапност за лица со попреченост и сл.

ii. *4. Нагледни средства и дидактички материјали* – 3 прашања за квантитетот, потребата и начините на кои се обезбедуваат нагледни средства и дидактички материјали во ОУ.

iii. *5. Безбедност и јавно здравје* – 7 прашања за степенот на безбедност во ОУ, бројот на повреди на учениците, наставниот, административниот и техничкиот персонал во ОУ, нивната здравствена состојба, дали училиштето било погодено од природни непогоди, колку често се спроведува дезинфекција во ОУ и дали во ОУ постои безбедносен надзор.*6.Енергетска ефикасност* – 5 прашања за типот на прозорци, врати и фасада, кога истите биле променети или реновирани за последен пат и дали ОУ користи обновливи извори на енергија за греење/ладење.

iv. *7. Комуникација со локалната и со централната власт* – 1 прашање во кое испитаникот дава опис за комуникацијата на ОУ со локалната и со централната власт.

III) Спроведување на анкетниот прашалник за ОУ

Создадениот прашалник е спроведен во два потчекори. Во првиот потчекор, прашалникот беше испратен онлајн на електронската пошта на ОУ и во рок од една недела, надлежните од ОУ доставија одго-

вори. Одговорите беа анализирани од страна на тимот на ЗМАИ, и истите беа искористени во вториот потчекор кој опфати теренска посета во ОУ. При теренската посета беа потврдени доставените одговори и на лице место беа оценети најпотребните инвестиции во ОУ.

IV) Процена на потребните инвестиции во ОУ

Податоците добиени од спроведениот прашалник беа искористени за процена на вредноста на потребните инвестиции во секое ОУ од истражуваните општини. При пресметка на вредноста, како цена за дадениот објект/технологија е земена просечната вредност од 3 добиени понуди. Дополнително, при квантифицирање на големината на потребните инвестиции за дел од големите инфраструктурни зафати како количество беа земени истите бројки добиени од прашалникот, додека при формулирање на квантитетот на помалите инфраструктурни зафати и сите технолошките инвестиции беше направена структура според бројот на ученици, наставници и училници во училиштето. Структурата, заедно со потребните инвестиции, е следната:

- За училишта во кои максималниот број на ученици во една паралелка е 10: 1 проектор, 3 таблети, 1 смарт табла, 1 климатизер, 12 столчиња, 6 клупи и 1 катедра по училница, по еден преносен компјутер за секој наставник и реновирање на кабинетот за информатика.
- За училишта чии паралелки бројат од 11 до 20 ученици: 1 проектор, 6 таблети, 1 смарт табла, 1 климатизер, 22 столчиња, 11 клупи и 1 катедра по училница, по еден преносен компјутер за секој наставник и реновирање на кабинетот за информатика.
- За училишта чии паралелки бројат над 21 ученик: 1 проектор, 9 таблети, 1 смарт табла, 1 климатизер, 32 столчиња, 16 клупи и 1 катедра по училница, по еден преносен компјутер за секој наставник и реновирање на кабинетот за информатика.

V) Прибирање на податоци за активностите и капацитетите на општината во поглед на инвестирање во ОУ

Петтиот чекор е прибирање на податоци за активностите и капацитетите на општината во поглед на инвестирањето во ОУ. За да се соберат овие податоци беше направен анкетен прашалник преку кој беа опфатени следниве аспекти:

- начини на комуникација на општината со ОУ и нивната запознаеност со инфраструктурната и техничко-технолошката состојба;
- евиденција и пристапност на податоците за инвестициите во ОУ во последните 5 години;

- мислење на општината за најголемите проблеми во ОУ од инфраструктурен и технолошки аспект;
- начини и методологија за распределба на пари од буџетот кон ОУ;
- приодот на општината кон планирањето на идните инвестициски зафати во ОУ;
- методи кои општината ги применува за обезбедување на дополнителни средства за инвестиции од централната власт и од надворешни извори.

VI) Прибирање на податоци за мислењето на родителите за инфраструктурната и техничко-технолошката состојба во ОУ

Паралелно со прибирањето на податоци од општината, беше спроведена и онлајн анкета преку која се доби сознание за мислењето на родителите на учениците кои учат во ОУ од истражуваните општини. Со анкетниот прашалник беа опфатени следните мислења на родителите:

- Мислењето на родителите за условите во кои учи нивното дете и неговата безбедност за време на посета на училиштето.
- Мислењето на родителите за квалитетот на инфраструктурата и технологијата во ОУ, како и најголемите проблеми во овие два аспекти.
- Статистички податоци за повредите на нивното дете за време на посета на ОУ.
- Пристапот до технологија за детето и колку таа помага во развојот на вештините.
- Квалитетот на наставата во природните науки и квалитетот на воннаучилишните активности.
- Мислењето на родителите за нивната вклученост во носењето одлуки во ОУ кои ги засегаат нивните деца, нивото на соработка меѓу ОУ и општината

VII) Предлог-методолошки пристап за распределба на општинските средства наменети за основно образование

Сознанијата и резултатите добиени од претходните чекори, во комбинација со податоци за извршување на буџетите на општините за основно образование, како и анализата на секундарни извори на податоци и анализи, овозможија создавање на сеопфатни предлози за унифицирање на пристапот на распределба на финансиските средства за основно образование со кои располагаат општините.

2. НАОДИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО

По спроведената сеопфатна анализи резултатите јасно покажуваат дека раководните лица и вработените во училиштата и општинската администрација вложуваат максимални напори со цел подобрување на условите во основните училиштата, но средствата со кои тие располагаат не се доволни за обезбедување рамномерен развој и настава која ќе ги следи модерните трендови. Во континуитет, постојано се јавува барањето од страна на општините и засегнатите страни за измени на методологијата според која се распределуваат дотациите за основно образование од централната кон локалната власт. За да се направат овие измени потребно е вклучување не само на централната и локалната власт, туку и постојана координација и интегриран пристап за планирање со меѓународните финансиски институции, донаторската заедница и приватниот сектор.

Состојбата на терен покажува дека значаен дел од инфраструктурните проекти се финансираат со донации или програми поддржани од меѓународни институции, како и индивидуални донации од компании или граѓани. Во моментов не постои централна евиденција на овие инвестиции, а тоа го попречува процесот на правично и објективно распределување не само на дотациите од централната кон локалната власт, туку и на распределбата на добиените дотации од страна на локалната власт кон основните училишта.

Од реализираните посети на 48-те основни училишта, анализираните детални прашалници и годишни извештаи за работата на основните училишта, како и спроведените средби со одговорните лица во општините, можеме да констатираме дека основните училишта имаат дотраен училишен инвентар, неефикасни фасади, застарена технологија, стари или нефункционални санитарни јазли, недостиг на фискултурни сали и спортски терени, недостаток од нагледни средства и наставни помагала. Сепак, потребно е да нагласиме дека кај поголем дел од училиштата опфатени со оваа анализа, забележани се значајни подобрувања, пред сè во инфраструктурата и зголемувањето на енергетската ефикасност на училишните згради. Оваа констатација се базира на споредбата на состојбите кои беа идентификувани во анализата „Инфраструктурата и рамномерниот развој во основните училишта во Македонија“, која беше спроведена од страна на ЗМАИ во учебната 2017/2018 година со состојбата непосредно пред почетокот на учебната 2020/2021 година.

Технологија

Сознанијата кои ги добивме од анкетите, средбите и анализата на податочните сетови, покажуваат дека технолошките услови во сите училишта се во многу лоша состојба. Најголем дел од училиштата се поврзани со интернет, но врската најчесто е со прекини, а училишта-

та плаќаат дополнителни средства за интернет конекција и телефонски услуги од комерцијалните интернет опслужувачи.

Во моментов во 48-те основни училишта има над 4 600 компјутери (персонални и преносни). 29% од компјутерите се во функција, а 71% од нив се вон функција. Статистиката покажува дека истражуваните училишта, во просек поседуваат 1 функционален компјутер за 23 ученици, а од теренските посети добивме сознанија дека во голем број на училишта, особено во руралните, најголемиот број на компјутери се користат од администрацијата, а учениците немаат пристап до персонални или преносни компјутери. Повеќе од 90% од компјутерите вон функција се набавени за време на проектот „Компјутер за секое дете" (2006-2012)[4]. Тој проект на почетокот даде надеж дека осовременувањето на образовниот процес ќе се забрза и дека технологијата ќе биде составен дел од него, но во практиката се покажа дека истиот нема одржливост и недостасува системски пристап за негова имплементација.

Дигитализацијата на образовниот процес е системски проблем и најголем број од училиштата немаат капацитети за спроведување на тие процеси. Оттука, може да заклучиме дека технологијата може да биде катализатор за унапредување на образовните процеси, само ако е целосно интегрирана во воспитно-образовниот процес, а наставниците се соодветно обучени и имаат технолошки знаења со кои можат да ги пренесат позитивните аспекти на технологијата. Во спротивно, набавките на технологија без заокружен процес на обуки за наставниот кадар ќе бидат осудени на пропаст, исто како проектот „Компјутер за секое дете".

Во комуникација со директорите и наставниците, дојдовме до сознание дека паметните табли се повеќе од потребни за спроведување на интерактивна настава која во себе ќе вклучува дигитални алатки и технологии. Бројот на паметни табли во училиштата е многу мал и најчесто тие се поставени во кабинетот по информатика или во кабинетот каде се сместени функционалните компјутери. Имајќи предвид дека во повеќето училишта не се одвива кабинетска наста-

[4] Проектот „Компјутер за секое дете" (КСД) беше иницијатива и инвестиција на Владата на Р. Македонија за модернизација на македонското образование. Овој проект обезбедува компјутер за секое дете, софтверски решенија и алатки за секој наставен предмет, напредни ИКТ вештини и кај наставниците и кај учениците, национален систем на тестирање на учениците и интерактивна он-лајн настава. Проектот започна со реализација во јануари 2007 и траеше до 2012 год. Со проектот беа набавени над 170 илјади персонални компјутери, дополнителна опрема, како: ЛЦД-монитори, тастатури и глувчиња за основните и средните училишта во Македонија. Во 2009 проектот беше проширен и надграден со набавка на уште 22 000 лаптопи за наставниците во основните училишта. Целиот проект се проценува дека чинел околу 50 милиони евра (според изјава на тогашниот министер за информатичко општество Иво Ивановски, дадена на 19.08.2010 г.

ва, односно не постојат специјализирани училници за секоја предмет, еден од начините за надминување на овој недостаток и овозможување на услови за спроведување на настава и за специфичните предмети е опремување на сите училници со паметна табла.

Нашите процени кажуваат дека само за соодветно да се опреми кабинетот по информатика и да се набават технолошки средства за потребите на наставниците и учениците во 48-те истражувани училишта, потребно е да се инвестира околу 2,5 милиони евра. Ако на ова се додадат потребните средства за соодветна обука на наставниците, како и средства за одржување и континуирано обновување на набавените технологии, тогаш вкупната инвестиција е многу поголема.

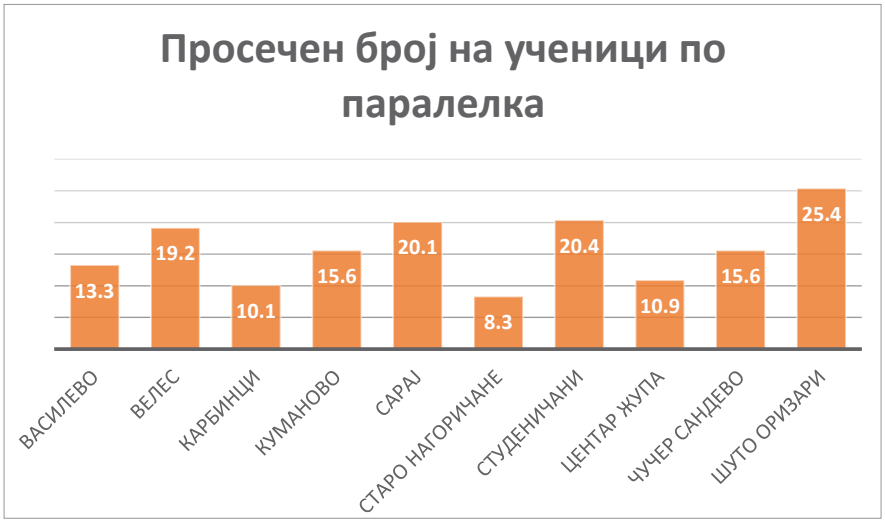
Инфраструктура

Од аспект на инфраструктурните потреби на училиштата, во континуитет се јавува недостаток од спортски објекти, застарени училишен инвентар и застарени или нефункционални санитарни јазли. Постојат општини каде ниту едно од основните училишта нема соодветна фискултурна сала, а наставата за спорт и спортски активности се одвива во импровизирана сала од неискористените училници. Голем дел од централните училишта имаат фискултурни сали, но подрачните, заради малиот број на ученици или ограниченият простор не поседуваат вакви објекти. Статистиката покажува дека 57% од училиштата поседуваат фискултурна сала и истата е целосно искористена, додека 39% воопшто не поседуваат ваков објект. Најголем дел од училиштата кои поседуваат фискултурна сала имаат висока амортизација на објектот и опремата, а во училиштата каде нема фискултурна сала, наставата по предметот Спорт и спортски активности се изведува во импровизирани сали (најчесто во пренаменета училница) или во училишниот двор, кога условите го дозволуваат тоа. Истовремено, потребно е да се нагласи дека постојат општини каде благодарение на заштеди на средства во неколку последователни години успешно е изградена модерна фискултурна сала со сопствени средства.

Интересно е да се забележи дека во 10 општини има училишта кои користат едвај 60% од просторните капацитети на објектите, пред сè заради намалениот број на ученици, а од друга страна постојат училишта кои работат во три смени затоа што немаат доволно простории и не ги исполнуваат стандардите за непречено спроведување на наставата. Во учебната 2019/2020 година се регистрирани околу 1 700 паралелки, а во истражуваните училишта има околу 1 100 училници. Оттука, во дел од училиштата наставата се одвива во две или три смени.

Најголем број на ученици во една паралелка, во просек има во училиштата во Шуто Оризари - 25,4, а најмал во Старо Нагоричане – 8,3 уеници. Од друга страна пак, просечниот број на ученици по училница е 28,7, што дополнително ја потврдува гореспоменатата констатација дека училиштата имаат недостаток на училници, односно принудени се да воведуваат работа во смени или комбинирана настава (ученици од различни одделенија учат во иста училница) за да ги задоволат потребите.

Графикон 2: Просечен број на ученици по паралелка



Проблемот со санитарните јазли во училиштата сè уште е еден од најголемите проблеми во основните училишта. Имајќи ја предвид сегашната ситуација во која се наоѓаме и сè поголемото значење на личната хигиена, проблемот со нефункционални или застарени санитарни јазли станува предизвик кој бара брзо решение. 43% од истражуваните училишта поседуваат санитарни јазли кои се целосно во функција, односно биле реновирани во последните 5 до 10 години. 34% имаат санитарни јазли кои се целосно во функција и имаат низок степен на амортизација, односно се реновирани или изградени во последните 5 години, додека 23% од училиштата имаат стари и нефункционални санитарни јазли кои не се обновени повеќе од 10 години.

Еден од клучните елементи за безбедност во училиштата е соодветна и сигурна електрична инсталација која нема да предизвика несакани настани. Имајќи предвид дека просечната старост на училишните згради е 57 години, се поставува прашањето колку е стара електрична инсталација. Анализата покажува дека просечната старост на електричната инсталација во истражуваните училишта е 36 години. До-

колку од примерокот ги изоставиме училиштата кои се изградени или биле целосно реконструирани во последните 10 години, просечната старост на електричната инсталација изнесува 45 години. Важно е да се забележи дека во најголем дел од училиштата била поставена нова електрична инсталација со спроведување на проектот „Компјутер за секое дете“, но оваа инсталација била наменета само за напојување на компјутерите, но не и за остатокот од училишните згради. Оттука, потребна е сериозна анализа на ризици и изнаоѓање на соодветно решение со кое ќе се обнови електричната инсталација во сите училишта.

Имајќи ја предвид големата загаденост, особено во урбаните средини, сериозно треба да се разгледа опцијата за трансформација на постојните системи за греење во училиштата, кои во моментот се на дрва или мазут за загревање, со посовремени погони кои ќе користат обновливи извори на енергија или енергенси кои имаат ниско ниво на емисија на штетни издувни гасови. Најголемиот број од истражуваните училишта, односно 65% користат централен систем за греење на нафта, 11% имаат централно греење на гас, а 2% од училиштата поседуваат систем за греење на обновливи извори на енергија. Останатите 22% се греат на печки на дрва или централно греење на дрва.

Во просек 25% од годишните расходи на училиштата отпаѓаат на загревање. Со инвестирање во обновливи извори на енергија овие расходи се намалуваат за најмалку 50% (искуство од општините Куманово и Чешиново Облешево). Нашата процена е дека за инсталирање на фотоволтаични централи, прилагодени според потребите на 50-те училишта потребни се инвестиции од 450 000 евра.

Наставни средства

Од направената анализа земени се предвид наставни средства и дидактички материјали за непречено и целосно исполнување на образовната програма за 9 предмети и тоа: Биологија, Физика, Хемија, Математика, Историја, Географија, Физичко, Музичко и Техничко образование. Како основа за пресметките беа земени бројот на паралелки и бројот на ученици, а количините беа пресметувани како трошок по ученик. Пресметката покажува дека за задоволување на сите потребни наставни средства, потребни се инвестиции од 340 000 евра.

Истовремено, податоците покажуваат дека 13% од училиштата не поседуваат училишни библиотеки, а книжевниот фонд кој го поседуваат е сместен во училниците. Во 77% од училиштата библиотеките се редовно обновувани и имаат низок или среден степен на амортизација, а во останатите 10% библиотеките се високо амортизирани и застарени. Од друга страна пак, на прашањето дали книжевниот фонд со кој располага училиштето ги задоволува потребите, 40% одговориле дека тој воопшто не ги задоволува, 28% дека делумно ги

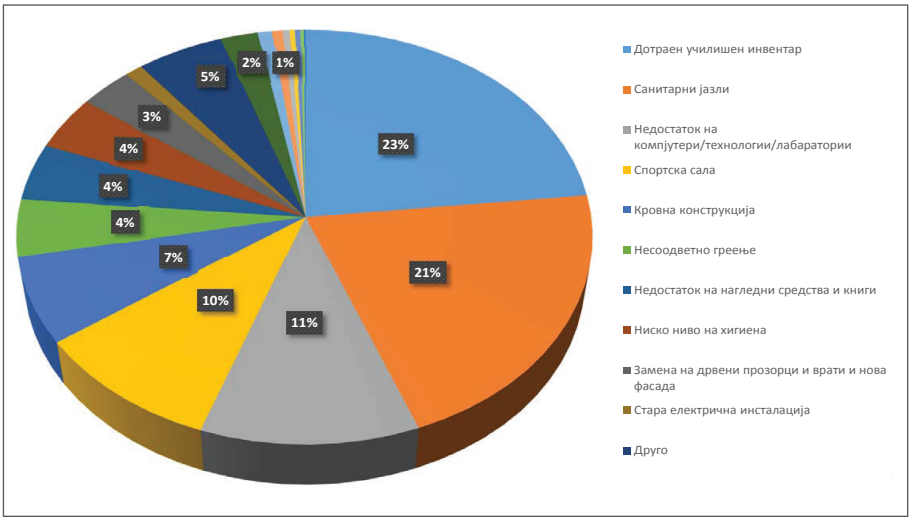
задоволува, а 32% дека целосно ги задоволува. Најчест одговор за начинот на кој се обновува книжниот фонд во училиштата е од сопствени средства, но истовремено значаен е и процентот на донации од физички и правни лица.

Ставови на родителите

Заради околностите поврзани со COVID 19 и препораките за социјално дистанцирање, наместо планираните фокус групи, истражувачкиот тим на ЗМАИ спроведе онлајн анкетата наменета само за родителите на ученици кои учат во училиштата кои се предмет на оваа анализа. Анкетата беше спроведена во период од 20 до 30 јуни 2020 година. На анкетата одговорија вкупно 919 родители од сите 10 општини и сите училишта. Целта на оваа анкета беше да се идентификуваат ставовите на родителите во однос на условите во кои учат нивните деца, како и приоритетните потреби за инфраструктурно, технолошко и безбедносно уредување на училиштата.

Ставовите на родителите во целост се поклопуваат со оние на училиштата и општините, што кажува дека постои комуникација и вклученост и на родителите во носењето на одлуките во училиштата. Мнозинството родители ги посочуваат дотраениот училишен инвентар, лошите санитарни јазли и недостатокот на технологија како три клучни проблеми кои бараат итно и неодложно решавање.

Графикон 2: Приказ на ставот на родителите за најприоритетен проблем кој треба да се реши во училиштето



54% од родителите сметаат дека нивото на хигиена во училиштата е на средно ниво, а 33% дека таа е на ниско ниво. Ова зборува дека училиштата не посветуваат доволно средства и ресурси за одржување

на високо ниво на хигиена, што е еден од основните фактори за здрава и безбедна средина на учење на децата. За разлика од хигиената, 88% од родителите сметаат дека нивните деца се делумно или целосно безбедни за време на наставата и времето поминато во училиште.

Од аспект на технолошка интеграција, 72% од родителите кажале дека нивното дете нема пристап до технологија во секојдневната настава. Од оние кои кажале дека имаат пристап, 48% одговориле дека технологијата се користи само за часовите по информатика, а 35% кажале дека активно се употребува во целиот наставен процес. Вкупно 93% од родителите одговориле дека непречениот пристап до технологии може да придонесе за развој на нивното дете, а 53% одговориле дека нивното дете во моментов има задоволително ниво на технолошка писменост.

Настава на јазиците на помалубројните етнички заедници

Македонија е една од ретките држави во Европа која со закон има предвидено целосно одвивање на наставата на малцински јазик, различен од официјалниот јазик и јазикот на најголемата малцинска заедница. Иако можностите постојат, во практиката постојат огромен број на пречки за одвивање на ваквата настава. Во секоја од десетте општини има барем едно училиште во кое се одвива ваква настава. Дел од предизвиците со кои се соочуваат училиштата се недостатокот на квалификуван кадар кој професионално ќе ја изведува наставата на стандарден јазик, како и недостаток или воопшто непостоење на соодветна литература и наставни материјали од кои би учеле учениците. Ова е прашање кое треба сериозно да се разгледа од страна на надлежните институции и да се најде системско решение, затоа што вака како што е сега поставен системот е неодржлив и не ги постигнува посакуваните цели.

Имајќи ја предвид законската обврска за унапредување на мултикултурализмот /интеркултурализмот и меѓуетничката интеграција при креирањето на критериумите во делот на специфични критериуми, можеби е потребно да се развие соодветен параметар со кој ќе се обезбедуваат средства за реализација на активностите за интегрирано образование. На ваков начин ќе се обезбеди континуитет во финансирањето на овие активности и постигнувањето на конкретните заеднички цели со учество на сите застапени етнички заедници. Во овој момент може да се констатира дека во формулата за блок дотации и преку остварените средби со анализираните општини од овој проект, се потврди дека не постои посебен параметар за интегрирано образование и општините не се во можност финансиски да го поддржат овој процес.

3. НАСОКИ ЗА МЕТОДОЛОГИЈА ЗА РАСПРЕДЕЛБА НА СРЕДСТВА ЗА ОСНОВНИ УЧИЛИШТА

Во Република Северна Македонија основното образование и неговото финансирање се регулирани со Законот за основно образование, Законот за локална самоуправа, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа и Законот за наставниците и стручните соработници во основните и средните училишта. Оваа регулатива е поддржана со мрежа на подзаконски акти (упатства, правилници, уредби и сл.) и на ваков начин е поставена соодветна законска рамка за спроведување на целокупниот образовен процес и начините на обезбедување на средства за финансирање на овој систем.

Законската регулатива за финансирање на основното образование во изминатиот период (од 2005 година па навака) не била предмет на значајни и системски измени. Имено, во основа, Законот за локална самоуправа кој дефинира дека основното образование е во надлежност на единиците на локалната самоуправа е проследен со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа кој го уредува системот на финансирање на пренесените надлежности на ЕЛС со наменски, блок и капитални дотации како трансфери од централниот буџет до буџетите на ЕЛС.

Согласно Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа[5], видот, износот и распределбата на дотациите по општини се составен дел на Буџетот на Република Северна Македонија. Притоа, надлежните министерства најдоцна до 30 април во тековната година, се задолжени да ги објават утврдените критериуми, процедури и рокови за распределба на наменски и капитални дотации, истовремено изготвуваат методологија за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите која се базира на формула со користење на соодветни показатели на потребите за секоја програма. Владата на Република Северна Македонија носи Уредба за методологијата за утврдување на критериуми за распределба на блок дотациите за основното образование по општини[6] на предлог на надлежното министерство, по претходна согласност на Министерството за финансии и Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините.

Согласно Уредбата на Владата утврдена е формула за распределба на средствата за основно образование по општини која се базира на следниве критериуми: 1. основна сума по општина, 2. број на ученици во општината, 3. број на ученици во предметна настава, 4. број на ученици со попреченост и 5. густина на населеност на општината.

[5] Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ број 61/2004, 96/2004, 67/2007, 156/2009, 47/11, 192/15, 209/18 и 244/19)

[6] Оваа уредба се носи секоја година пред почетокот на учебната година, а за учебната 2019/2020 донесена е на 29.08.2019 година и објавена во „Службен весник“ бр. 177/19

Висината на блок дотацијата не може да биде помала од износот на средствата од Буџетот на Република Северна Македонија кои се користат за таа намена за таа област во претходната година од годината во која се пренесува соодветната надлежност.

Општината, средствата трансферирани од Буџетот на Република Северна Македонија, ги распределува на основните училишта на своето подрачје за обезбедување на реализација на воспитно-образовниот процес, во согласност со утврдените стандарди и нормативи. Истовремено, средствата кои општините ги добиваат во блок дотациите и наменските дотации за учениците со попреченост, се распределуваат во училиштата согласно бројот на ученици со попреченост во конкретното училиште и училиштето ги троши наменски за потребите на овие ученици. Формулата за распределба на средствата по училишта на подрачјето на една општина се изведува главно од бројот на учениците во основните училишта. Советот на општината ги утврдува мерилата и критериумите за распоредување на средства за општинските основни училишта. 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.

3.1. Актуелна состојба на начините за распределба на дотациите од Буџетот на РСМ по општини и распределба на добиените дотации по училишта

3.1.1. Распределба на дотациите од Буџетот на РСМ по општини

Доколку го анализираме актуелниот начин на распределба на средствата за финансирање на основното образование, можеме да констатираме дека дотациите за основните училишта на некој начин се базирани на метод на капитација. Имено, износот трансфериран од Министерството за образование и наука до буџетот на секоја општина се заснова на бројот на ученици во училиштата на подрачјето на општината, помножен со стандарден износ по ученик, а при пресметката дополнителен коефициент се додава за учениците во општините со мала густина. Формулата исто така вклучува „основен износ по општина“, што се алоцира во секоја општина без оглед на запишаниот број на ученици во основните училишта и бројот на ученици со посебни потреби, а дополнителен коефициент се додава за предметната настава и учениците со посебни потреби.

Уредбата со која се уредува формулата за распределување не ги специфицира нумеричките вредности на главните параметри кои се составен дел на формулата: основна сума по општина, стандард (износ) по ученик и механизмот на прагови (долен и горен праг), ниту пак, ја објаснува методологијата за утврдување на механизмот на прагови (долен и горен праг).

Евидентно е дека распределбата зависи од бројот на вработените бидејќи централната власт е законски обврзана да обезбеди финансирање на сите одобрени наставни места, наместо од бројот на запишани ученици и утврдување на цената по ученик. Министерството за образование и наука ги проценува трошоците за плата на наставниците за секоја општина за наредната буџетска година, преговара за вкупниот износ на средства за блок дотации со Министерството за финансии и потоа ги поставува двата финансиски параметра на формулата (основна сума по општина, стандард (износ) по ученик) и двата прага (долен и горен праг), со цел да се обезбеди дека, за сите општини, блок-дотацијата ги опфаќа минимум трошоците за плата (ставка што ги претставува најголемите трошоци во образование). Ваквата распределба го ослабува мотивот на локалните самоуправи да ги рационализираат своите училишни мрежи и да го оптимизираат потребниот кадар.

3.1.2. Распределба на добиените дотации по училишта

Советот на општината е должен да донесе правила и критериуми за распределба на средствата до училиштата, односно да ги распредели дотациите добиени од централно ниво до училиштата на својата територија и да донесе програма и буџет за образование. Од извршените анализи може да се констатира дека дел од советите на општините имаат донесено Одлука за утврдување на критериуми за распределба на блок дотацијата за основното образование, објавена во службено гласило на општината, но дел од советите не носат вакви одлуки и истите распределбата ја вршат според критериумите утврдени во Методологијата за утврдување на критериуми за распределба на блок дотации за основното образование по општини донесена од страна на Владата.

Истовремено, значајно е да се истакне дека критериумите и формулите за распределба донесени од Советот на општината се разликуваат од општина до општина, но вообичаено појдовен критериум на сите општини е бројот на учениците во општината и бројот на вработените. Општина Василево, која на својата територија има само две училишта, распределба на средствата ја врши без утврдена методологија на начин што 30% од трансферираните средства од МОН се доделуваат на едно училиште, а 70% на друго.

Други параметри по кои се распределуваат средствата од општината до училиштата се: бројот на подрачни училишта, површина на училишен објект, бројот на ученици по предметна настава, број на ученици со посебни потреби, број на паралелки, број на училници и други простории, број на ученици кои користат бесплатен превоз, начинот на греење. Некои општини при распределбата како параметар ги земаат и ненамирените обврски од претходни години, како и

историските податоци од претходни години. Оттука, може да заклучиме дека параметрите и елементите на формулата не се унифицирани за сите училишта/ за сите општини, односно секоја општина ги утврдува во зависност од специфичноста на училиштата на нејзина територија.

3.1.3. Други начини за утврдување на критериуми за распределба на дотациите

Покрај Одлуката за утврдување на критериуми за распределба на блок дотацијата за основното образование, Советот на општината носи и Програма за активностите на општините во областа на образованието и истата се објавува во службено гласило на општината (не сите општини изготвуваат и објавуваат ваква програма). Генерално, целите поставени во програмата скоро кај сите општини се однесуваат на: обезбедување активен однос на Советот на општината кон задоволување на потребите и интересите на граѓаните од областа на образованието, изнаоѓање форми за ефикасно и економично одвивање на образовниот процес, планирање на развојот на образованието и подобрување на условите за одвивање на образовниот процес.

Активностите кои се опфатени во програмата со предлог-финансиски средства за реализација на истите во еден дел се однесуваат на разни манифестации во училиштата (одбележување на патронен празник и сл.), поддршка на ученици, обука на наставници, осигурување и обезбедување на училишните објекти, а во друг дел на инвестициските активности: реконструкција и санирање на објектите, изработка на проектна документација и друго.

Активностите од областа на образованието утврдени во програмата од фискален аспект се незначителни и во најголем дел се финансираат од приходи од самофинансирачките активности (сопствени приходи на училиштата), буџетот на општината и од средства од донации. Во дел од програмите се презентираат и блок дотациите како трансфер што општината го добива од Буџетот на Министерството за образование и наука.

3.1.4. Определување и распределба на капитални инвестиции

Во најголем дел (приближно 100%) капиталните инвестиции наменети за основно образование се реализираат преку Програмата за изградба и реконструкција на основни училишта финансирана преку Буџетот на Министерството за образование и наука (програмата ја носи Владата на Република Северна Македонија и истата се објавува во „Службен весник на РСМ“). Програмата се носи по донесување на Буџетот на РСМ и истата во текот на годината е предмет на ревиди-

рање на предлог на Министерството за образование и наука. Во рамките на програмата се планира: завршувањето на градбите и реконструкциите на започнатите училишни објекти, започнување на нови градби, доградби, реконструкции, санации, обезбедување на стручно технички надзор во процесот на градежните активности, изработка на техничка документација и ревизија на документација за училишните објекти во рамките на обезбедените средства во Буџетот на Република Северна Македонија. Програмата содржи податоци за вкупни средства, општина, име на училишен објект и место, како и опис на градежни активности, но без поединечни износи на инвестиции по училишта и општини.

3.2. Анализа на податоци од истражуваните општини

Согласно расположливите статистички податоци евидентно е дека во Република Северна Македонија има тренд на опаѓање на бројот на ученици запишани во основно образование, наспроти трендот на пораст на бројот на наставници ангажирани за изведување на образовниот процес.

График бр.3: Ученици во основни училишта по учебни години

Извор: Државен завод за статистика

График бр.4: Наставници во основни училишта по учебни години

Извор: Државен завод за статистика

Сепак, и покрај падот на бројот на учениците во основно образование, бројот на наставниците останува непроменет. Оваа состојба овозможува поголема интеграција и поголема посветеност на наставниците на индивидуалниот раст и развој на учениците, но од друга страна пак, намалениот број на ученици ја намалува висината на дотациите кои ги добиваат основните училишта од централната власт. Како резултат на оваа појава, односот наставник – ученик е голем, особено во руралните средини. Просечниот број на ученици по наставник во основните училишта е 10 (за учебната 2019/20 година). Падот на просечниот број ученици по наставник бележи значителен пад од учебната 2000/2001 до учебната 2015/2016, кога од близу 19 тој паѓа на нешто повеќе од 10 ученици во просек. Од учебната 2015/2016 трендот на намалување се стабилизира и бележи побавен интензитет на намалување.

График бр.5: Просечен број на ученици по наставник

Извор: Државен завод за статистика

Ваквите трендови треба да бидат предмет на детални анализи и да обезбедат основа за креирање на образовни политики, кои ќе опфаќаат соодветна рационализација на наставниот кадар, адекватна дистрибуција на образовната мрежа, реално утврдување на стандардот по ученик и трошоците на образовниот процес.

Во рамките на Анализата за методологија за прераспределба на општинските средства до основните училишта во изминатиов период беа остварени средби и пополнети анкетни прашалници од страна на надлежни лица во десетте истражувани општини. Целта на средбите беше да се утврдат инфраструктурната и техничко-технолошката состојба во основните училишта, финансирањето на инвестициите, како и начинот на кој се одлучува колкав дел од буџетот ќе бидат наменети за секое поединечно основно училиште. При анали-

зата опфатени се општини со различна големина, географска локација, односот урбана-рурална, различен етнички состав и јазик на кој се изведува наставата во училиштата.

Табела бр. 2: Податоци за основни училишта од посетени општини

	Василево	Велес	Карбинци	Куманово	Сарај	Нагоричани	Студеничани	Центар Жупа	Чучер Сандево	Шуто Оризари
Број на училишта	2	7	1	17	8	3	3	2	3	2
Број на ученици	1080	3174	414	8143	3979	297	1392	532	671	4064
Број на наставници	117	241	57	902	307	67	102	73	64	235
Број на паралелки	82	172	41	509	188	36	65	50	56	160
Број на училници	58	128	42	1344	111	37	1392	47	32	87
Број на ученици кои користат превоз	259	265	129	1472	313	207	21	101	148	0
Бруто површина на училиштето	24364	54977	10282	165932	38335	14207	8849	11911	28204	15620
Нето површина на училиштето	3227	27025	10118	41778	18536	2250	2861	1748	4561	10875
Енергенс за греење	дрва	нафта и дрва	нафта	нафта, гас и дрва	нафта и дрва	нафта и дрва	нафта	дрва и обновливи извори	нафта и дрва	нафта
Критериум за распределба на средства помеѓу ОУ	Фиксна формула	Според барање на училиштата	Определена формула	Методологија донесена од совет	Следи методологија од МОН	Методологија донесена од совет	Распределбата се врши на колегиум	Методологија донесена од совет	Методологија донесена од совет	Методологија донесена од совет
Транспарентност на критериум	јавно достапно	не е јавно достапно	не јавно достапно	јавно достапно	не е јавно достапно	јавно достапно	не е јавно достапно	јавно достапно	не е јавно достапно	не е јавно достапно

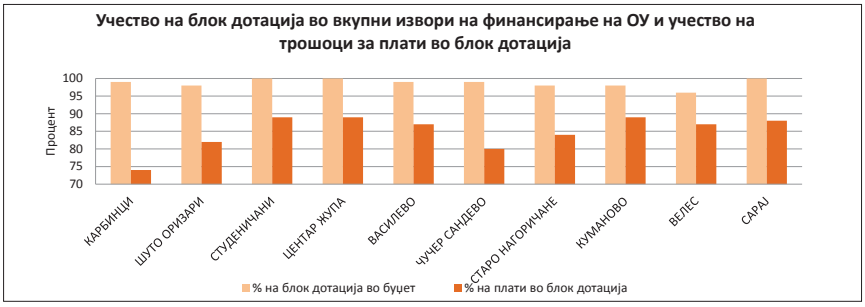
**Податоците се земени од ДЗС - Макстат база*

Врз база на добиените податоци може да се констатира дека кај некои од општините постојат утврдени методологии за распределба на средствата помеѓу општинските училишта и истите се јавно достапни, додека кај останатите распределбите се вршат дискрециono помеѓу директорите на училиштата и градоначалникот, без утврдени критериуми и нетранспарентно.

Основните училишта се финансираат од блок дотации од Буџетот на РСМ, финансиски средства од буџетот на општината, средства од самофинансирачки активности и донации. Многу е мала вклученоста од страна на локалната самоуправа во финансирањето на децентрализираните сектори. Повеќето децентрализирани

институции, особено основните училишта, се финансираат скоро исклучиво од блок дотациите од централниот буџет, со многу мал, дури незначителен придонес за финансирање од сопствени приходи, донации и општински средства. Анализата на изворите на финансирање на основните училишта (примерок основни училишта од анализираните општини) покажува дека блок дотацијата за основно образование е основен извор на финансирање и од неа се финансираат повеќе од 96% од вкупните расходи на основните училишта.

График бр.6: Учество на блок дотација во вкупни извори на финансирање на ОУ и учество на трошоци за плати во блок дотација

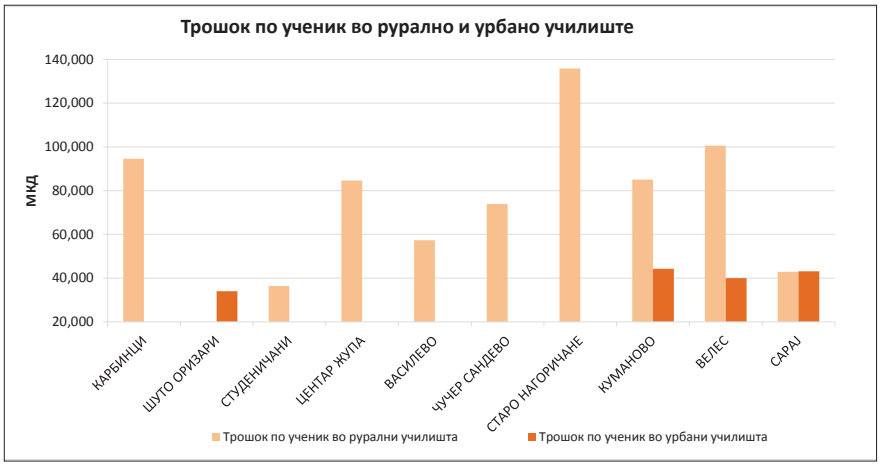


Извор: https://open.finance.gov.mk/

Кога станува збор за структурата на трошоците на основните училишта забележително е дека значаен дел од блок дотацијата е наменет за исплата на плати за вработените. Имено, кај сите анализирани општини помалку од 30% од блок дотацијата се одвојуваат за други тековни трошоци (комуналии, тековно одржување и поправки, договорни услуги), а кај дури шест општини (од анализираните десет) овој процент е помал и од 15%.

Во анализираните десет општини опфатени се вкупно 46 училишта (плус две основни музички училишта), од кои 28 се рурални а 18 урбани. Имајќи го предвид фактот што не постои стандардизиран трошок по ученик во рурално и урбано училиште, од Графикот бр. 6 може да согледаме дека трошокот по ученик (добиен како однос меѓу реализиран буџет и вкупен број на ученици) се разликува меѓу општините и истиот е поголем кај руралните основни училишта во однос на урбаните училишта. Од обезбедените податоци се констатира дека општината Старо Нагоричане издвојува дури околу четири пати повеќе средства по ученик во однос на општината Студеничани, иако кај двете општини станува збор за рурални училишта.

График бр. 7: Трошок по ученик во рурално и во урбано училиште



Извор: Податоци од анализирани општини и https://open.finance.gov.mk/

Од податоците добиени за училиштата на територијата на анализираните општини се констатира значителна разлика во просечниот број на ученици по паралелка, како кај руралните така и кај урбаните училишта. Притоа малиот број на ученици во општините Центар Жупа и Старо Нагоричане делумно е резултат и на фактот дека наставата се реализира и во подрачни објекти и на повеќе јазици. Иако бројот на ученици во паралелка е законски регулиран, исклучоците за основање на паралелки со помал број на ученици треба да бидат детално прецизирани согласно условите и специфичностите на одредено училиште, односно општина, со што истото би резултирало во зголемена ефикасност на обезбедените финансиски средства.

График бр.8: Просечен број на ученици во паралелки во рурални и во урбани училишта

Извор: Податоци од анализирани општини

Од Графикот бр. 8 се констатира дека нето училишната површина во м^2 по ученик кај анализираните општини се движи во распон од 2м^2 до 9м^2 (исклучок е Општина Карбинци), при што кај општините кај кои нето училишната површина е под 5м^2 по ученик наставата се изведува во смени или една иста училишна зграда користат две училишта (пр. Куманово, Сарај)

График бр.9: Просечна нето училишна површина по ученик во рурални и во урбани училишта

Извор: Податоци од анализирани општини

3.3. Предлог-содржина и елементи на методологија

Постоењето на законски регулирана методологија за распределба на блок дотациите за основно образование по општини е недоволно, имајќи ги предвид следниве околности:

- недоволно јасна и транспарентна формула за распределба;
- отсуство на значајни елементи во формулата (трошоци за превоз);
- дискрециono утврдување на прагови во формулата;
- значително учество на трошоците за плати на вработените во блок дотацијата;
- нестандардизирани трошоци по ученик.

Покрај ваквите слабости на системот за финансирање на основното образование, мора да се акцентира отсуството на унифицирана методологија за распределба на средствата помеѓу основните училишта. Имено, потребно е да се развие систем на задолжителни елементи (критериуми) за распределба на средствата помеѓу училиштата и процедура за воведување на специфични елементи од страна на

општините во согласност со утврдени правила за одредени услови и специфики по училишта и / или општини. Во законската регулатива треба да се прецизира и дополни (член 160 од Закон за основно образование) дека ресорното министерство со соодветен акт (уредба/правилник) ги уредува задолжителните елементи во методологијата за распределба на средствата помеѓу основните училишта. Истовремено, при утврдувањето на елементите потребно е да се утврдат реалните трошоци по ученик и адекватна корелација на овие елементи со елементите од методологија за распределба на блок дотациите за основно образование по општини.

Дополнително, законската обврска на Советот на општината за утврдување на мерила и критериуми за распоредување на средства за општинските основни училишта треба да биде прецизирана во насока дека Советот, покрај задолжителните елементи, може да вклучи и дополнителни параметри[7] заради одредени специфики на подрачјето и/или училиштето, но со транспарентни и јасно утврдени правила. Овие дополнителни параметри кои треба да ги развиваат општините треба да се однесуваат и на специфични училишта, како на пример: основно музичко училиште, основно балетско училиште, меѓународно основно училиште и слично.

Советот на општината при усвојување на мерилата и критериумите за распределба на финансиските средства по основни училишта мора да го почитува принципот на сеопфатност, односно задолжителните елементи и специфичните елементи адекватно да се применуваат на сите извори на финансирање. Ова значи дека средствата од блок дотациите и општинските средства наменети за финансирање на основното образование треба да бидат распределени под еднакви и однапред утврдени критериуми. Исклучок од критериумите за распределба треба да бидат изворите на финансирање од самофинансирачки активности на училиштата (топол оброк за деца во целодневна настава финансиран од родители), донации и кредитни средства, имајќи ја предвид природата на истите, односно намената за која се обезбедени. Сите утврдени критериуми од страна на Советот на општината (задолжителните и специфичните) мора да бидат утврдени со соодветен акт и истите да бидат јасни и транспарентни (јавно објавени).

[7] Во моментов постои пондер во формулата со кој се опфатени ученици со посебни образовни потреби. Пондерот овозможува секое дете со посебни образовни потреби кое е вклучено во редовна настава да биде евидентирано како 2 ученика. Со овој пристап се намалува физичкиот број на ученици во една паралелка, но се зголемува бројот кој влегува во пресметката на дотацијата. Сепак, потребно е сеопфатно и систематско пресметување на овој параметар, затоа што сегашниот пристап не ги дава потребните резултати.

3.3.1. Утврдување на параметри за методологија за распределба на блок дотациите за основните училишта

Пред да преминеме на утврдување на параметрите во методологија за распределба на блок дотациите за основно образование треба да се има предвид основната законската одредба која предвидува дека основно училиште може да се основа ако:

- има доволен број ученици за формирање на најмалку по две паралелки од прво до деветто одделение;
- е обезбеден соодветен наставен кадар;
- се обезбедени соодветни училишни простории, опрема и наставни средства согласно со утврдените нормативи и стандарди и
- се обезбедени потребни финансиски средства.

Основно училиште може да се основа и кога нема доволен број ученици за формирање 18 паралелки, доколку основачот обезбеди доволно финансиски средства за работа. Основното училиште во својот состав може да има подрачно училиште, кое се организира во населено место со мал број ученици, за што одлучува основачот (општината), по претходно позитивно мислење од министерот за образование и наука. Оттука, методологијата за распределба на блок дотациите за основно образование, пред сè потребно е да ја утврди цената на услуга во основното образование. Имено, како главни критериуми при утврдување на цената на услуга треба да бидат земени предвид платите на вработените во основните училишта и другите тековни расходи (материјални трошоци) за спроведување на образовниот процес.

Цената на услугата би требало да се утврдува секоја година пред почетокот на училишната година, кога надлежните институции располагаат со податоци за бројот на запишани ученици во основни училишта, а со тоа и бројот на паралелки и потребен наставен кадар и истата може да биде предмет на ревидирање во текот на годината доколку настане значителна промена кај некој од елементите на кои се базира цената на услугата.

Оттука, може да сумираме дека задолжителни елементи за реално и оптимално утврдување на цената на услугата се:

- вкупниот број на вработени во основните училишта;
- вкупниот број на ученици;
- бројот на наставници во основна и предметна настава, односно вработени за реализација на Развојната програма и Годишната програма за работа на основното училиштето;

- бројот на работни часови;
- бројот на одделенија и паралелки
- големината, староста и опременоста на училиштето;
- материјалните трошоци за основните училишта.

3.3.2. Утврдување на плати на вработени во основните училишта

При утврдување на платите на вработените во основните училишта, како и досега, потребно е да се прави дистикција помеѓу вработените лицата кои вршат воспитно-образовна работа (наставниот кадар и стручните соработници кои работата ја извршуваат согласно Законот за наставници и стручните соработници во основните и средните училишта[8]) и административно-техничкиот кадар во училиштата (административни службеници и помошно-технички лица).

Бројот на извршителите на наставата и стручните соработници, за реализација на наставната и годишната програма за работа на училиштето, треба да се определи врз основа на:

– вкупниот фонд на наставни часови предвиден со наставниот план и други форми на воспитно-образовна работа во рамките на 40-часовната работна недела;

i. – бројот на одделенија и паралелки;

ii. – бројот на наставни денови и

iii. – нормативот за наставен кадар.

Поставувајќи ги во адекватен сооднос горенаведените параметри треба да се утврди оптималниот број на извршители на настава и стручните соработници, а со тоа и трошоците по овој основ, односно платите за овие лица. Истовремено, при развој на стандард за помошно и административно- техничкиот кадар во основните училиштата, односно определување на потребниот бројот на одредени профили од овој кадар, потребно е да се воспостави соодветна градација во однос на:

- бројот на паралелки;
- бруто корисна површина на училиште изразена во м2;
- грејната површина и начинот на греење и сл.

Во овој контекст, со бројот на паралелки може да се идентификува и стандардизира бројот на работни места како што се: помошник=-директор, библиотекар, секретар, административно-финансиски работници и слично. Со параметарот за бруто корисна површина на училиште, грејната површина и начинот на греење може да се иден-

[8] „Службен весник на Р. Македонија“ бр. 161/19 од 05.08.2019

тификува и стандардизира бројот на работни места како што се: домар, хаусмајстор, хигиеничар и сл.

Бројот на другите вработени (без наставен кадар) може да се зголемува надвор од утврдениот стандарден број на вакви работни места, само со јасно дефинирани услови кои би ги опфатиле следниве активности: дневен престој, целодневна настава, организиран ученички дом во рамки на училиштето, организиран превоз, воспитно-образовна работа со деца со посебни потреби и др.

3.3.3. Предлог-начела за утврдување на материјални трошоци за основните училишта

Материјалните трошоци за основните училишта треба да се утврдуваат по видови и да бидат изразени во физички единици.

- **Трошоци за електрична енергија** – при утврдување на стандард на потрошувачка на електрична енергија (во киловати) треба да се имаат предвид следните параметри: бруто површина на училиштето и други училишни објекти, корисната површина на училиштето и другите училишни објекти, работа во смени, подготовка на храна, видови на затоплување и осветлување. По утврдениот стандард на потрошувачка на електрична енергија, кој може да биде изразен на дневна, месечна или годишна основа и утврдената цена се добиваат трошоците за електрична енергија како елемент на материјалните трошоци од цената на услугата.

- **Трошоци за вода** – при утврдување на стандард на потрошувачка на количина вода треба да се имаат предвид следните параметри: приклученост на водоводна мрежа или обезбедување на вода од сопствени бунари, временски период од календарска година, намената на потрошувачката на водата во смисла на: доколку училиштето има сопствен базен, доколку се користи водата за системот на греење, доколку има спортска сала и слично. По утврдениот стандард на потрошувачка на вода, кој може да биде изразен на дневна, месечна или годишна основа и утврдената цена се добиваат трошоците за вода како елемент на материјалните трошоци од цената на услугата.

- **Трошоци за греење** – при утврдување на стандард на трошоци за греење треба да се имаат предвид следните параметри: видот на греењето (централно градско греење, гас, нафта, дрва или комбиниран начин на греење), површина на просторот кој се затоплува (училиште и други училишни објекти), должина на грејната сезона, изведување на настава во смени во училиштето, количина на потрошувачка на гориво за греење. По утврдениот стандард на потрошувачка на видот на греење кој може да биде изразен на дневна, месечна или годишна основа и утврдената цена за соодветниот вид на гориво се добиваат трошоците за греење како елемент на материјалните тро-

шоци од цената на услугата. Притоа, треба да се имаат предвид и видот на училиштето, односно кај училиштата во планинско подрачје поради тоа што грејната сезона кај истите трае повеќе месеци, треба да се зголемат за одреден процент трошоците за греење, но и да се земат предвид временските услови кои ги ограничуваат типовите на енергенси кои може да бидат користени во училиштата.

- **Трошоци за ѓубретарина како дел од материјалните трошоци** – од цената на услугата веќе е дефинирано преку параметарот бруто површина на училиштето и други училишни објекти и цената за услугата за собирање на смет.

- **Трошоци за одржување на хигиена** – треба да се утврдуваат на основа на потребни количини од материјали за одржување на хигиена (детергенти, сапуни, дезинфекциони средства, средства за одржување на паркет и друго) и тековни цени на истите. Количините се утврдуваат на база на училишен простор (училишна зграда и други училишни објекти како: кујна, спортска сала, ученички дом, базен) и опрема, видот на просторот (затворен или отворен тип), вид на опрема (прибори за храна, школска опрема и слично), број на санитарни јазли, број на вработени и ученици во училиштето.

- **Трошоци за тековно и инвестиционо одржување** – треба да се одредат на база на староста на објектите, односно годишната амортизација и потребата за одржување и тоа посебно за објект, посебно за опрема. Кај објектите потребно е да се утврди староста и состојба на училишните и придружните објекти, а кај опремата видот на истата и нејзината старост (компјутерска, училишна, кујнска опрема и друго), како и трошоците за редовна контрола, сервис и поправка на инсталациите (водовод, електрика, противпожарна и громобранска инсталација)

- **Трошоци за стручно усовршување и професионална надградба на вработените/ наставници** – може да се утврдат како % од бруто плата на вработени/наставници.

- **Други материјални трошоци** како: осигурување, канцелариски материјал, банкарски провизии, ПТТ трошоци, систематски прегледи на вработените, униформи, образовни и училишни помагала, закупнина и слично може да бидат утврдени како % од одреден параметар (пр. бруто плати, број на паралелки или одделение, број на наставен кадар).

- **Трошоци за превоз на ученици** – согласно законската регулатива ученикот има право на организиран или бесплатен превоз ако местото на живеење е оддалечено најмалку два километри од најблиското основно училиште. Учениците со попреченост и лицата за нивна придружба имаат право на бесплатен пристапен превоз без оглед

на оддалеченоста и пристапноста на нивното место на живеење до основното училиште. При утврдување на овој вид на трошоци треба да се земат предвид следниве параметри: број на ученици кои го остваруваат ова право (освен за ученици сместени во Ученички дом) и утврдена цена по ден, по правец во зависност од број на км оддалеченост. Освен бројот на ученици, во услови кога во училиштата има деца со посебни потреби треба да се земе предвид и бројот на нивните придружници и обезбедување соодветно возило доколку ученикот има помагало за движење. Во практиката многу често се случува општините повикувајќи се на немање на соодветно превозно средство за оваа намена да бараат од родителите на децата со посебни образовни потреби сами да го вршат превозот, а надоместокот за оваа активност да биде на товар на родителите.

Доколку училиштата имаат сопствени училишни минибуси трошоците поврзани со превозот треба да се вклучат во трошоците за плати на вработените, потрошувачка на гориво, тековно одржување и други материјални трошоци во делот на осигурување на возилото.

3.3.4. Утврдување на цена на услуга по ученик

Доколку утврдената цена на услуга во основното образование (согласно дефинираните критериуми и параметри) се стави во корелација со бројот на ученици се добива цена по ученик. При утврдување на цената по ученик потребно е да се направи разлика помеѓу цена на ученик во рурални и во урбани средини, како и цената по ученик во одделенска и во предметна настава. При утврдување на цената по ученик треба да се направи соодветно прилагодување за учениците со посебни потреби, за учениците од различни социјални средини (пример маргинализирани средини во кои најчесто живеат ученици од ромската етничка заедница и сл.).

Стандардот (износ) по ученик е еден од елементите на тековната формула за распределба на блок дотации за основно образование и од јавно достапните материјали може да констатираме дека овој елемент не е јасно и концизно утврден, односно не е прецизирано како општините при поделбата на средства за основно образование по училишта на нивната територија доаѓаат до овој износ.

Утврдената цена на услуга во основното образование исто така освен со бројот на ученици може да биде ставена и во корелација со бројот на наставен кадар, бројот на паралелки и слично, а притоа да се користат соодветните трошоци како дел од утврдената цена на услуга.

Оттука, методологијата за распределба на средства за основно образование треба јасно да го дефинира начинот на утврдување на цена на услуга, стандардот по ученик (со сите горенаведени варија-

ции урбано/рурално, одделенска/ предметна настава) и да го прецизира соодветното учество на сите параметри во формулата за распределба на средства, за да се утврди и трансферира реално потребниот износ на средства до основните училишта за непречено одвивање на образовниот процес и редовно сервисирање на сите обврски.

Покрај потребата од вклучување на интегрираното образование во параметрите за финансирање на основните училишта, сметаме дека треба да се разгледа и опцијата за воведување на одреден вид на параметар за успешност на училиштето. Ваквиот став е поткрепен со законската рамка за обезбедување и оценување на квалитетот на воспитно-образовната работа, односно оценувањето на училиштата. Внесувањето на параметар за успешност на училиштето во системот на финансирање би можело стимулативно да влијае на подобрување на квалитетот на образовната услуга и да внесе развојна компонента со којашто би се финансирал професионалниот развој на наставниците, би се овозможило воведување иновативни методи на работа со учениците, спроведување на акциски истражувања, реализирање на развојни проекти коишто ќе бидат во функција на подобрување на наставата, зајакнување на соработката со родителите, итн. При развојот на ваквиот параметар треба правилно да се утврдат условите за исполнување, како и поставување на соодветни рангови со различен коефициент.

4. ПРОЦЕНИ ЗА ИНВЕСТИЦИИ И АКЦИСКИ ПЛАНОВИ

Во најголем дел од земјите во нашето окружување, средствата наменети не само за тековно работење, туку и за инвестициите и развојот на основното образование се распределуваат по пат на формула на начин што финансиските средства се определуваат под јасно утврдени критериуми. При користење на моделот на формула потребно е добро да бидат утврдени варијаблите во истата, бидејќи само на тој начин процесот на распределба ќе биде транспарентен. Покрај цената по ученик, како главен параметар, задолжително се земаат предвид и социоекономските параметри, бидејќи во спротивно може да се случи ист износ на средства да се распредели како на училиштата во поразвиените општини, така и во помалку развиени општини. На ваков начин нема да се постигне ефектот во целост за соодветна распределба на средствата, од причина што потребите за развој на образованието се поголеми во помалку развиените и во руралните општини.

Пресметките кои беа направени врз основа на однапред утврдена методологија и добиени официјални понуди од набавувачи на технологија, односно изведувачи на градежни работи, покажуваат дека за истражуваните училишта, за задоволување на сите потреби, потребни се 20,6 милиони евра. Ако ги погледнеме по категории, тогаш јасно се гледа дека инфраструктурните зафати имаат најголема вредност, односно 17,4 милиони евра, потоа следува технологијата со 2,8 милиони евра и нагледните средства (вклучувајќи ја и опремата за спорт), кои изнесуваат 335 илјади евра.

Табела бр. 3: Потребни средства за инвестирање во: технологија, инфраструктура и нагледни средства по општини

Потребни средства по тип на инвестиции				
Општина	**Инфраструктура**	**Технологија**	**Нагледни средства**	**Вкупно по општина**
Василево	MKD 44,500,605	MKD 8,050,400	MKD 1,389,937	MKD 53,940,942
Велес	MKD 202,540,315	MKD 21,654,500	MKD 2,744,131	MKD 226,938,946
Карбинци	MKD 14,495,678	MKD 2,349,700	MKD 656,255	MKD 17,501,633
Куманово	MKD 341,655,514	MKD 67,853,800	MKD 7,820,636	MKD 417,329,950
Сарај	MKD 185,555,325	MKD 18,863,300	MKD 2,580,008	MKD 206,998,633
Старо Нагоричане	MKD 62,951,915	MKD 5,819,400	MKD 1,161,502	MKD 69,932,817
Студеничани	MKD 45,447,350	MKD 14,860,500	MKD 967,503	MKD 61,275,353
Центар Жупа	MKD 36,941,740	MKD 4,701,000	MKD 645,002	MKD 42,287,742
Чучер Сандево	MKD 80,828,230	MKD 14,592,994	MKD 1,384,826	MKD 96,806,050
Шуто Оризари	MKD 57,030,855	MKD 16,709,497	MKD 1,227,902	MKD 74,968,254
	MKD 1,071,947,527	**MKD 175,455,091**	**MKD 20,577,702**	**MKD 1,267,980,320**

Еден од конкретните продукти на оваа анализа е и студијата за изводливост на инвестиции за секое училиште и плановите за нивно реализирање во следните 2 години за секое од нив. Важно е да се забележи дека овие инвестиции не опфаќаат само финансирање од страна на централната и локалната власт, туку вклучуваат и донациски и финансиски средства од меѓународни донатори и финансиски институции.

5. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Еден од најголемите предизвици со кои се соочивме за време на спроведување на истражувањето беше прибирањето на податоци и нивно систематизирање во податочни сетови со цел нивна понатамошна обработка. Голем дел од податоците се дел од годишните извештаи кои училиштата ги доставуваат до општината, а потоа тие се одобруваат од страна на министерот за образование и наука. За жал, овие извештаи се во печатена форма и истите се гледаат како административна обврска која треба да биде завршена пред почетокот на новата учебна година.

Со цел максимално искористување на податоците кои ги содржат овие извештаи, но и зголемување на вредноста и значењето на годишните извештаи, потребна е промена на нивната структура, поставување на соодветни мерливи индикатори и поместување на календарот за нивно носење. Во моментот, практиката покажува дека описниот дел во најголем дел се препишува од претходната година, а бројките се менуваат само доколку има промени. Не постојат јасни и мерливи индикатори со кои ќе се мери успехот на училиштето, не само од аспект на постигнат успех на учениците, туку и од аспект на спроведени наставни содржини и програми, ниво на интегрираност, ниво на безбедност и обука и дообразување на наставниот кадар. Со вметнување на вакви критериуми ќе се зголеми вредноста на овие извештаи и истите нема да бидат само административна обврска туку ќе претставуваат основа за иден напредок и развој. Конечно, потребно е поместување на календарот за нивна подготовка и носење затоа што сегашното решение, усвојување на извештајот пред почеток на новата учебна година е непрактичен и не ја исполнува основната цел за која се подготвува извештајот. Потребно е рокот за донесување да биде поместен на крајот на месец јуни, веднаш по завршување на учебната година. Со ваквата промена ќе се овозможи за време на летниот распуст да се преземат потребните активности за надминување на идентификуваните проблеми и предизвици во секое училиште, а Бирото за развој на образованието и Министерството за образование и наука ќе имаат податоци кои ќе овозможат развој на образовните програми и евентуално идентификување на потенцијални проблеми најмалку 2 месеци пред почнување на новата учебна година.

Од аспект на податочни сетови, годишните извештаи се извор на податоци кои се клучни за сите анализи и истражувања поврзани со развојот на основното образование. Оттука, потребно е дигитализирање на процесот и поврзување на истиот со веќе постојните платформи кои се користат во основното образование.

Тековната формула за финансирање на основно образование е недоволно јасна и транспарентна и истата не успева најсоодветно да ги распредели финансиските средства по единици на локална самоуправа и по основни училишта согласно реалните потреби и стандарди за финансирање на основното образование. Имајќи предвид дека најголем дел од блок дотациите се наменети за исплата на плати на вработените, како и параметрите за број на деца во паралелки, сооднос наставник- ученик, се констатира дека се наметнува потребата од рационализација на мрежата на основни училишта, како и оптимизација на наставниот кадар. Тука задолжително е потребно да се води грижа за оддалечените и подрачни паралелки кои најчесто имаат мал број ученици, но за кои е неопходно обезбедување наставa соодветно на принципот на достапно образование за сите деца. Голем дел од подрачните училишта се наоѓаат во недостапни предели и децата би поминувале до 2 часа во транспорт од местото на живеење до училиштето. Овие деца би имале намалена концентрација и ограничено време за целосно завршување на домашните задачи и соодветно совладување на материјалот надвор од училишните часови. Оттука, потребно е изнаоѓање на модел со кој принципот на достапно образование за сите деца ќе биде целосно почитуван.

Постојната формула не обезбедува спроведување на овие процеси особено заради тоа што законски е утврдено дека средствата за платите на вработените во основните училишта ќе бидат обезбедени преку блок дотацијата (за истите секогаш ќе се обезбеди трансфер на средства од централен буџет) и поради нетранспарентната употреба на праговите во формулата за распределба, општините со помала густина на населеност и помал број на наставни часови продолжуваат да добиваат доволно средства за да ги покријат трошоците за плати и другите оперативни трошоци (како училиштето да работи со полн фонд на часови).

Во Стратегијата за образованието на Република Северна Македонија за 2018-2025 година е утврдено дека дел од одделенијата имаат преголем број ученици, а во некои општини не се почитува легислативата за реонизација, што е еден од најсилните фактори за сегрегација во основното образование. Ова дополнително се усложнува и со непочитувањето на правилата за безбедна и сигурна училишна средина во повеќе училишта. Појдовна основа за ефикасна и функционална формула за распределба на средствата по основни училишта, а со тоа и воспоставување на оптимален, економичен и ефикасен систем за финансирање на основното образование е рационализирање на училишната мрежа.

Рационализирањето на училишната мрежа во насока на намалување на бројот на наставници и часови, така што односот наставник–ученик да достигне ефикасно ниво, може да резултира во значителни заштеди во системот на основното образование. Поради постојаното постоење на прагови (чие утврдување во моментот е нетранспарентно и нејасно), сегашната формула за трансфер на средства не создава доволен стимул за градоначалниците да ги намалат паралелките со многу мал број на ученици, а со тоа и да затворат училишта. Покрај тоа, централната власт е на некој начин обврзана да обезбеди дека сите наставни места се целосно финансирани. Како резултат на ова просечниот однос наставник– ученик останува константен што се гледа од Графикот бр.4.

Рационализацијата на училишната мрежата ретко успева сама по себе, како резултат на спротивставување на родители кои не се согласуваат да ги испраќаат малите деца на подолги возења со автобус до училиштето и наставниците кои се плашат за своите работни места, поради што Министерството за образование и наука и Владата на Република Северна Македонија треба да ја имаат водечката улога и да преземат сериозни чекори и активности за:

- рационализација на мрежата на основни училишта;
- идентификување на часовите што треба да се комбинираат;
- поефикасно искористување на наставниот кадар и останатите вработени;
- ангажирање на наставен кадар за работа со деца со послаби постигнувања и кои немаат можност за соодветна поддршка за учење дома од семејството (пр. заради родители на привремена работа во странство, родители кои работат подолг период и на нива, родители со недоволно образование и сл.):
- да се разгледа можноста за предвремено пензионирање и
- да се обезбеди намалување (елиминирање) на непотребни работни позициите откако истите ќе се испразнат по пат на пензионирање од страна на тековните вработени.

Наставниот кадар може да се намали преку неодобрување на согласности за работни места кои се испразнети по пат на пензионирање. Покрај тоа, проширувањето на предучилишно образование создава потенцијални нови можности за работа за наставници од основно училиште, под услов тие да бидат квалификувани. Во оваа насока, надлежните институции можат да понудат соодветни програми за преквалификација на наставниот кадар за нивно работно

ангажирање таму каде што е повеќе потребно (прераспределба на вработени заради суфицит-дефицит по институции). Проширувањето на предучилишно образование нуди и можности за пренамена на основните училишта во институции за претшколско образование (детски градинки), центри за ран детски развој и друго.

Дополнително на ова, општините треба да направат рационализација и подобра поделба на паралелките за да се постигне оптимален број на ученици со потребните ресурси. На тој начин ќе се намалат трошоците на училиштата, пред сè во делот на електричната енергија, греењето, превозот на учениците, но и на наставниците и другиот кадар.

Повеќе меѓународни и домашни експерти во различни студии и документи констатираат дека формулата за алокација на блок дотацијата не функционира добро бидејќи главното влијание врз распределбата се должи на горните и долните прагови. Оттука, стојат пропраките да се отстранат амортизерите за блок дотации за основно образование, како што е направено во изминатите години во формулата за распределба на блок дотациите за средно образование. Непосреден ефект на таквата одлука ќе биде некои од општините, каде што локалните училишни мрежи се особено неефикасни, да добијат алоцирана дотација помала од сегашните трошоци за плата.

Паралелно со постепеното отстранување на праговите, утврдувањето на нова формула за распределба на средства за основните училишта треба да се базира на унифицирана методологија за утврдена цена на услуга за основно образование и други специфични параметри во зависност од општината и основните училишта дефинирани под строго утврдени критериуми. Истовремено, мора да биде земена предвид можноста за економија од обем во јавните набавки за училиштата на ниво на општина со цел да се направат заштеди по основ на децентрализирани јавни набавки по училишта, како и воведување задолжително кофинансирање на основното образование од сопствени приходи на општините.