CRPM | Центар за истражување и креирање политики

КАКО ДО 100% УПИС ВО СРЕДНИТЕ УЧИЛИШТА?

Центар за истражување и креирање политики

Истражувања | Анализи | Тренинзи | Креирање на јавни политики

Издавач:

Центар за истражување и креирање политики
Цицо Поповиќ 6-2/9, 1000 Скопје
Тел: +389 2 3109 932 Факс: +389 2 3109 932

www.crpm.org.mk | crpm@crpm.org.mk

Оваа публикација е изготвена со помош на The German Marshall fund of the United States (The Balkan Trust for Democracy). Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Центарот за истражување и креирање политики.

B | T | D The Balkan Trust for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Координатор на истражувањето:
Ана Мицковска-Ралева

Графички уредник:
Ристе Змејкоски

Техничка подготовка и дизајн на корица:
Д2 Дизајн Студио

Вашите коментари и забелешки за овие анализи испраќајте ги на :
crpm@crpm.org.mk

Скопје, 2009

CIP – Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски“, Скопје

373.5.014.14 (497.7)

КАКО до 100% упис во средните училишта. – Скопје : Центар за истражување и креирање политики, 2009, - 22, 21 стр. : граф. Прикази ; 24 см

Насл. стр. на припечатениот текст: How to reach 100% enrolment in secondary schools. – Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. – Текст на мак. и анг. јазик. – Фусноти кон текстот

ISBN 978- 9989- 2825- 6- 0

а) Средно образование – Задолжителност – Македонија
COBISS.MK-ID 60436746

СОДРЖИНА

	КРАТКА СОДРЖИНА	**6**
I.	**СРЕДНОТО ОБРАЗОВАНИЕ: ПОТРЕБА ИЛИ ОБВРСКА?**	**6**
II.	**МАКЕДОНСКИОТ КОНТЕКСТ НАСПРОТИ ТУЃИТЕ ИСКУСТВА**	**7**
2.1.	Законска регулатива	**7**
2.2.	Ставови за политиката за задолжително средно	**7**
2.3.	Задолжителното образование во Европските земји, со фокус на Хрватска	**8**
III.	**МЕТОДОЛОГИЈА**	**9**
IV.	**АНАЛИЗА**	**9**
4.1.	Опфат во средно образование	**9**
4.2.	Проодност во средното образование	**10**
4.3.	Фактори за незапишување и/или предвремено прекинување на образованието	**10**
4.3.1.	Неповолна социо-економска положба на семејството	**10**
4.3.2.	Неповолна инфраструктура	**12**
4.3.3.	Родов аспект	**13**
4.3.4.	Културни норми (поврзани со етничка и религиска припадност)	**14**
4.3.5.	Ниски училишни постигнувања и недоволна мотивираност за учење	**14**
4.3.6.	Неможност за запишување во посакуваното училиште/струка	**15**
4.4.	Што се превзема за зголемување на уписот и намалување на осипувањата?	**15**
4.4.1.	Политики на МОН	**15**
4.4.1.1.	Финансирање на задолжителното средно образование	**15**
4.4.1.2.	Проект за условени парични трансфери	**16**
4.4.1.3.	Активности на Државниот просветен инспекторат	**16**
4.4.2.	Политики на училиштата	**17**
4.4.3.	Политики на општините	**18**
V.	**ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ**	**18**
ПРИЛОГ 1.	**ТРАЕЊЕ НА ЗАДОЛЖИТЕЛНОТО ОБРАЗОВАНИЕ ПО ЕВРОПСКИТЕ ДРЖАВИ**	**21**
ПРИЛОГ 2.	**МЕТОДИ НА СПРАВУВАЊЕ СО ОСИПУВАЊАТА ВО РАЗЛИЧНИ ДРЖАВИ**	**22**

КАКО ДО 100% УПИС ВО СРЕДНИТЕ УЧИЛИШТА?

КРАТКА СОДРЖИНА

Од учебната 2008/09 уписот во средното обазование стана задолжителен. Реализацијата на оваа политика не помина без контроверзи и превиди. Сепак, крајниот исход, според МОН е – 95% од завршените осмооделенци се запишале во средно образование. Прашањето е кои се преостанатите 5% незапишани и што ќе се случи со учениците кои се запишале само за да ги избегнат високите парични казни, без план да го продолжат образованието? Оваа анализа има за цел да ги истражи причините за незапишување и прекинување на средното образование и соодветноста на политиките кои се имплементираат за справување со овие проблеми. Истовремено, предлага начини за надминување на проблемите и постигнување на поголема вклученост во образовниот процес

I. СРЕДНО ОБРАЗОВАНИЕ: ПОТРЕБА ИЛИ ОБВРСКА?

Во поглед на еднакви животни можности, изгледа дека за сите деца е подобро да се обврзани од закони за задолжително школување. Сепак, само присуството во училиште, без водење грижа за квалитетот на постигнувањата, не може да биде целта на задолжителното школување[1]

Џоана Кригтон

Средното образование не е споменато во членот 26 на Универзалната Декларација за човекови права (1950). Во тоа време се сметало дека образовните потреби на општеството би се задоволиле доколку мнозинството од населението се здобие со основно образование, додека одбрано мнозинство треба да продолжи со средно и високо образование. Првата спогодба која го споменува средното образование е Конвенцијата против дискриминација во образованието, во која е нагласено дека средното образование треба да биде општо достапно до сите.[2]

Променетата концепција доаѓа како резултат на идеата дека образованието е континуиран процес кој трае од детството до возрасното доба и дека школувањето не треба да се перцепира како составено од два различни вида на образовни процеси кои се достапни до различни категории на граѓани (разграничени врз основа на социо-економски разлики, разлики во способности и сл.). Следствено, термините 'основно' и 'средно' образование се сметаат за последователни фази на еден континуиран процес, кој треба да соодветствува и да оди паралелно со континуитетот на развојот.[3]

Истовремено, концептот на 'образованост' се менува и она што се сметало за 'писменост' и основни животни вештини пред 20-30 години не е релевантно во однос на новите глобални трендови. Глобалната економија има се поголема потреба од технички и бихевиорални вештини, особено оние кои се формираат помеѓу 15 и 24 годишна возраст. Следствено, потребата од поголема вклученост на населението во повисоките степени на образование е неопходна за олеснување на притисокот од потребата за вештини, поради што на средното образование се повеќе се гледа како на перспектива за понатамошно доживотно учење.[4]

Се поголем број на држави имаат тенденција на зголемување на годините на задолжително образование и возраста на напуштање на образованието[5] (види Прилог 1). Имајќи ја предвид зголемената вклученост на граѓаните во повисоки степени на образование, особено е важно тоа да не резултира со намалување на квалитетот на образованието. Затоа, за успешно да се реализираат политиките за зголемување на уписот и проодноста во средното образование, тие мора да бидат проследени со обврска од страна на институциите за превземање активности за подобрување на квалитетот на образованието и можностите за образование и на 'ранливите' групи граѓани.

---

1 School Dropouts: Disadvantaged, Disaffected, Disappeared: Johanna Crighton, во Monitoring School Dropouts, OSI, 2007; достапно на: http://www.edupolicy.net/images/old/180_domonitoring_book.pdf
2 World Education Report: The Right to Education: Towards Education for all throughout life, UNESCO, 2000
3 World Survey of Education, Vol. III, pp. 126 –7, Paris, UNESCO, 1961
4 http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001390/139018e.pdf, стр. 55
5 World Development Report, UNDP, 2007, p. 12

II.МАКЕДОНСКИОТ КОНТЕКСТ НАСПРОТИ ТУЃИТЕ ИСКУСТВА

Комитетот за економски социјални и културни права на ОН во извештајот за Македонија (2006) особено ја истакнува својата загриженост за проблемите со слаба проодност од основно во средно образование, како и високото ниво на осипување.[6] Се нагласува дека во Македонија, пристапот до средно образование е прилично отежнат за одредени категории на лица, особено од подалечни рурални средини, од ромска етничка припадност, девојчиња од муслиманска вероисповест и деца од социјално загрозени семејства.

Ова е една од причините за измените во законот за средно образование, кое од учебната 2008/09 стана задолжително за сите завршени осмоодделенци.

2.1.Законска регулатива

Законот за изменување и дополнување на законот за средно образование го регулира средното образование[7] како 'задолжително за сите граѓани и бесплатно во јавните средни училишта' (член 3). Законот предвидува високи казни за родителите/старателите чие дете нема да се запише во средно училиште или нередовно ќе го посетува истото (1000 ЕУР) (член 4).

Со цел обезбедување на поголема достапност до средното образование, од учебната 2008/09 е укината партиципацијата, а обезбеден е и превоз за ученици од прва година кои живеат над 2,5 километри подалеку од училиштето каде се запишани, како и бесплатно сместување во ученичките домови. Од 2009/10 беше планирано да се обезбедат бесплатни учебници за сите ученици, со цел уште повеќе да се намалат трошоците за образование.[8]

Целта за законот е обезбедување на стопроцентен премин на учениците кои завршуваат основно во средно образование.[9]

2.2.Ставови за политиката за задолжително средно

Дебатата околу оправданоста на задолжителното образование е постојана и застапена во речиси сите држави. **Поддржувачите** на политиката на зголемување на годините на задолжително средно образование ги нагласуваат придобивките како: подобрување на состојбата на пазарот на труд, намалување на социјалните разлики помеѓу населението, намалување на можностите за злоупотреба на детскиот труд и сл.[10] **Критичарите** на политиката пак го проблематизираат концептот на 'задолжителност' во услови кога квалитетот на образованието е низок, социо-економската положба на семејствата е слаба и голем број деца во училиште се принудени да прават активности против сопствената волја.[11] Winch и Gingell нагласуваат дека 'Ако децата се присилуваат на образование, тогаш е потребно да се даде добра причина која ќе ги мотивира да го посетуваат образованието'[12]

Македонските граѓани по пласирањето на идеата за задолжително средно образование, генерално покажаа поддршка за политиката. Анкетата спроведена од ЦИКП пред стапување на законот во сила укажува дека речиси 83% од испитаниците ја поддржуваат идеата, додека 12% не ја подржуваат, а 5% немаат изграден став. Поголеми подржувачи беа жените и граѓаните со повисоко образование (средно и високо).[13] Податокот дека помал број од граѓаните со пониско образование ја подржуваат идеата за задолжително средно е загрижувачки имајќи предвид дека тие се најчесто преставници на ранливите категории граѓани чија транзиција во средно образование е најкритична.

Во најновата анкета спроведена во август 2009, процентот на испитаници кои ја поддржале идеата за задолжително средно се покачил на 91%. Само 5% се против оваа политика, додека 4% не се изјасниле.[14] Интересно, за разлика од претходната анкета, овој пат политиката во поголем процент ја одбиваат лицата кои се изјасниле како вработени и оние со високо образование. Веројатно тие во поголем степен ги следат контроверзите околу имплементирање на политиката и се покритични во поглед на нејзината успешност.

Иако **експертската јавност** воглавно позитивно ја прифати идеата, главните забелешки се однесуваа на проблематичната реализација на конкретните политики, т.е. недоволната подготвеност на институциите за реализација на предвидените активности и ненавременото надминување на препреките (обезбедување на бесплатен превоз и сместување, справување со практиката за плаќање партиципација во училиштата, недоволните просторни услови во некои училишта, конфузијата околу обврските на локалната, централната власт и училиштата и сл.).

6 United Nations Economic and Social Council (2006), Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 16 and 17 of the Covenant: Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/MKD/CO/1, 24 November 2006, стр.4

7 Сл.Весник на Р.Македонија бр. 49, 18.04.2007

8 За жал, иако планиран, бесплатниот превоз во 2008/09 започна со задоцнување и не беше организиран за сите ученици додека во 2009/10 најголемиот дел од учениците ги добија учебниците со задоцнување, додека мнозинството ученици од техничките училишта нема да ги добијат (Учениците два месеца чекаат на ветеното, па решија да се снаоѓаат сами: Бесплатните учебници прескапи, Време, 19.10,.2009)

9 Утре и задутре почнува трката за упис во средно училиште, Кирилица, 16.06.2009

10 In Defence of Compulsory Education, K. Williams, Journal of Philosophy of Education, Vol 24, No.2, 1990, во Анализа за потребата од задолжително средно образование (достапно на pravo.org.mk)

11 Key Concepts in the Philosophy of Education, C.Winch, J.Gingell, Routledge, 1999

12 Ибид., стр.39

13 Колку граѓаните ги поддржуваат новите мерки на владата? 21.11.2006, http://www.crpm.org.mk/Papers/PoddrzhkanamerkitenaVladata.pdf

14 Податоци од телефонска анкета на ЦИКП спроведена на 600 испитаници во текот на август 2009

Згора на тоа, критикувана е и одредбата за плаќање на високи парични казни за незапишување, со што одговорноста комплетно се лоцира кај семејствата (кои најчесто се социјално загрозени), наместо кај државните институции. Се јавија и бројни забелешки во врска со процесот на консултативност, особено поради фактот што отсуствуваа консултации со граѓаните, општинските власти, училиштата и останатите главни имплементатори на политиката.[15]

Ова резултираше со бројни закочувања во процесот и некомплетно реализирање на дадените ветувања.

Сето ова укажува дека иако генерално перцепирана како добра идеја, неопходно е превземење на навремени мерки за успешна реализација која нема да биде на сметка на квалитетот на образовниот процес. Имплементирањето на оваа политика не подразбира само слободен пристап до средно образование, туку и неселективност, како и соодветно осигурување на квалитетната оспособеност на учениците.[16] Самиот висок степен на запишување и завршување на средното образование не гарантира високо ниво на писменост. Значи, **вистинското влијание на образованието не зависи само од организациските и технички решенија туку пред се од оптималниот избор на програми за средно образование, структурата на наставните програми и начините на нивна имплементација,[17] прашања кои во голема мера беа игнорирани или само површно разгледувани.**

2.3.Задолжителното образование во Европските земји, со фокус на Хрватска

Во последнава декада, тенденцијата во Западно-европските земји е продолжување на задолжителното школување над десет години, поради преминот во економија базирана на знаење и растечките нееднаквости во пристапот кон образование.[18]

Во европските земји задолжителното образование вообичаено започнува помеѓу 5-6 година, а во голем број на случаи трае 10 или повеќе години. На пример во Холандија[19] трае 14 години, во Унгарија - 13 години, во Северна Ирска – 12, во Велика Британија и Малта -11, а во Франција, Норвешка и Германија по 10 години.[20] Најчесто задолжително е ниското средно образование (кое вообичаено е до 16 година), додека поретко високото средно образование. Сепак, и покрај неговата незадолжителност, во определени земји (на пр. Финска, Германија, Норвешка, Холандија), повеќе од 90% од учениците продолжуваат и по завршување на задолжителното образование.[21]

Од балканските земји, задолжителното средно образование од учебната 2009/10 се воведува во **Хрватска.** Иако идеата за оваа политика се јавува во исто време со Македонија, таа се реализира на поинаков, постапен, начин. Најпрво, во текот на претходните две години средното образование беше бесплатно, при што беа покриени трошоците за превоз, учебници и сместување во ученички домови; но не беше задолжително. Сепак, со неговата поставеност како бесплатно, во учебната 2008/09 значително се зголемил уписот во прва година средно образование. Конкретно, бројот на запишаните ученици во прва година средно образование бил поголем од оној на завршените осмоодделенци, што значи дека средното образование го продолжиле и некои претходно завршени осмооделенци.[22]

Идеата најпрво да се воведе бесплатно образование се должи на намерта да се промовираат позитивни мотивациски методи за поттикнување на транзицијата во средно образование, под претпоставка дека казнените мерки нема да бидат ефективни, особено за економски загрозените семејства.[23]

Постапното воведување на политиката се должи и на разбирањето дека успешната реализација на оваа мерка подразбира 'обврска и за државата, најпрво во осигурување на материјални услови и финансиски средства, со цел обезбедување на образование достапно за сите под еднакви услови и во склад со способностите и интересите на учениците.[24]' Поради тоа, донесена е Националната програма со мерки за воведување на задолжително средно образование во која се предвидени конкретни мерки за реализирање на оваа цел, како и подготовка на акциски планови од страна на Министерството за образование на годишно ниво.[25]

За разлика од случјот на Хрватска, во Македонија иницијативата се реализираше наеднаш, без подетална анализа на капацитетот на одговорните институции, како и профилот на лица кои вообичаено не продолжуваат во средно училиште и без стратегија за надминување на

15 Образованието задолжително, но недостапно: Хендикепиран однос кон учениците со пречки, Време, број 1725, 20.07.2009 / Проблематичен стартот на задолжителното средно образование, Deutche Welle, 07.08.2008 / Задолжителното средно се уште е утопија, Глобус, број 62, 24.06.2008 Средното образование-задолжително!, BBC Macedonian, 11. Април 2007 / Општините против избрзана образовна реформа: Нема пари за задолжително средно, Вест, број 2373, 5.15.2008 / Дволичноста на храбрите реформи, Време, број 1056, 02.05.2007

16 Види: http://www.see-educoop.net/education_in/pdf/bela_knjiga-07-cro-hrv-t02.pdf, стр 37

17 Ибид. стр. 44

18 Free and compulsory education for all children: the gap between promise and performance, K. Tomaševski, SIDA, 2001 http://www.foro-latino.org/flape/boletines/boletin_referencias/boletin_20/Doc_Referencias20/katarina_tomasevski/Lecturas/8.pdf

19 Од 2008 година

20 Free and compulsory education for all children: the gap between promise and performance, K. Tomaševski, SIDA, 2001 http://www.foro-latino.org/flape/boletines/boletin_referencias/boletin_20/Doc_Referencias20/katarina_tomasevski/Lecturas/8.pdf

21 Trends in Secondary Education in Industrialized Countries: Are they Relevant for African Countries?, Briseid, O., Caillods., F, UNESCO: International Institute for Educational Planning, November, 2004

22 http://www.monitor.hr/clanci/od-jeseni-obavezno-srednjoskolsko-obrazovanje/638, 13.02.2009 (страницата е посетена на 18.08.2009)

23 Nacionalni program mjera za uvodjenje obaveznoga srednoshkolskoga obrazovanja, Narodne novine, 21.06. 2007

24 Ибид., стр. 2

25 Ибид.

на проблематичните аспекти при реализација на политиката. Беше користена комбинација на позитивни мотивациски, но и казнени мерки, и не резултираше со стопроцентен упис на осмооделенците во прва година средно образование.

III.МЕТОДОЛОГИЈА

За подготовка на анализата се користеа комбинации на податоци добиени преку истражување на секундарни и примарни (теренски) податоци. Првите вклучуваат: извештаи од Заводот за статистика, Министерството за образование, текстови во јавните гласила, меѓународни извештаи и анализи.

Теренските податоци беа прибирани од повеќе извори (креатори, имплементатори и корисници на политиката), со кои беа спроведени интервјуа:

- Секторот за средно образование во МОН

- Општинските власти (фокусот беше ставен на 7 општини каде е забележан најниска транзиција од основно во средно образование (Тетово, Гостивар, Дебар, Куманово, Струга, Маврово-Ростуше и Врапчиште)

- Училишната администрација (педагози/психолози или директори) на 5 училишта со највисок процент на осипување на ученици
- 6 семејства чие дете не продолжило во средно образование во учебната 2008/09 и 4 семејства чие дете предвреме го прекинало средното образование во текот на истата учебна година.

IV.АНАЛИЗА

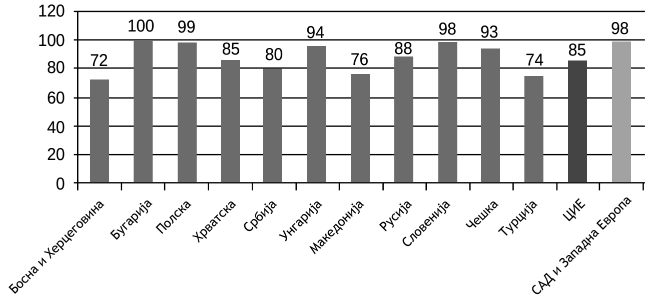
4.1.Опфат во средно образование

Бруто опфатот во средно образование[26] во Република Македонија (76%) е далеку понизок од просекот на земјите од Централна и Источна Европа кој изнесува 85%, а нешто повисок од опфатот во Босна и Херцеговина и Турција[27] Само мал број од земјите од ЦИЕ имаат опфат во средно образование кој соодветствува на оној на САД и Западна Европа (Графикон 1).

Според овие податоци, 20-25% од децата на средношколска возраст во Македонија не се запишани во средно образование, додека 5-10% од нив воопшто не завршуваат основно образование.

Графикон 1.

Бруто опфат во средно образование (2007)

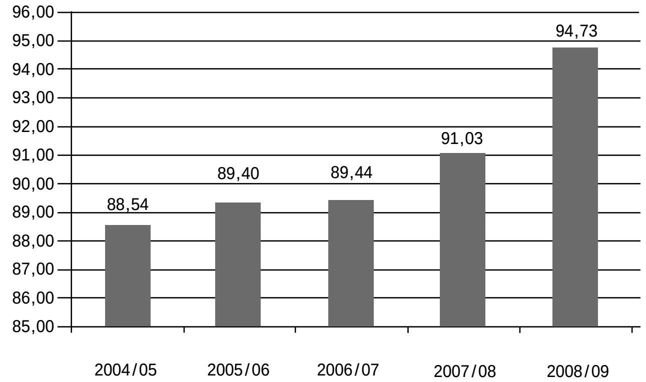


Извор:

UNESCO Institute for Statistics: Enrollment ratios by IECD level

Процентот на ученици кои го завршиле основното образование и продолжиле во средно е поoптимистички показател. Конкретно, нивниот број во учебната 2008/09 година е зголемен за околу 4 проценти во спредба со претходната година (Графикон 2), што е забележителен пораст и веројатно е резултат на политиката на задолжително средно образование. Меѓутоа, имајќи во предвид дека оваа година само уписот во прва година беше задолжителен, потребно е внимателно планирање на активности за задржување на ранливите групи ученици во образовниот процес.

Графикон 2.
Стапка на запишување во средно образование (од оние со завршено основно)



Извор:
Завод за статистика, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009; пресметки на авторот

[26] Опфат на сите деца на средношколска возраст во средно образование
[27] Сеуште нема компаративни податоци за 2008 година

И покрај релативно оптимистичките показатели на национално ниво, во дел од општините ситуацијате е покритична и изискува поголема фокусираност од страна на релевантните институции. Општини каде се регистрирани најголем број на незапишани ученици во 2008/09 се: Тетово (424), Гостивар (298), Куманово (130), Струга (112), Сарај (105), Кичево (68) и Дебар (51).[28]

Првичната бројка на незапишани ученици изнесуваше 2400, а по поднесените пријави се намали на 1378.[29] На овие семејства им се испратени казни за незапишување на децата во средно училиште. Сепак, поради долгите судски процедури (кои понекогаш траат и по две години) голем дел од казните немаат ефекти, затоа што пресудите пристигнуваат премногу доцна. Делумен успех се постигнува кога просветната инспекција ќе стапи во контакт со семејствата пред да стигне судската казна и доколку успеат да ги убедат да го запишат детето на училиште.[30]

4.2.Проодност во средното образование

Иако стапката на завршување средно образование е покачена од 2000/01, таа последниве години стагнира. Во текот на средното образование се осипуваат околу 10% од учениците од една генерација (Табела1). Ова е значителна загуба имајќи во предвид дека тие нема формално да го комплетираат средното образование и инвестицијата во нивното образование ќе биде залудна. Овие лица ќе останат без конкретна струка, со што се проблематизира нивното вклучување на пазарот на труд.

Табела 1.
Стапка на завршување средно образование

1997/ 1998	1998/ 1999	1999/ 2000	2000/ 2001	2001/ 2002	2002/ 2003	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008
86.3	84.8	87.4	90.6	89.1	91.2	90.1	91.3	90.1

Извор:
Завод за статистика, пресметки на авторот

Ако се оди подалеку, анализата на УНДП за уписот на ученици во средно образование во рамките на нивната генерација (т.е. ученици кои осум години пред тоа се запишале во основно образование), покажува дека **само 77,35 проценти од истата генерација продолжува со своето школување во средното образование, а само 69,32 проценти од нив успеваат да го завршат средното образование во редовен рок.**[31]

И покрај релативно високата стапка на осипување, Министерството за образование не води евиденција за осипувањата во средното образование. Тие располагаат со податоци за уписот на ученици во секое училиште во рамки на поединечни учебни години, но не и со конкретни обработени податоци за преминот на една генерација низ годините. Поради тоа, ЦИКП ги обработи достапните податоци со цел да дојде до информации за училиштата каде има најголем процент на осипувања (т.е. број на ученици од иста генерација кои не преминале од една во друга година). Училиштата кои се издвоија по процентот на осипувања (15-20% од учениците не преминуваат во следната учабна година) се средни стручни училишта, воглавно од техничките струки, а застапени се во сите региони. Главните причини за осипување во овие училишта, како и активностите кои ги превземаат училиштата за намалување на предвременото прекинување на школувањето се обработени понатаму во анализата.

4.3.Фактори за незапишување и/или предвремено прекинување на образованието

Главните причини за незапишување и/или напуштање на средното образование се испреплетени меѓусебно, но генерално ги опфаќаат следниве фактори:

4.3.1.Неповолна социо-економска положба на семејството

Традиционално, социо-економскиот статус на семејствата се смета за еден од главните фактори кои влијаат на уписот и посетувањето на средното образование. Анализите за разликите во запишување помеѓу различните социјални групи се ретки, а постоечките истражувања не водат кон јасни заклучоци.

Според годишните анализи на UNDP[32] (Табела 2) состојбата се менува. Додека анкетата спроведена во 2007 година покажала дека децата од сиромашни семејства, за 10% помалку се запишуваат во средно училиште во споредба со оние од несиромашни семејства, во 2008 оваа разлика била само за 2%. Социјалните разлики во 2007 биле најизразени кога станува збор за девојчињата, додека во 2008 тоа не било случај.

[28] Информации од Министерството за образование, 26.05.2009
[29] Минимални казни за незапишување во средно, Дневик, 28.01.2009
[30] Интервју со Диме Атанасовски, Државен просветен инспекторат, 28.05.2009
[31] MDG Report: Macedonia, UNDP, 2005
[32] Граѓански засновани анализи, УНДП, март 2008 и Граѓански засновани анализи, УНДП, март 2009

Табела 2.
Бруто стапка на запишување во средно образование по род и статус на сиромаштија (2007 и 2008)

	Момчиња	Девојчиња	Вкупно
2007			
Несиромашни	90%	82%	86%
Сиромашни	84%	69%	76%
Вкупно	88%	78%	83%
2008			
Несиромашни	87%	88%	87%
Сиромашни	85%	85%	85%
Вкупно	86%	87%	87%

Извор:
Граѓански засновани анализи, УНДП, март 2008 и март 2009 (податоците се добиени врз база на теренско истражување)

Напомена: Податоците треба внимателно да се анализираат првенствено поради високиот број на контактирани домаќинства кои одбиле да бидат анкетирани

И интервјуата со лицата одговорни за образование од општините укажуваат на една основна причина за незапишување во средно образование – **неповолната економска состојба.** Сите интервјуирани општински службеници потврдија дека семејствата се запознаени со казните кои се предвидени за незапишување во средно образование. По дел од кривичните пријави се постапува, но генералниот став е дека предвидените парични казни (1000 ЕУР за незапишување и нередовно посетување) се превисоки за можностите на овие семејства. Очигледно, свесни за ова и судиите најчесто ги намалуваат казните на 100-150 ЕУР.[33]

Одговорните од општините се согласуваат дека населението е информирано дека постојат финансиски средства за да ги потпомогнат децата да се запишат во училиште, но нивните економски проблеми се од поголеми размери и не можат да се надминат со обезбедување на бесплатен превоз и сместување во ученички дом. Социјалниот аспект резултира со различни препреки, како на пример неможност за покривање на основните трошоци за живот поради што голем дел од децата кои потекнуваат од социјално загрозени семејства се принудени да се **вклучат во активностите за надополнување на семејниот буџет.**

За ова говорат и последните податоци од Анкетата на работна сила (2009), според кои 16% од населението на возраст 15-19 години (возраста на посетување средно образование) се води како економски активно, од кои 43% се вработени, а останатите невработени но во потрага по вработување. Речиси двојно поголем број од економски активното население е од машки пол. Интересно, речиси 80% од населението од оваа возрасна група се вработени со полно работно време и 63% се водат како неплатени семејни работници.[34] Овие податоци укажуваат дека значителен процент од населението на средношколска возраст, е активно на пазарот на труд со полно работно време, што за голем дел е препрека за запишување и редовно посетување на средното училиште. (Види студија на случај 1). Она што треба дополнително да се испита е колку одлуката за вклучување на децата во економските активности на семејството е одлука на родителите/старателите а колку самото дете е консултирано за ваквиот чекор.

СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ 1
Мора да се заработува, нема пари за школување

Амди живее во општината Шуто Оризари со својата мајка и браќата. Тој во учебната 2008/09 се запишал во хемиското училиште, што била негова желба уште од основно школо. Бил солиден ученик, иако на почетокот често се соочувал со предрасуди од страна на наставниците и соучениците кои сметале дека бидејќи е Ром, нема добро да се снајде во средното училиште.

Во текот на првото полугодие, неговиот татко починал и семејството изгубило значаен дел од приходите. Амди бил принуден да го прекине школувањето и да и помага на мајка му во продавање на локалниот пазар.

И тој и мајка му би сакале Амди да го продолжи школувањето, но не се сигурни дека тоа ќе биде можно. Откога ја прекинал првата година школување, никој од училиштето не го исконтактирал и не го прашал за причините, ниту пак се обидел да го разубеди во неговата идеа.

Семејството би му дозволило на Амди да го продолжи образованието, само ако трошоците за школување се комплетно покриени. Тие сметаат дека 12.000 денари (условена парична помош) кои евентуално би ги добивале како корисници на социјална помош нема да им бидат доволни, затоа што реалните трошоци за школување се многу повисоки.

[33] Минимални казни за незапишување во средно, Дневик, 28.01.2009
[34] Анкета на работната сила 2008, Завод за статистика, 2009

4.3.2.Неповолна инфраструктура

Ако се спореди осипувањето во руралните и градските средини евидентно е дека тоа е поголемо во руралните средини.[35] Инфраструктурните проблеми се најизразени во планинските села кои се прилично изолирани, особено во зимскиот период (види Студија на случај 2). Проблемите на тешка пристапност до средно училиште вообичаено се надополнети со економски потешкотии во поглед на трошоците за превоз до најблиското средно училиште.

На училиштата не им се исплатува да организираат превоз до селото само за 2-3 деца, особено имајќи предвид дека превозот би требало да се организира со специјално возило прилагодено за специфични теренски услови. Иако проблемот би можел да се реши преку доделување на место во ученичките интернати, тоа во случајот на некои градови/општини (како на пр Тетово – Студија на случај 2) не е возможно, поради непостоење на интернат во овој град. Дури и да има интернат, ретко кои родители ова го сметаат за добро решение, особено кога станува збор за женски деца од партијалхални семејства со муслиманска вероисповест.

СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ 2
Живеењето во планинско село им го ограничува пристапот до средно образование

Хајрие и Африм живеат во селото Седларево, оддалечено четириесетина километри од Тетово. Селото се наоѓа во тешко пристапен планински предел кој во текот на трите зимски месеци од годината е комплетно непристапен. Во селото има основно училиште кое го посетуваат сите ученици. За жал, по завршувањето на училиштето овие деца не продолжуваат во средно училиште.

Родителите на Хајрие и Африм, кои во учебната 2007/08 завршија осмо одделение би сакале нивните тие да се дообразуваат, но не се во можност да ги пуштат во средно училиште, првенствено поради непристапноста на селото, и неможноста до него да се стигне со комбе или обичен автомобил, особено во зимскиот период. МОН нема обезбедено превоз за овие деца, а и доколку тој се обезбеди, превозот би требало да се состои од специјални планински возила (на пр. џипови)

Според мојата пресметка што ја направив дневните трошоци за превоз би биле 600 ден. Како би можеле ние да ги покриеме овие трошоци?

Таткото на Африм

Проблемот е уште поголем поради фактот што во Тетово не постои интернат за сместување на средношколци, па овие деца би морале секој ден да патуваат од училиштето до нивното село.

На семејствата им имаат пристигнато писма како опомена за неиспраќање на децата во средно, но тие велат дека во никој случај не би можеле да ја платат предвидената казна од 1.000 ЕУР.

Треба државата да ги види условите во кои луѓето живеат и потоа да ги поставаат мерките на казни

Мајката на Хајрие

Ови семејства не се приматели на социјална помош и не би добивале социјален трансфер од 12.000 денари како мотивација за запишување на своите деца во средно образование. Тие иако имаат желба за образование се засегнати од други ограничувања кои се надвор од нивна контрола. Сметаат дека единствениот начин за да ги пуштат децата во средно би бил доколку државата ги покрие целосните трошоци околу нивното школување, особено трошоците за превоз кој самите би си го организирале.

Слични приказни беа посочени и од страна на претставници на средните училиштата, кои биле сведоци на ‘губењето’ ученици поради проблемите со организирање на транспорт до училиштето.

Има неколку ученици кои доаѓаат од подалечни села (12-15 километри – Србиново, Падалиште) од училиштето и на училиштето не му се исплати да организира превоз само за нив. Министерството би било подобро да им даде пари, па тие самите да си го организираат превозот. Затоа, најмногу се откажуваат од селските средини.[36]

10-15 деца од подалечни селски средини доаѓаа на училиште на сопствен трошок бидејќи превозот речиси цела година не беше решен. Поради високите финансиски издатоци, тие по некој месец престанаа да доаѓаат.[37]

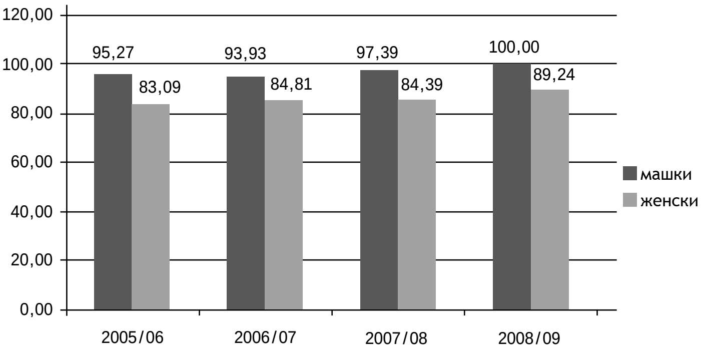
[35] Education in FYR Macedonia: Country Profile, UNICEF; http://www.unicef.org/ceecis/FYR_Macedonia.pdf
[36] Интервју со Садудин Садики, психолог од Техничко средно училиште – Гостивар, 1.06.2009
[37] Интервју со Ѓорѓи Илиев, педагог во Средно училиште Никола Карев-Струмица, 2.06.2009

Семејствата кои се соочуваат со инфраструктурни проблеми единствено решение за продолжување на школувањето на своите деца гледаат во можноста да им се исплатат точните трошоци за превоз, кој потоа тие самите би си го организирале. Во спротивно, не покажуваат ентузијазам за испраќање на децата во училиште доколку имаат дополнителни трошоци.

4.3.3.Родов аспект

Иако резултатите од анкетата на UNDP (прикажана погоре) укажуваат на намалување на разликата помеѓу момчињата и девојчињата во поглед на бруто уписот во средно образование, податоците од Заводот за статистика за преодот од основно во средно образование укажуваат на друг тренд[38] – континуирано заостанување на девојчињата во околу 10% во поглед на уписот во средно образование (види Графикон 3). Може да се забележи дека политиката на задолжително средно образование генерално резултирала со пораст во бројот на запишани ученици, сепак, додека порастот помеѓу момчињата достигнал оклу 100%, само 89% од девојчињата кои завршиле основно во 2008/09 продолжиле во средно образование.

Графикон 3.
Процент на женски и машки ученици кои се запишале во прва година средно образование (од оние кои завршиле основно образование) 2005-2008



Извор:
Државен завод за статистика, 2005, 2006, 2007, 2008; пресметки на авторот

Полот како фактор најчесто го спречува понатамошното образование поради очекувањата девојчињата на рани години да влезат во брачни обврски, што е сеуште затапен став во традиционалните муслимански семејства (Студија на случај 3).

СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ 3
Сопруга и мајка наместо ученичка

Шеснаесетгодишната Анка А. веќе извесно време живее во куќата на својот сопруг, со кого планира да започне нов живот по свадбата што ја планираат за јули. Таа уште од поодамна во своите мисли се гледа како добра сопруга и мајка, која не би сакала да ја наруши вековната традиција кај Ромите присутна уште од многу одамна. Но, навидум Анка изгледа како девојченце. Таа пред една година, кога завршила осмо одделение, завршила и со своето школување. За себе вели дека учењето не ја интересира, а единствено нешто што би сакала да научи е како да стане фризерка, за што се запишала на курс.

Слична е и судбината што ги чека нејзините врснички кои се одлучуваат толку рано да запловат во брачните води, ставајќи точка на школувањето, кое би можело да им биде виза да постигнат нешто во животот. И тие сонуваат да станат фризерки или козметичарки.

Извор:
Задолжителното средно сеуште е утопија, Глобус, Број 62 24.06.2008

Половите разлики се особено поврзани со етничката припадност, при што **девојчињата од ромска, турска и албанска етничка припадност се во најнеповолна положба** (Табела 3).

Табела 3.
Процент на девојчиња (според етничка припадност) опфатени во средно образование од вкупниот број ученици во средно образование

	Македонци	Албанци	Турци	Роми
1999/2000	51%	41,1%	36,8%	39,8%
2000/2001	50,8%	42,1%	38%	43,3%
2001/2002	50,7%	43,8%	42,3%	37,4%
2006/2007	49,7%	42,0%	40,7%	44,4%
2007/2008	49,7%	44,3%	41,8%	46,4%

Извор:
Завод за статистика: Основни и средни училишта на крајот на учебната година, 2001, 2002, 2003, 2008, 2009; пресметки на авторот

Охрабрува податокот дека нивната вклученост во средното образование се доближува до онаа на момчињата, но сепак таа сеуште е далеку од рамноправна положба. Критичната положба на девојчињата од немнозинските етнички заедници е признаена и прифатена во Националниот Акциски план за родова рамноправност.[39]

[38] Пресметки на авторот според податоци на Завод за статистика, 2006, 2007, 2008 за упис во средно образование на оние кои завршиле основно
[39] Национален план за акција за родова рамноправност, 2007-2012, Скопје, мај 2007 година, p.36

4.3.4.Културни норми (поврзани со етничка и религиска припадност)

Во дел од традиционалните муслимански средини сеуште доминираат патријалхалните норми според кои девојчињата треба навреме да се омажат (поради што се ветуваат уште додека се деца) а момчињата од рани години треба да заработуваат за живот. Образованието не се смета за неопходно во животот, поради што често се става во заден план. Иако ваквите заедници се се поретки, тие сеуште егзистираат во некои од поизолираните планински села, како и во значаен дел од ромските заедници. Состојбата со женските деца е критична и поради фактот што честопати од страна на семејството се спречени да посетуваат средно училиште поради тоа што се наоѓаат во чувствителни години (адолесценција), а во училиштата има голем број на машки кои би можеле да ги “заведат”[40](види студија на случај 4).

СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ 4
Школувањето не е неопходно, поважно е добро да се омажи

Блерта од струшкото село Короишта го завршила основното образование во родното село и била редовна ученичка, иако со слаб успех. Живее во семејство на самохрана мајка со уште 3 браќа/сестри. Мајката вели дека Блерта не го продолжила школувањето поради финансиски проблеми и проблеми со превозот, но признава дека девојчето не би требало да го продолжи школувањето, дури и под услов да има средно училиште во близина. Таа се плаши дека во училиштето би можела да биде заведена од момчиња и под ниту еден услов не би ја пуштила да продолжи со образованието. Смета дека образованието нема да и биде неопходно, туку подобро би било да се омажи и да започне семеен живот.

Финансиските услови тука ни се бедни имам четри деца не можам да стигнам да им обезбедам на сите тоа што го сакаат.

Казната која им стигнала за незапишување во средно немаат намера да ја платат, поради немањето можност за тоа.

Традиционалните културни норми во поглед на неопходноста од образование се најизразени помеѓу ромското население за што говрат податоците дека **бруто** опфатот во средно образование кај оваа заедница е под 20%.[41] Само 13% од нив преминваат од основно во средно образование, од кои само половината го завршуваат средното.[42]

Како причини за оваа состојба, покрај традиционалните вредности на заедницата често се придодаваат и ниските очекувања на наставниците, постојаната сегрегација, нискиот социо-економски и образовен статус на семејствата и сл. Според податоците добиени од лицата одговорни за образование од општините каде е забележан понизок процент на запишувавње укажуваат дека покрај ромската заедница, и помал дел од децата од албанска и турска националност се жртви на патријалхалните вредности, иако состојбата во овие заедници прогресивно се подобрува.[43]

4.3.5.Ниски училишни постигнувања и недоволна мотивираност за учење

Недостатокот на мотивација како причина за прекинување на школувањето ретко се сфаќа сериозно и вообичаено не му се посветува многу внимание поради ставот дека на овој фактор тешко може да се влијае. Сепак, за разбирање на причините за незапишување и особено предвремено прекинување на образованието, тој треба сериозно да се проучи.

Истражување на OECD потврдило дека ставовите на учениците кон училиштето се значајна одредница за нивниот ‘опстанок’ во образовниот систем.[44] Во 20 од 28 држави кои учествувале во PISA 2000 тестирањето, повеќе од четвртина од учениците се изјасниле дека на училиште им е здодевно, а околу 13% дека не сакаат да одат на училиште.[45] Значи, треба да се посвети посебно внимание и превземат специјални мерки за превенција на овие деца да го напуштат образованието.

СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ 5
Слабите предзнаења од основното – ризик за прилагодување во средното образование

Мерсиха има завршено осмо одделение во училиштето Маршал Тито во Струмица во учебната 2007/08 година, но не продолжила во средно образование. Нејзините проблеми со учењето започнале во петто одделение. Додека од прво до четврто одделение учела на турски јазик, од петто оделение немало ваква можност во нејзиниот град, па наставата ја следела на македонски јазик. Ова и претставувало голем проблем, поради слабото познавање на јазикот, поради што многу попуштила со учењето.

[40] Интервју со Садудин Садики, педагог во техничко училиште во Гостивар
[41] Анализа на потенцијалот за добро управување во образованието, ФИООМ, 2008, http://gg.org.mk/pdf/analiza_obrazovanie.pdf
[42] Education in FYR Macedonia: Country Profile, UNICEF; http://www.unicef.org/ceecis/FYR_Macedonia.pdf
[43] Интервјуа со претставници од општините: Врапчиште, Дебар, Гостивар, Тетово, Маврово-Ростуше,
[44] Monitoring School Dropouts: Albania, Kazakhstan, Latvia, Mongolia, Slovakia, and Tajikistan, Open Society Institute, 2007; http://www.edupolicy.net/images/old/180_domonitoring_book.pdf
[45] http://www.oecd.org; Interactive Data Selection

Нејзиниот дедо вели дека таа нема доволно знаење за да се запише во средно училиште. Обично послабите ученици се запишуваат во средните стручни училишта, но таму најголемиот број ученици се машки и семејството се плаши таа да не биде излажана и заведена од некого. Згора на тоа, семејството е сиромашно, живеат од платата на дедото и примаат социјална помош.

Тие сметаат дека предуслов нивните деца да продолжат во средно образование е да има училиште/паралелка на Турски наставен јазик и МОН да ги превземе сите трошоци за школување. Сметаат дека 12.000 денари како социјален паричен надоместок не се доволни, затоа што таа треба да се облече соодветно за на училиште, да се опреми со училишен материјал и сл.

Претставниците на училиштата со висок процент на осипување потврдуваат дека голем број од учениците кои имале слаби постигнувања во основното образование се запишуваат во средно, но поради повисоките критериуми кои се поставуваат пред нив, тие се демотивираат и набрзо го прекинуваат школувањето.

...најчесто се слаби ученици, се двоумеле и дали да се запишат. Обично седат до полугодие и се отпишуваат.[46]

Голем дел од нив и не планирале да одат во средно, доаѓаат со многу слаб успех од основно и не можат да се снајдат. Сметаат дека полесно ќе си поминат во нашето училиште, ама се соочуваат со строги педагошки мерки.[47]

Дел од нив доаѓаат во средно практично неписмени. Тоа се деца од посиромашни селски семејства чии родители се необразовани.[48]

Училиштата кои се соочуваат со висок процент на вакви случаи, најчесто не се опремени со доволно кадар кој е обучен за стручна поддршка на овие деца. Наставниот кадар вообичено има ниски очекувања од учениците и најчесто осипувањето не го перцепираат како лична одговорност; додека психолошко-педагошките служби, поради малиот број на кадар[49] не се во можност активно да се ангажираат во помош на поголем број на ученици.

4.3.6.Неможност за запишување во посакуваното училиште/струка

Законот за задолжително средно образование е релативно рестриктивен во поглед на можноста на избор на посакуваното училиште. Поради покривање на трошоците за превоз само до најблиското средно училиште, учениците со неповолна социјална положба кои имаат желба да учат во училиште кое не е во опсегот на покривање на патните трошоци мораат самите да ги сносат трошоците за тоа.

На пример во Дебар се нуди само гимназиски смер, а оние ученици кои имаат желба да посетуваат средно стручно училиште би требало да патуваат најмалку до Струга и Гостивар на трошок на нивните семејства.[50]

Огромен е и бројот на случаите кога во посакуваната струка/училиште нема доволно места за сите кандидати, при што одбиените треба да се задоволат со упис во друго училиште или чекање за упис во следната учебна година. Оваа ситуација за голем дел од учениците е демотивирачка и во одредени случаи може да резултира со предвремено напуштање на школувањето.

4.4.Што се превзема за зголемување на уписот и намалување на осипувањата?

4.4.1.Политики на МОН

4.4.1.1.Финансирање на задолжителното средно образование

Министерството за образование ги поседува, менаџира и ги распределува средствата за средно образование, додека општинската власт ги распределува средствата во согласност со потребите на општинските училишта. Одлуката за количината на буџетски средства кои се распределуваат на општините примарно се носи врз основа на бројот на ученици во регионот.[51] Со започнување на реализацијата на политиката за задолжително средно, во буџетот на МОН е додадена ставка со средства за оваа намена, која во 2009 е зголемена за околу 40% во однос на 2008 година (табела 4). Зголемената сума се должи на одлуката за доделување на бесплатни учебници на сите средношколци, како и зголемување на бројот на ученици кои користат превоз организиран од МОН. За таа цел, зголемени се и наменските и блок дотации кои ги добиваат општините.[52]

46 Интервју со Гоце Алексовски, Директор на Училиште Коле Неделковски – Велес, 1.06.2009
47 Интервју со Садудин Садики, психолог од Технички училиште – Гостивар, 1.06.2009
48 Интервју со педагог, 8ми септември, Скопје, 2.06.2009
49 Во училиштата вообичаено има еден педагог, а во еден дел има и психолог
50 Интервју со Реџат Маловски, заменик директор на Средно училиште Здравко Чочковски – Дебар, 2.06.2009
51 Задолжително средно образование: Како од добра идеја кон добра имплементација, ИДСЦ, Д.Талески, М.Трошановски, 2007
52 Утре и задутре почнува трката за упис во средно училиште, Кирилица, 16.06.2009 http://www.kirilica.com.mk/vest.asp?id=27354

Табела 4.
Расходи за средно образование

	Вкупно расходи на основен буџет	За задолжително средно	Општини-наменски дотации	Општини-блок дотации
2007	2.289.437.000	0	0	0
2008	1.379.750.000	237.000.000	62.159.630	2.201.991.021
2009	1.314.891.000	400.000.000	71.890.000	3.008.447.000

Извор:
Буџет за 2007, 2008 и 2009, Министерство за финансии

4680 средношколци, од семејства-приматели на социјална помош, во учебната 2008/09 година се корисници на бесплатни учебници, што чинело 13.934.004 денари.[53] Од учебната 2009/10 бесплатни учебници треба да добијат сите ученици во основно и средно образование, што се имплементира со задоцнување. Доколку за обезбедување на еден средношколец со учебници се потрошат околу 3.000 МКД,[54] за сите средношколци (околу 90.000) од буџетот би требало да се издвојат околу 270.000.000 денари.

Реализацијата на бесплатниот автобуски превоз започна со закаснување во 2009, и сеуште не е комплетно реализирана. Во моментов, се доделени 10 автобуси на 10 општини: Зајас, Липково, Желино, Конче, Карбинци, Могила, Новаци, Јагуновце и Чашка, а 10-тиот е наменет за превоз на ученици и студенти со посебни потреби од Градот Скопје.[55] Бесплатниот автобуски превоз за средношколците во 2008/09 ги опфаќаше само учениците од прва година, а учебната 2009/10 би требало да ги опфаќа и оние од втора година.

Исто така, за учениците од прва година средно образование во 2008/09 обезбедено е бесплатно сместување во ученичките домови.

Поради фактот што секоја учебна година бројот на ученици на кои им се дава финансиска поддршка за посетување на средно образование се зголемува (секоја година има една генерација повеќе на која и следуваат привилегиите кои произлегуваат од задолжителноста на средното образование), неопходно е и буџетот за образование да се зголемува прогресивно.

4.4.1.2.Проект за условени парични трансфери

Од учебната 2009/10 година, МОН со заем од Светска Банка започнува со реализација на проектот за условени парични трансфери.

Станува збор за тригодишен проект кој опфаќа поддршка на задолжителното средно обарзование, при што е предвидено 18.000 сиромашни семјества кои имаат деца во средно образование да добиваат по 12.000 денари годишно под услов да ги испраќаат редовно децата на училиште. Тоа би значело дека детето/семејството би имало на располагање околу 60 МКД на ден за покривање на трошоците околу школувањето.

Проектот за условени парични трансфери првенствено се планира со цел да се зголеми уписот во средно образование, и истовремено да се задржат децата до крајот на средното образование.[56] Сепак, и овој проект започнува со задоцнување. Планирано е ‘скринингот’ на учениците кои би требало да добиваат парична помош да се одвива од половината на септември.[57] Значи повторно се одбегнуваат социјално загрозените семејства кои воопшто нема да ги запишат своите деца на училиште поради финансиски причини.

Интересно ќе биде да се следат резултатите на проектот, имајќи предвид дека интервјуата со семејства кои во текот на 2008/09 не ги запишале или ги отпишале своите деца од средно образование укажуваат дека според нив сумата од 12.000 МКД која евентуално би ја добивале не ја сметаат за доволна за покривање на сите трошоци за образование кои не се покриени од страна на МОН (на пр. облека, училишен материјал, исхрана на училиште и сл.).

4.4.1.3.Активности на Државниот просветен инспекторат

Просветниот инспекторат е институцијата која е директно одговорна за спроведување на одредбите за задолжително средно образование од Законот средно образование. Од нив се очекува да ги детектираат семејствата, директно да комуницираат со нив, да ги бараат и покренуваат прекршочни постапки. Сепак, поради фактот што нивната работа најчесто е формална и правна, а не советодавна резултатите од активностите се само делумни.

Дополнителен проблем се јавува и поради фактот што главниот фокус на просветниот инспекторат е насочен кон запишувањето во средно додека проблемот со осипувањата се занемарува. Учениците кои го прекинале образованието честопати системски се перцепираат како сеуште да посетуваат средно образование (види студија на случај 6).

[53] Податок од МОН, добиен на 26.05.2009
[54] Според претходниот податок дека за учебници за 4680 средношколци биле потрошени 13.934.004 денари
[55] Податок од МОН, добиен на 26.05.2009
[56] Ваквите програми се покажале доста успешни во голем број земји во развој. На пример, во Мексико, програмата била проследена со 3.5% до 5.8% зголемен упис помеѓу момчињата и 7.2% до 9.3% помеѓу девојчињата. Во Никарагва пак, бил забележан пораст од 22% во просечната стапка на упис. Програмата во Бангладеш пак, која била насочена само кон девојчињата довела до 12% зголемување во стапките на упис (Policy brief Cash Transfers to Reduce Children’s Poverty, Maastricht School of Governance, No.2, August, 2006; http://www.povertymonitoring.go.tz/documents/ILO_and_maastrichdt_on_cast_transfers.aug2006.pdf)
[57] Со стартот на учебната година стимулација за социјалните семејства. Пари за средношколци до 22 години, Вест, 25.08.2009

Следствено, институциите не превземаат навремени активности за откривање на причините за прекин на школкувањето и нивно враќање во образовниот процес. Додека случаите се пријават и по нив се покрене прекршочна постапка голем дел од нив застаруваат. Во случаите по кои се донесува одлука проблематично е враќањето на детето на училиште поради потешкотиите во следење на наставната материја заради долгото отсуство.

СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ 6
Нема реакција од институциите по напуштањето на средното училиште

Албулена и Валона живеат во тетовското Ново Село и делат слична приказна. И двете се запишале во средно училиште во 2008/09, првата во земјоделско а втората во медицинско училиште во Тетово. Набрзо по запишувањето го прекинале школувањето затоа што бесплатниот превоз од МОН не бил организиран (тоа се случило дури по 3 месеци од почетокот на школската година). За еден ден одење на училиште семејствата плаќале по 300 денари, што за нив претставувало големо финансиско оптоварување.

Откога девојчињата го прекинале школувањето (на почетокот на учебната година), никој од училиштето, ниту од општината или МОН не се заинтересирал за причините поради кои тоа за случило, ниту пак добиле било какво известување/предупредување за казна.

4.4.2.Политики на училиштата

Средните училишта се директно засегнати од имплементацијата на политиката за задолжително средно образование. Општинските власти воглавно им го препуштаат на училиштата справувањето со запишувањето и осипувањето од училиште. Сепак, впечатокот на училишната администрација е дека тие не се консултирани во ниту еден од стадиумите на донесување и реализирање на оваа политика.

И покрај тоа што успешната имплементација на политиката на задолжително средно образование изискува системски пристап од страна на сите институции во следење на уписот и осипувањата во средното образование, сеуште **не постојат формални механизми за справување со проблемите на запишување и осипување.** Училиштата на различен начин и воглавно стихијно реагираат при соочување со истите.

Евидентен е недостатокот на формални политики (пишани документи, правилници и сл.), поради што едни воопшто не реагираат доколку ученикот го прекине школувањето, други сметаат дека тоа е одговорност на класниот раководител, други на психолошко-педагошката служба, а трети се потпираат на известување од родителите од страна на соучениците.[58]

Истражувањето на ЦИКП покажа дека **иако училиштата со највисока стапка на осипување во текот на учебната 2008/09** година забележуваат повисока стапка на упис, тоа е карактеристично само за почетокот на школската година, затоа што голем дел од 'ранливите' групи на ученици се запишуваат колку да ја избегнат паричната казна, а потоа се откажуваат. Бидејќи сеуште не функционира системот на следење на осипувањата и нивно пријавување, тие ја избегнуваат казната за предвремено прекинување на образованието. Ова е сериозен проблем кој ја доведува во прашање успешноста на реализацијата на политиката на задолжително средно образование и ја сведува само на формално регистрирање на уписот на учениците. На тој начин, иако наизглед процентот на запишани средношколци е значително зголемен, очекувано е и зголемување на бројот на осипувањата.

Одговорните лица (директори, падагошко-психолошки служби) од гореспоменатите училиштата изјавуваат дека **немаат добиено официјални насоки за следење, реагирање и известување за осипувањата** од страна на МОН, поради што активностите кои ги превземаат се најчесто на 'своја рака'. Вообичаено кога ученикот ќе направи 15 неоправдани изостаноци добива опомена, после што се повикуваат децата и родителите на разговор со цел да ги убедат во важноста на продолжување на образованието. Голем дел од родителите и не се одзиваат на повиците, во кој случај училиштето не превзема понатамошни активности. Кај оние кои ќе дојдат на разговор, успехот во задржување на учениците е делумен. Доколку причината за прекинување на школувањето е слабиот успех, голем дел од родителите сметаат дека нивната финансиска инвестиција во образованието не вреди и подобро е да го отпишат детето. Доколку причината е поврзана со финансиски проблеми во семејството, семејството може да е заинтересирано за продолжување на школувањето, но тоа за нив е неизводливо. Во секој случај, поради фактот што училишната администрација не е овластена да реагираат на конкретен систематски начин, случаите на осипување често остануваат нерешени.

[58] Училиште по мерка на детето, UNICEF, 2007

4.4.3. Политики на општините

Општините кои преминаа во втората фаза на децентрализација добиваат блок трансакции за платите на вработените во образованието. Сепак, **се уште не е разрешено прашањето околу капиталните инвестиции во образованието и постои слаба координација меѓу централната и локалната власт.**[59] Општините сеуште немаат влијание во креирањето на наставните планови и програми, како и политиките за зголемување на уписот во средно образование. Поради тоа тие често се резервирани во поглед на спроведувањето на политиките на централната власт.

Општините самостојно располагаат со буџетот за образование преку блок дотациите доделени од страна на МОН. Сумите на блок дотациите наменети за средно образование во општините со пониско ниво на запишување во средно образование кои преминале во втората фаза на децентрализација, во 2009 се за околу 10-15% зголемени во однос на 2008 (Табела 5).

Табела 5.
Блок дотации за средно образование за општините кои преминале во втората фаза на децентрализација

Општина	2008	2009
Гостивар	143.615.500	167.833.000
Куманово	191.774.900	212.610.000
Струга	83.086.200	94.830.000
Дебар	24.245.900	28.441.000

Прашањето е на кој начин повисоките средства ќе бидат искористени. Интервјуата спроведени со лицата одговорни за образование во општините покажаа дека различните општини на различен начин ја разбираат нивната одговорност во поглед на реализација на политиката на задолжително средно образование. На пример, административците од општините Гостивар, Куманово и Тетово сметаат дека тие лично не се одговорни за контактирање со семејствата чии деца не се запишале во средно образование, туку тоа треба да е одговорност на основните училишта (психолошко-педагошките служби), кои треба да ги информираат осмоодделенците за задолжителниот карактер на средното образование, потенцијалните санкции и да ги мотивираат на запишување.
Од друга страна, од општина Дебар потенцираа дека прават обиди за директен контакт со семејствата кои не ги запишале децата во средно школо, а кога се во можност даваат и скромна сума на парични средства со цел надминување на основните трошоци за училишен материјал.

Она што беше нагласено како **проблематичен аспект** е тоа што **општините не располагаат со податоци за кумулативните бројки на запишување во средно училиште, туку имаат податоци само на ниво на нивната општина.** Тоа ги ограничува да имаат комплетен увид во состојбата и да превземаат поопсежни мерки за зголемување на уписот.

V. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Евидентно е дека високите парични казни за незапишување и предвремено прекинување на школувањето не вродуваат со плод. Дел од учениците се запишуваат во средно училиште колку да ги избегнат казните, за потоа да го напуштат, додека оние кои воопшто не се запишале добиваат многу ниски парични казни или се комплетно ослободени од казна од страна на судовите.[60] Очигледно е дека казнените мерки не претставуваат поттик за семејствата, тие во голем број немаат намера ниту можност да ги платат паричните казни. Поради тоа, фокусот треба да се стави на позитивните поттикнувачки мерки, како на пример советување, насочување, помош во учењето, финансиска и материјална помош. Казнените мерки би требало да се реализираат само кога сите други ќе се покажат како неуспешни. Во спротивно, тие ќе имаат негативен ефект, особено во случаите на социјално загрозени семејства.

Конкретните мерки кои се препорачуваат за поуспешно имплементирање на политиката се подетално образложени подолу.

- **Подобрена кординација помеѓу МОН, општинските власти и училиштата**

Очигледно е дека недостасува системски пристап во поглед на делегирање на конкретните одговорности на секоја од засегнатите страни, како и недостаток на подзаконски акти за кокретните одговорности на секоја институција за реализација на политиката на задолжително средно. Активирањето на МОН во соработка со училиштата и просветниот инспекторат е неопходно за ефикасно решавање на проблемот.

[59] *Децентрализацијата во Македонија (Рамномерен регионален развој и образование) Состојби и перспективи,* А. Спасов, ФЕС, 2008
[60] 'Неколку судии пресудиле казни од 15 до 100 евра, а во други случаи родители добиле само судска опомена. Имало само еден случај кога родител е казнет со 300 евра'; Просветниот инспекторат се жали на судиите, ТВ Алфа, 23.01.2009

Во моментов МОН располага со податоци за уписот на средношколци (кои ги добиваат од просветниот инспекторат), но не располага со официјални податоци за осипувањето на учениците (кои би требало да ги добиваат од училиштата). Податоците со кои би требало да располагаат се однесуваат на: училиштата и општините со највисок процент на осипување; профилот на ученици кои се осипуваат (пол, национална припадност, место на живеење, социјален статус, претходни училишни постигнувања и сл.). Добивањето на овие податоци не бара многу работа. Потребно е само административните служби во секое училиште да водат регистар на ученици кои ќе го прекинат школувањето (по дефинирани критериуми за осипани ученици) и да го препраќаат до Министерството и секторот за образование во локалната самоуправа, кои ќе постапуваат соодветно по поединечните случаи.

Поефикасната комуникација со општините би требало да доведе и до подобар слух за потребите на истите и излегување во пресрет на проблемите кои би довеле до поефикасни механизми за реализирање на политиката за задолжително средно (на пр. соодветна распространетост на ученички домови низ целата територија, особено Тетово и Гостивар).

Дополнително, подобрената комуникација би требало да ефектира со навремено започнување со реализација на активностите за олеснување на пристапот до средно образование: организација на превозот, учебниците и сл.

▪ Развивање на механизми и стандарди за следење и реагирање во случаите на осипување

Во моментов не постои стандардизиран пристап во справување со уписот и осипувањата. Единствени кои реагираат се административните кадри на училиштата на начин кој нив им изгледа правилен, додека одговорните од општините и од МОН воопшто не се вклучуваат во овие активности. Значи потребно е воспоставување на политика/стратегија на реагирање на осипувањата; т.е. механизми за известување, дефинирање на одговорностите на стручните кадри во училиштето, дефинирање на условите под кои прекинувањето на средното образование е дозволиво и сл.

Покрај тоа, педагошко-психолошките служби би требало да водат евиденција за профилот на учениците кои го прекинале образованието, во поглед на нивните карактеристики и причините за нивната одлука. Овие податоци да ги споделуваат со МОН за да се развие стратегија за справување со проблемот и превенирање на ризичните случаи.

Дополнително, случаите на незапишување и осипување би требало да се најдат и повисоко на агендата на судовите, поради потребата од нивно итно решавање.

▪ Подобрување на капацитетите на општините

Секаде каде е можно препорачливо е зголемување на бројот и капацитетите на лицата одговорни за образование во општините преку нивно обучување и специјализирање (за наставна програма, работа со ранливи групи, менаџирање на образовниот процес и сл.)

Секако, неопходно е и интензивирање на процесот на децентрализација, со што општините ќе бидат овластени да ги следат случувањата во општинските средни училишта и да реагираат соодветно. Во моментов најголемиот дел се оградуваат од одговорноста и не превземаат никакви мерки за зголемување на уписот во средно образование. Оние кои превземаат тоа го прават на своја рака и без определена стратегија.

▪ Активности со семејствата

Поради фактот што родителите се еден од главните фактори кои одлучуват за уписот и продолжувањето на образованието, неопходна е поинтензивна работа со оние семејства кои ќе се проценат како склони кон незапишување или прекинување на образовниот процес на своето дете. Детекцијата на овие семејства би требала да се случи уште при крајот на основното образование и да биде проследена со советување и едукација од страна на психолошко-педагошките служби во училиштето. Информирањето на родителите би било многу поефикасно доколку се случува преку директен контакт, наместо преку медиумски кампањи.

Истражувањето покажа дека семејствата се информирани за генералната политика за упис во средно и законските обврски кои произлегуват од неа, но не ги разбираат комплетно придобивките од средното образование. Одговорноста за ваквите активности би требала да спадне врз општините, кои во соработка со социјалните служби и невладините организации имаат најголеми можности за детекција и работа на терен (информирање, советување и сл.) со ранливите семејства/заедници.

Особено внимание треба да се посвети на едуцирање на семејствата од руралните муслимански заедници кои имаат женски деца, и тоа пред тие да го завршат основното образование.

- **Засилени активности за професионална ориентација**

Уписот во средно училиште за голем број ученици значи и избор на посакуваната професија. Сепак, имајќи ја предвид возраста на завршување на основното образование (14-15 години) реално е да се очекува голем дел од нив да имаат потешкотии при определување за струката. Поради тоа насочувањето на учениците уште во основното образование кон избор на соодветна насока/струка и следствено професионална квалификација е особено значаен за учениците да продолжат во училиште ‘по мерка’ каде ќе можат максимално да се реализираат.

- **Поддршка во процесот на учење**

Голем дел од учениците кои го прекинуваат образованието се со слаби постигања уште од основното образование. По доаѓањето во средно барањата се зголемуваат и тие тешко се снаоѓаат во новите услови, особено доколку се запишат со закаснување по пристигнатата опомена од просветниот инспекторат. Тоа ги демотивира и често резултира со прекин на школувањето. Во македонскиот образовен систем постои можност за дополнителна настава за послабите ученици, но таа ретко каде функционира.

Една можност за справување со овој проблем е формирање на менторски тимови од ученици на ниво на училиште. Подобрите ученици можат да ги менторираат послабите, со што би се стекнала мотивација за континуирано учење и би се развила свеста за социјална одговорност. Ваквата помош треба особено да се насочи кон учениците кои доаѓаат од семејства со ниско образование и кои не се во можност да се потпрат врз своите родители/старатели за помош во учењето.

- **Финансиска поддршка**

Политиката на бесплатни учебници за сите ученици која би требало да се имплементира од учебната 2009/2010 е позитивна и ќе ги намали трошоците на сите семејства. Сепак, на социјалните семејства би било пожелно да им се излезе во пресрет и со покривање на трошоците за училишен материјал.

При доделување на средства за организирање на транспорт на училиштата, треба да се води сметка за пристапноста на местата на живеење на потенцијалните ученици во истите. Училиштата во кои е очекувано да се запишат ученици од потешко пристапни планински места би требало да добијат повеќе средства за да можат да го организираат превозот.

Потребно е и подобрување на можностите за вонредно средно образование со цел давање на поголеми опции на лицата кои за време на средното образование се во работен однос.

ПРИЛОГ 1
Траење на задолжителното образование во европските држави

Држава	Траење на задолжително образование	Траење на средно образование	Возраст на напуштање на задолжителното школување
Албанија	8	4	15
Босна и Херцеговина	8	4	15
Бугарија	8	3	15
Хрватска	8[61]	4	15 (18 од 2009)
Чешка	10	4	15
Унгарија	13	4	16
Полска	12/13	3	18
Русија	10	2	15
Србија	10	4	15
Македонија	12/13	4	18
Словенија	9	4	15
Турција	9	3	14
Украина	12	2	17
Азербејџан	11	2	16
Австрија	9	4	15
Белгија	13	4	18
Данска	10	3	16
Франција	11	3	16
Германија	13	3	18
Холандија	14[62]	3	18
Шпанија	11	3	16
Швајцарија	9	4	15
Велика Британија	11	3	16

Извор:
Unesco Institute of Statistics (http://www.uis.unesco.org/ev.php?URL_ID=3753&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201,)и Wikipedia (School Leaving Age) http://en.wikipedia.org/wiki/School_leaving_age

[61] Од учебната 2009/2010 година и во Хрватска средното образование станува задолжително со што траењето на задолжителното образование ќе биде од 10-12 години
[62] Од 2008 година

ПРИЛОГ 2

Методи на справување со осипувањата во различни држави

	Одговорност	Кој превзема мерки	Метод	Казни
Албанија	Родители	Локална власт	Советување, па казна	Парични казни од 1000 до 10000 леки предвидени со закон
Казакстан	Родители	Локална власт	Наставниците и училишната администрација разговараат со родителите	Парични казни, предвидени со закон
Латвија	Родители	Локална власт	Локалната самоуправа одлучува на кој начин ќе работи со семејствата. Понекогаш се вклучуваат и социјални работници	Административен комитет одлучува дали ќе се примени казна или предупредување. Некогаш се одлучува прекин на социјалната помош
Монголија	Не е дефинирано со закон	Не е дефинирано со закон		Не е дефинирано со закон
Словачка	Родители	Директорот на училиштето известува-социјалните служби превземаат мерки	Пренасочување на детскиот додаток од родителите кон локалната самопуправа	Ако детето има повеќе од 15 часа неоправдени отсуства, родителите тој месец не добиваат детски додаток
Таџикистан	Родители	Локална власт	Советување, па казна	Родителите имаат законста обврска нивното дете да посеува училиште

Превземено од:
http://www.edupolicy.net/images/old/180_domonitoring_book.pdf
И http://www.nationmaster.com/graph/edu_dur_of_com_edu-education-duration-of-compulsory