

# **OBRAZOVANJE I DECENTRALIZACIJA**

Skoplje, 2006



**Obrazovanje i decentralizacija:**

korisnički vodič

**Autor:**

mr Jovan Ananiev

**Projekt menadžment:**

Misija OEBS-a u Skoplju/Sektor za izgradnju poverenja/Tim  
za razvoj obrazovanja

Sadržaj ovog izdanja ne predstavlja uvek poglede ili stavove  
Misije OEBS-a u Skoplju.

**Fotografije:**

OEBS/EDT

**Stampa:**

Vinsent Grafika - Skopje

**Tiraž:** 3000 premeraka,

1300 (na makedonskom jeziku)

600 (na albanskom jeziku)

200 (na srpskom jeziku)

200 (na romskom jeziku)

200 (na turskom jeziku)

500 (na engleskom jeziku)



**Poštovani čitaoci,**

OEBS je sretna što je u mogućnosti da pomogne i olakša proces decentralizacije obrazovanja, proces koji predstavlja jednu od glavnih tačaka u tranziciji države.

Nadamo se da će ova brošura o obrazovanju i decentralizaciji predstavljati korisnu alatku i biti vodič učesnicima ovog procesa bez obzira na nivo na kojem su u proces uključeni.

Ovom brošuram smo pokušali da približimo i detaljnije objasnimo različite aspekte procesa decetralizacije, obuhvativši pritom pravne, administrativne i fiskalne komponente. Objasnjeni su procesi, kao i uloge i obaveze aktivnih učesnika na polju obrazovanja na svim nivoima, od opštinskog do centralnog.

Želim vam uspešnu implementaciju decentralizacije u obrazovanju. Evropski standardi su dostižni

S poštovanjem,  
Ambasador Karlos Paiš  
Šef Misije OEBS-a u Skoplju


**Poštovani čitaoci,**

Posebno zadovoljstvo nam je da vam predstavimo Brošuru o decentralizaciji i obrazovanju. Nadamo se da će vam ovo izdanje biti od pomoći u radu.

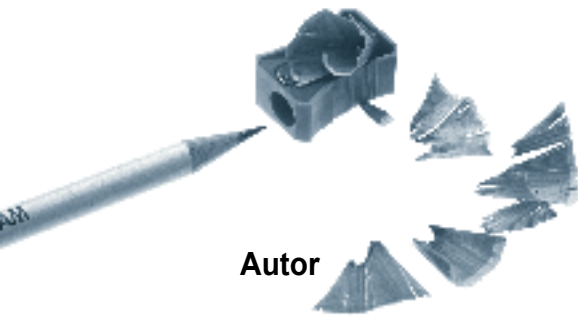
U vidu korisničkog vodiča, ova brošura objašnjava ulogu i obaveze različitih učesnika u procesu koji trenutno predstavlja jedan od najvažnijih izazova u našoj zemlji.

U aktivnom učešću u procesu donošenja odluka svih učesnika tranzicije, obrazovanje će dostići nivo evropskih standarda.

S poštovanjem,  
g-din. Aziz Polozani  
Ministar za obrazovanje i nauku







## Autor

Mr Jovan Ananiev je član Instituta za sociološka, politička i pravna istraživanja. Trenutno radi na polju obrazovanja i decentralizacije u saradnji sa stranim institutima, fakultetima i međunarodnim organizacijama.



## Sadržaj

Uvod	9
Obrazovanje i decentralizacija	10
Osnovno i srednje obrazovanje	11
Obrazovanje i fiskalna decentralizacija	11
Uloge i obaveze glavnih učesnika u decentralizaciji	12
Državni nivo	12
• Ministarstvo za obrazovanje i nauku i Ministar	12
• Državni obrazovni inspektorat	13
• Biro za razvoj obrazovanja	14
Opštinski nivo	15
• Gradonačelnik	15
• Opštinski savet	15
Školski nivo	15
• Nastavnički savet	15
• Direktor škole	18
• Stručni školski organi i tela	19
Referentni materijali	20







## UVOD

Decentralizacija teži da na direktan ili indirektan način podstakne građane da se aktivnije uključe u donošenje odluka iz većeg broja oblasti kao što su, na primer: obrazovanje, urbano i ruralno planiranje, zdravstvo, kultura i lokalni ekonomski razvoj. Usvajanjem Zakona o lokalnoj samoupravi 2002.godine, Makedonija je počela ovaj prilično težak proces prenošenja odgovornosti s nacionalnog na lokalni/opštinski nivo.

Od 1. jula 2005. godine osnovno i srednje obrazovanje prešlo je u opštinsku nadležnost. Ovo, pored mnogih drugih stvari, podrazumeva i to da su opštine vlasnici školskih objekata i ostalog imetka u vezi s osnovnim i srednjim obrazovanjem, a, isto tako, i da su obaveze u vidu održavanja školskih objekata i isplata ličnih dohodaka pomoćnog personala odgovornost opština. Daljim razvitkom ovog procesa opštine će dobiti jos veće obaveze. Proces decentralizacije obrazovanja obuhvata mnoge subjekte uključujući tu i direktore škola, roditelje i učenike.

Domen osnovnog i srednjeg obrazovanja obuhvaćen je Zakonom o lokalnoj samoupravi, Zakonom o osnovnom obrazovanju s njegovim izmenama i dopunama, Zakonom o srednjem obrazovanju s njegovim izmenama i dopunama, Zakonom o državnom inspektoratu za obrazovanje, kao i Zakonom o finansiranju jedinica lokalne samouprave.

## OBRAZOVANJE I DECENTRALIZACIJA

Obrazovanje predstavlja strateški sektor u razvoju svakog društva. Cilj decentralizacije u obrazovanju sastoji se u poboljšanju kvaliteta osnovnog i srednjeg obrazovanja i postizanju viših obrazovnih standarda, zatim u poboljšanju pristupa obrazovanju i podizanju nivoa akademskih dostignuća.

U odnosu na obrazovanje proces decentralizacije omogućuje opštinama da upravljaju finansijskim sredstvima namenjenim obrazovanju i preciznije razgraničava prava i obaveze vlasti na centralnom i lokalnom nivou. Decentralizacija omogućava veće učešće lokalnih zajednica u procesu donošenja odluka, kao i aktivnije i transparentnije upravljanje školom putem uključenja većeg broja subjekata u proces donošenja odluka. Ona, isto tako, omogućuje i efikasniju kontrolu radnih aktivnosti u okviru škola i proveru kvaliteta nastave.

U okviru sistema osnovnog i srednjeg obrazovanja mogu se identifikovati tri nivoa ili stepena, i to: centralni vladin nivo (makro nivo), lokalni vladin nivo (srednji nivo) i školski nivo (mikro nivo). Svaki stepen ima svoja prava i obaveze.

### Subjekti na makro nivou

- Ministarstvo za obrazovanje i nauku (MON) i vladini organi koji funkcionišu u okviru njegove nadležnosti, kao što su npr. Pedagoški zavod, Zavod za razvoj obrazovanja i Državni inspektorat za obrazovanje

### Subjekti na srednjem nivou

- opštinski savet;
- gradonačelnik;
- odeljenje za obrazovanje (u nekim opštinama)<sup>1</sup>
- ovlašćeni opštinski inspektor za obrazovanje (u nekim opštinama)<sup>2</sup>.

---

1 U zavisnosti od odluke opštinskog saveta (Zakon o lokalnoj samoupravi).

2 U zavisnosti od odluke gradonačelnika (Zakon o Državnom pedagoškom inspektoratu).

### Subjekti na mikro nivou

- školski odbor;
- direktor;
- nastavnički savet;
- roditeljski savet;
- učenici.



## OSNOVNO I SREDNJE OBRAZOVANJE

Izvršene su izvesne promene u sferama osnovnog i srednjeg obrazovanja (Zakon o osnovnom obrazovanju, Zakon o srednjem obrazovanju). Prema novom Zakonu, osnovno obrazovanje traje devet godina i po pravilu je obavezno za svu decu od šest do petnaest godina starosti.

Srednje obrazovanje odvija se u privatnim ili javnim srednjim školama. Javne srednje škole može osnivati opština ili država<sup>3</sup>. Država može osnivati srednje škole za određene kategorije učenika ili za oblasti od posebnog državnog interesa (umetnost, muzika, škole za decu s posebnim potrebama i drugi tipovi specijalizovanih škola).

Predškolsko obrazovanje je obavezno za svu decu (na osnovu Zakona o osnovnom obrazovanju). Predškolsko obrazovanje je sad takođe obaveza opština, dok je Ministarstvo za obrazovanje i nauku odgovorno za nastavne planove i programe. Ministarstvo za rad i socijalnu politiku nije više nadležno za predškolsko obrazovanje<sup>4</sup>.

## OBRAZOVANJE I FISKALNA DECENTRALIZACIJA

Proces decentralizacije praćen je procesom fiskalne decentralizacije, koji se odvija u dve faze. On podrazumeva uspostavljanje transparentnog mehanizma za finansiranje opština koji se bazira na objektivnim kriterijumima i merama.

3 Privatne i državne srednje škole nisu učesnice procesa decentralizacije.

4 Obdaništa isto tako spadaju u odgovornost opština. Ministarstvo za rad i socijalnu politiku odgovorno je za radnu politiku i uslove rada obdaništa do 2007. godine, za kad je predviđena primopredaja opštinama.

Ministarstvo za obrazovanje i nauku raspoređuje sredstva opštinama na osnovu prethodno sakupljenih finansijskih izveštaja svih škola. Ovi izveštaji se potom dostavljaju opštinama, a zatim ih opštine ponovo podnose Ministarstvu.

Prva faza, koja je počela jula meseca 2005. godine i za koju je predviđeno da traje dve godine, obuhvata takozvane "namenske subvencije", koje obuhvataju sredstva za održavanje<sup>5</sup> osnovnih i srednjih škola i za prevoz učenika osnovnih škola<sup>6</sup>. Druga faza počinje 2007. godine i predviđa raspodelu „namenskih“ i tzv. „blok subvencija“. "Blok subvencije" namenjene su posebnim oblastima iz nadležnosti opštine, uključujući i obrazovanje, i koristiće se za troškove kao što su, na primer, lični dohoci za nastavnici i stručni kadar.

Raspodela sredstava, uključujući i "blok subvencije", određuje se na osnovu formule, saglasno fazama fiskalne decentralizacije. Formula se bazira na broju učenika u osnovnim i srednjim školama na teritoriji jedne opštine.

Pri kreiranju formule mogu se uzeti u obzir i sledeći objektivni faktori: uzrast učenika, planovi i programi koji su implementirani u školi, vrsta školskog objekta, lokacija škole, itd.

## ULOGA I OBAVEZE GLAVNIH SUBJEKATA

### DRŽAVNI NIVO

#### **Ministarstvo za obrazovanje i nauku i Ministar za obrazovanje i nauku**

Ministar:

- usvaja pedagoške standarde i norme (predložene od strane Zavoda za razvoj obrazovanja);

---

5 Taksa (za zemljište), grejanje, električna energija, transport i komunikacije, kancelarijski materijal, sredstva za čišćenje i higijenu, novine i časopisi, sitne popravke, itd.

6 Svi učenici koji stanuju na rastojanju većem od 2 kilometra od osnovne škole imaju pravo na povrat novčanih sredstava potrošenih na troškove prevoza. Škola je odgovorna za isplatu tih iznosa.

- usvaja planove i programe za državne škole pripremljene od strane Zavoda za razvoj obrazovanja;
- bira državnu školu u kojoj treba da bude izveden eksperimentalni pojekat za uvođenje novih formi i sadržina u obrazovnu delatnost;
- odobrava koncepte za udžbenike (pripremljene od strane Zavoda u saglasnosti s planovima i programima za odgovarajuće predmete);
- sastavlja komisiju za stručnu procenu predloga za udžbenike određenih predmeta;
- donosi ispitne programe za polaganje državne mature, završnog školskog ispita ili međunarodne mature u srednjem obrazovanju (na osnovu predloga Zavoda za razvoj obrazovanja);
- donosi pravilnike za pedagoške oblike, načine, postupke i uslove za stručnu i pedagošku obuku;
- nostrifikuje tj. potvrđuje ekvivalentnost uverenja stečenih u inostranstvu;
- formira ekspertsku komisiju (sačinjenu od predstavnika stručnih organa Ministarstva i univerzitetâ) za održavanje ispita za školskog direktora;
- nadgleda zakonsku usaglašenost rada osnovnih i srednjih škola.

## Državni inspektorat za obrazovanje

Državni inspektorat za obrazovanje je organ državne administracije i funkcioniše u okviru Ministarstva za obrazovanje i nauku. Inspektorat nadgleda kvalitet obrazovnog procesa i efektivnost rada obrazovnih institucija u osnovnom i srednjem obrazovanju, a isto tako nadgleda i primenu relevantnih zakona, ostalih propisa i opštih odluka iz oblasti školstva i obrazovanja.

Glavne nadležnosti Državnog inspektorata za obrazovanje su: nadgledanje rada, stručna i pedagoška nadgradnja, upotreba udžbenika, upravljanje školama i njihovom administracijom, realizacija nastavnog plana i programa, kao i realizacija vanškolskih aktivnosti, kreiranje i analiza rezultata prijemnih ispita i vođenje pedagoške evidencije.

Pored Državnog inspektorata za obrazovanje na opštinskom nivou, samo u srednjem obrazovanju, u nekim opštinama<sup>7</sup> i u gradu Skoplju postoje i **ovlašćeni inspektori za obrazovanje**. Inspektori za obrazovanje nadziru legitimnost rada u oblasti obrazovanja za koje je nadležna opština. Tačnije, ovlašćeni opštinski inspektor nadgleda: uslove i odluke o uspostavljanju ili prekidanju rada obrazovnih ustanova, uslove za rad u obrazovnim ustanovama, upis učenika, broj učenika na osnovu veličine škole, prevoz, hranu i smeštaj učenika, postupak za formiranje školskih organa i kontrolu novčanih sredstava stečenih iz privatnih izvora.

### Zavod za razvoj obrazovanja (ZRO)<sup>8</sup>

Zavod za razvoj obrazovanja je organ u okviru Ministarstva za obrazovanje i nauku. Osim zadataka koje izvršava za MON, ZRO izvršava i sledeće zadatke:

- proučava, istražuje i razvija predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje;
- razvija nastavne planove i programe, obrazovne standarde, normativne i druge programske dokumente;
- izvršava stručni nadzor, obezbeđuje uputstva i nadgleda rad;
- obavlja stručnu nastavničku obuku za saradnike i upravu;
- ocenjuje rezultate učenika;
- obezbeđuje informacije, vodi evidenciju, statistiku i objavljuje obrazovne materijale.



<sup>7</sup> Odluku o imenovanju ovlašćenog inspektora obrazovanja na opštinskom nivou donosi gradonačelnik (Zakon o inspektoratima za obrazovanje).

<sup>8</sup> Očekuje se da Zakon o ZRO bude uskoro izglasan.

## OPŠTINSKI NIVO

---

### Gradonačelnik:

- na osnovu predloga Školskog odbora imenuje i/ili razrešava direktora škole;
- usvaja odluku o izboru novog direktora škole 3 meseca pre isteka njegovog/njenog mandata, i nalaže Školskom odboru da objavi javni oglas za upražnjenu poziciju školskog direktora;
- u roku od 15 dana, od dana primanja predloga Školskog odbora za novog direktora, imenuje novog direktora škole. Ukoliko iz bilo kog razloga novi direktor ne bude imenovan, ceo postupak se ponavlja i u roku od 5 dana gradonačelnik imenuje direktora;
- imenuje poverenika, za period ne duži od 6 meseci, u slučaju razrešenja direktora;
- Ovlašćuje osobu koja će vršiti dužnosti inspektora za obrazovanje<sup>9</sup>.

### Opštinski savet:

- formira i/ili ukida školu;
- u roku od tri dana od usvajanja odluke obaveštava sud o rešenju;
- svoj deci omogućuje pristup osnovnom i srednjem obrazovanju;
- odlučuje o lokaciji škole;
- imenuje članove Školskog odbora – dva člana u osnovnim školama i tri člana u srednjim školama – u cilju predstavljanja lokalne opštine.

## ŠKOLSKI NIVO

---

### Školski odbor

Školski odbor predstavlja jedinicu upravljanja u osnovnim i javnim srednjim školama. Odluka školskog odbora donosi se većinom glasova ukupnog broja članova odbora.

---

<sup>9</sup> Ukoliko gradonačelnik ne imenuje inspektora, ove nadležnosti će obavljati državni inspektor za obrazovanje na račun opštine do njegovog/njenog imenovanja.

**Školski odbor manjih osnovnih škola**<sup>10</sup> sastoji se od sedam članova, i to od: dva predstavnika nastavnika<sup>11</sup>, stručnih saradnika<sup>12</sup> i pedagoga<sup>13</sup>, dva predstavnika roditelja/staratelja učenika, jednog predstavnika Ministarstva i dva predstavnika osnivača<sup>14</sup>.

**Školski odbor većih osnovnih škola**<sup>15</sup> sastoji se od devet članova: tri predstavnika nastavnika, stručnih saradnika i pedagoga, tri predstavnika roditelja/staratelja učenika, jednog predstavnika Ministarstva i dva predstavnika osnivača<sup>16</sup>.

**Školski odbori u javnim srednjim školama**<sup>17</sup> sastoje se od 12 članova i to od: četiri predstavnika nastavnika, tri predstavnika roditelja/staratelja učenika, tri predstavnika osnivača, jednog predstavnika ministarstva i jednog predstavnika privredne zajednice. Predstavnik privredne zajednice učestvuje u radu školskog odbora, ali nema pravo učestvovati u glasanju i donošenju odluka.

U školskom odboru:  
osnovnih škola

- na predlog Ministarstva opštinski savet imenuje i suspenduje predstavnike osnivača<sup>18</sup>;

srednjih škola

- opštinski savet, tj. Savet grada Skoplja<sup>19</sup>, imenuje i suspenduje predstavnike osnivača<sup>20</sup>;
- Privredna komora imenuje i suspenduje predstavnike privredne zajednice.

10 Malim školama se smatraju one koje imaju do 24 odeljenja.

11 Postoji razlika između nastavnika, pedagoga i stručnih saradnika. Nastavnici predaju nastavu u osnovnim i srednjim školama.

12 Pod stručnim saradnicima podrazumevaju se: pedagozi, psiholozi i defektolozi.

13 Pod pedagogima u osnovnom obrazovanju podrazumevaju se sva zaposlena lica koja rade s decom sa specijalnim potrebama, kao i ona koja održavaju nastavu u predškolskim ustanovama, a koje su sada obavezne i predstavljaju tzv. nultu godinu osnovnog obrazovanja. Ova izmena uvedena je početkom 2005. godine.

14 Zakon o osnovnom obrazovanju.

15 Pod velikim školama podrazumevamo one škole koje imaju više od 24 odeljenja.

16 ibid.

17 Zakon o srednjem obrazovanju.

18 Osnivač osnovne škole je opština.

19 Ovaj savet je odgovoran samo za srednje škole na području Skoplja.

20 Osnivač srednje škole je ili opština ili država.



U školskim odborima osnovnih i srednjih škola osnovanih na nivou opštine:

- Roditeljski savet bira i suspenduje predstavnike roditelja/staratelja učenika;
- Nastavnički savet bira i suspenduje predstavnike nastavnika;
- Ministar imenuje i suspenduje predstavnike Ministarstva.

### **Obaveze školskih odbora u osnovnim i opštinskim srednjim školama:**

- usvajaju Statut;
- predlažu godišnji radni program i podnose Opštinskom savetu izveštaje o dostignućima škole;
- predlažu Osnivaču godišnji finansijski plan;
- predlažu Osnivaču godišnja stanja računa;
- objavljuju javne oglase za izbor direktora škole;
- održavaju razgovore s kandidatima za školskog direktora;
- predlažu gradonačelniku opštine kandidata za direktora škole od kandidata koji su se prijavili na javni oglas;
- donose odluke o žalbama i prigovorima zaposlenih u školi;
- donose odluke o žalbama učenika, roditelja tj. staratelja učenika.

Školski odbor u osnovnim školama isto tako daje mišljenje direktoru škole u pogledu imenovanja nastavnika, stručnih saradnika i pedagoga.



## Direktor škole

Direktor škole<sup>21</sup> predstavlja jedinicu rukovođenja u osnovnoj školi i u javnoj srednjoj školi i on/ona je odgovoran-na za zakonsku usaglašenost i materijalno-financijski rad škole.

Direktor škole organizuje i rukovodi obrazovnim i drugim aktivnostima, donosi rešenja, predstavlja školu pred drugim instancama i odgovoran je za zakonsku usaglašenost rada škole.

Direktor škole:

- predlaže godišnje radne programe i preduzima mere za njihovu realizaciju;
- izvršava odluke školskog odbora;
- vrši izbor nastavnika i stručnih saradnika kao i drugog administrativnog i logističkog kadra;
- donosi rešenja o angažovanju nastavnika, stručnih saradnika i ostalog administrativno-logističkog kadra;
- donosi rešenja o prestanku radnog odnosa nastavnika i stručnih saradnika;
- podnosi izveštaje Zavodu za razvoj obrazovanja o dostignućima škole i postignutim rezultatima u obrazovnom radu;
- podnosi izveštaje Ministarstvu i opštini o realizaciji godišnjeg programa.

Možemo zaključiti da je direktor škole jedan od najvažnijih faktora, koji daje značajan doprinos sigurnosti uspeha obrazovanja učenika. On/ona igra važnu ulogu u upravljanju školom i u obuci nastavnika za primenu novih veština podučavanja u učionici.

---

<sup>21</sup> Mandat direktora škole traje ukupno četiri godine. Svi kandidati za poziciju direktora škole moraju imati najmanje pet godina radnog iskustva kao nastavnici i moraju položiti ispit za direktora škole. Kandidat koji nije položio ovaj ispit može se uzeti u obzir za ovo radno mesto, ali pod uslovom da on/ona položi ispit u roku od godinu dana službe kao direktor/ka škole. Ukoliko on/ona ne položi ispit gubi pravo na to radno mesto.

## Stručni školski organi i tela

Stručni školski organi i tela igraju veoma ograničenu ulogu u procesu decentralizacije i obrazovanja. Ipak, oni mogu igrati važnu ulogu u procesima donošenja odluka na školskom nivou, na primer, u delovanju u ime učenika i slično.

Stručni organi u osnovnim i srednjim školama su sledeći: Nastavnički savet, Savet predmetnih nastavnika i predmetni nastavnik.

**Nastavnički savet** sačinjavaju svi nastavnici, stručni saradnici i pedagozi zajedno s direktorom škole. Nastavničkim savetom predsedava direktor škole.

**Predmetnog nastavnika** imenuje Nastavnički savet osnovne škole na osnovu predloga direktora.

**Savet predmetnih nastavnika** sačinjavaju svi nastavnici odeljenja u kojima se odvija obrazovna delatnost, stručni saradnici i direktor škole. Savetom razrednih starešina predsedava direktor škole.

**Ekspertska radna grupa** je stručno telo koje se sastoji od manje grupe nastavnika koji predaju isti predmet. Ekspertskom radnom grupom rukovodi nastavnik iz grupe nastavnika.

Rad stručnih organa određen je Statutom osnovnih i srednjih škola, u saglasnosti sa Zakonom o osnovnom obrazovanju i Zakonom o srednjem obrazovanju.

U osnovnim i srednjim školama mogu se uspostaviti i druga stručna tela kao što je **Godišnji savet**, čije su odgovornosti tačno precizirane školskim Statutom.

## REFERENTNI MATERIJALI

- Zakon o lokalnoj samoupravi, 2002
- Zakon o srednjem obrazovanju, objavljen u Službenim listovima Republike Makedonije br. 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004 i 55/2005
- Zakon o osnovnom obrazovanju objavljen u Službenim listovima Republike Makedonije br. 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 63/2004, 82/2004 i 55/2005
- Zakon o finansiranju jedinica lokalne samouprave, 2002
- Zakon o Državnom inspektoratu za obrazovanje, 2005
- Regulatorna o metodologiji za distribuciju predviđenih namenskih subvencija u srednjem obrazovanju po opštinama i gradu Skoplju, 2005
- Regulatorna o metodologiji za distribuciju namenskih subvencija u osnovnom obrazovanju po opštinama, 2005
- Priručnik za izglasane opštinske funkcionere, ZELS, 2005
- Strategija za reformu lokalne samouprave Republike Makedonije, ZELS, 1999
- Zavod za razvoj obrazovanja, Ministarstvo za obrazovanje i nauku, 2001

