ИПА програма на Европската Унија за Република Северна Македонија

Поддршка на државната реорганизација

Идентификациски број на проектот:
EuropeAid/139876/DH/SER/MK

Договор за услуги бр. IPA/2019/410-262

ДИСКРЕЦИОНИ ОВЛАСТУВАЊА ВО ЗАКОНОДАВСТВОТО ШТО ГО РЕГУЛИРА ВРАБОТУВАЊЕТО ВО ОБРАЗОВАНИЕТО

Октомври 2021 година

Скопје, Република Северна Македонија

автор: м-р Инга Бите
Експерт за јавна администрација

Овој проект е финансиран од Европската Унија

Проект го спроведува конзорциум предводен од:

Оградување од одговорност
Овој извештај е подготвен како тимска активност на експертите во рамките на проектот: Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Проектот „Поддршка на државната реорганизација “ и во никој случај не може да се смета дека ги одразува ставовите на Европската Унија.

Поддршка на државната реорганизација

Идентификациски број на проектот:
EuropeAid/139876/DH/SER/MK

Договор за услуги бр. IPA/2019/410-262

ДИСКРЕЦИОНИ ОВЛАСТУВАЊА ВО ЗАКОНОДАВСТВОТО ШТО ГО РЕГУЛИРА ВРАБОТУВАЊЕТО ВО ОБРАЗОВАНИЕТО

автор:

м-р- Инга Бите
експерт за јавна администрација

Адреса:
CPM International OU
Tartu mnt 13
10145 Tallinn
Естонија

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

Насловна страница

Наслов на проектот:	Поддршка на државната реорганизација
Референтен број на проектот:	Договор бр. ИПА/2019/410-262
Земја:	Република Северна Македонија
Корисник:	Министерство за информатичко општество и администрација на Република Северна Македонија

	Договорен орган	Изведувач за ЕК
Име:	Делегација на Европската Унија во Република Северна Македонија	CPM International OU
Адреса:	Свети Кирил и Методиј 52-в, Скопје Република Северна Македонија	Тарту mnt 13, 10145 Талин, Естонија
Телефон:	+ 389 2 3248 522	+ 371 2 655 0476; +380 67 536 62 70
Факс:	+389 2 3248 501	
Е-пошта:	Ruzica.Andronikova@eeas.europa.eu	dalladaku@cpmconsulting.eu
Лица за контакт:	Ружица Андроникова советник/ програмски менаџер	Рон Даладаку директор на проектот
Потпис:	_____	_____

Датум на извештај:	Октомври 2021 година
Автор(и) на овој извештај:	м-р Инга Бите, експерт за јавна администрација и виш не-клучен експерт

СОДРЖИНА

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

1. ВОВЕД 4

2. МАПИРАЊЕ НА ЗАКОНИТЕ 7

3. ЗАКОНИ ПРИМЕНЛИВИ ЗА ВРАБОТУВАЊЕТО ВО ОБЛАСТА НА ОБРАЗОВАНИЕТО 12

4. ВЕРИФИКАЦИЈА НА РЕЗУЛТАТИТЕ 13

5. ЗАКОН ЗА НАСТАВНИЦИ И СТРУЧНИ СОРАБОТНИЦИ ВО ОСНОВНИТЕ И СРЕДНИТЕ УЧИЛИШТА 13

5.1. ДЕТАЛНА АНАЛИЗА НА ЗАКОНОТ ЗА НАСТАВНИЦИ И СТРУЧНИ СОРАБОТНИЦИ ВО ОСНОВНИТЕ И СРЕДНИТЕ УЧИЛИШТА 16

5.2. ПРЕДЛОЗИ ЗА НЕОПХОДНИ ИЗМЕНИ ВО ЗАКОНОТ ЗА НАСТАВНИЦИ И СТРУЧНИ СОРАБОТНИЦИ ВО ОСНОВНИТЕ И СРЕДНИТЕ УЧИЛИШТА 35

6. ЗАКОН ЗА СТРУЧНО ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУКА 43

6.1. ДЕТАЛНА АНАЛИЗА НА ЗАКОНОТ ЗА СТРУЧНО ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУКА 44

6.2. ПРЕДЛОЗИ ЗА НЕОПХОДНИ ИЗМЕНИ ВО ЗАКОНОТ ЗА СТРУЧНО ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУКА 46

7. ЗАКОН ЗА ПРОСВЕТНА ИНСПЕКЦИЈА 48

7.1. ДЕТАЛНА АНАЛИЗА НА ЗАКОНОТ ЗА ПРОСВЕТНА ИНСПЕКЦИЈА 50

7.2. ПРЕДЛОЗИ ЗА НЕОПХОДНИ ИЗМЕНИ ВО ЗАКОНОТ ЗА ПРОСВЕТНА ИНСПЕКЦИЈА 53

8. ЗАКОН ЗА ВИСОКО ОБРАЗОВАНИЕ 55

8.1. ДЕТАЛНА АНАЛИЗА НА ЗАКОНОТ ЗА ВИСОКО ОБРАЗОВАНИЕ 57

8.2. ПРЕДЛОЗИ ЗА НЕОПХОДНИ ИЗМЕНИ ВО ЗАКОНОТ ЗА ВИСОКО ОБРАЗОВАНИЕ 62

9. ЗАКОН ЗА ПЕДАГОШКА СЛУЖБА 66

9.1. ДЕТАЛНА АНАЛИЗА НА ЗАКОНОТ ЗА ПЕДАГОШКА СЛУЖБА 67

9.2. ПРЕДЛОЗИ ЗА НЕОПХОДНИ ИЗМЕНИ ВО ЗАКОНОТ ЗА ПЕДАГОШКА СЛУЖБА 69

10. ЗАКОН ЗА СРЕДНО ОБРАЗОВАНИЕ 71

10.1. ДЕТАЛНА АНАЛИЗА НА ЗАКОНОТ ЗА СРЕДНО ОБРАЗОВАНИЕ 73

10.2. ПРЕДЛОЗИ ЗА НЕОПХОДНИ ИЗМЕНИ ВО ЗАКОНОТ ЗА СРЕДНО ОБРАЗОВАНИЕ 76

11. ЗАКОН ЗА ОСНОВНО ОБРАЗОВАНИЕ 78

11.1. ДЕТАЛНА АНАЛИЗА НА ЗАКОНОТ ЗА ОСНОВНО ОБРАЗОВАНИЕ 80

11.2. ПРЕДЛОЗИ ЗА НЕОПХОДНИ ИЗМЕНИ ВО ЗАКОНОТ ЗА ОСНОВНО ОБРАЗОВАНИЕ 83

12. ПРЕПОРАКИ 86

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

ОВЕД

Кога станува збор за вработувањето во институциите на јавната администрација вообичаено е да се настојува да постои унифицирана регулатива. Најчесто вработувањето во јавната администрација се дели на јавна администрација која ја сочинуваат државни службеници и имаат специјални гаранции и заштита со основањето работен однос и други работници кои вообичаено се вработуваат согласно општата постапка предвидена со Законот за работни односи.

Македонскиот образовен систем е децентрализиран. Управувањето со основните и средните училишта е во надлежност на општините, освен средните училишта во главниот град Скопје кои се во надлежност на Град Скопје. Управувањето со сите училишта за ученици со посебни потреби е под директна надлежност на Министерството за образование и наука[1].

Дискрециониите овластувања се како паричка – секогаш имаат две страни. Едната страна е позитивна затоа што дискрециониите овластувања даваат повеќе можности да се биде флексибилен, да се решаваат проблемите на брз и креативен начин и да се најдат решенија кои се најсоодветни за потребите на луѓето. Другата страна е, пак, негативна, бидејќи дискреционото право исто така отвора простор за ризици од корупција, самоволие и злоупотреба на овластувањето. Овие ризици не можат целосно да се отстранат, но тие можат да се сведат на минимум со поставување на јасни граници на дискрециониите овластувања, а второ со следење на усогласеноста со нив на дневна основа.

За жал, не постојат достапни и унифицирани информации во врска со вработувањата во јавната администрација на Република Северна Македонија. Ова особено се однесува на лицата кои се привремено вработени, но и на вработените со друга форма на вработување. Овој недостаток е констатиран и од Европскиот комитет за социјални права во неговиот извештај од 2020 година[2].

---

[1] Види „Клучни карактеристики на образовниот систем“: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/former-yugoslav-republic-macedonia_en

[2] Види: Европска социјална повелба. Европски комитет за социјални права. Заклучоци 2020. Северна Македонија. Достапно на: https://rm.coe.int/rapport-mkd-en/1680a1c7cb%20%20and%20https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9b99696c-en.pdf?expires=1634129650&id=id&accname=guest&cheECF432CDA5943BBB86C01DE28C2CAD99

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by CPM

Проектот финансиран од ЕУ „Поддршка на државната реорганизација“ (EuropeAid/139876/DH/SER/MK) во Република Северна Македонија има две компоненти: (i) оптимизација и рационализација на органите на државната управа и на инспекциските служби; и (ii) подобрување на рамката на дискреционите овластувања. Општата цел на проектот е да се оптимизира целокупната институционална рамка, да се подобри давањето на јавните услуги и да се зајакнат етиката, интегритетот, транспарентноста и отчетноста на јавната администрација. Негова цел е да се рационализира и оптимизира институционалната рамка, да ги елиминира оние надлежности кои се преклопуваат и да обезбеди ефективни линии на одговорност.

Оваа анализа е еден од резултатите од втората компонента на проектот. Таа предвидува активности за ревидирање на системот на дискрециони овластувања при вработување во секторот образование за да се овозможи нивна примена на законски и праведен начин. За таа цел, важно е да се зајакне начинот за донесување одлуки и да се спроведува контрола врз дискреционите овластувања.

Оваа анализа обезбедува преглед и анализа на прописите со кои се воспоставуваат дискрециони овластувања и им овозможува на одговорните институции како што е Министерството за образование да дискутираат и да најдат најдобри решенија за посочените проблеми и недостатоци. Во делот за препораки се дадени и некои предлози за измени кои би можеле да се користат како дополнителна основа за дискусија.

Образованието е многу важен, па дури и клучен дел од јавната администрација на секоја држава и овластувања на општините, и ја обезбедува идната насока на развој на државата. Затоа, многу е важно да се има професионално и квалитативно образование, кое првенствено може да се постигне со имање квалитетен и стручен образовен кадар.

За жал, прописите содржани во разни закони кои го регулираат секторот образование не се меѓусебно усогласени. Има места (на пример, Законот за основно образование) каде што се регулираат личните надлежности на директорот, но има и други (на пример, Законот за средно образование) каде што се наведени само формални критериуми. Овие разлики треба постепено да се усогласуваат за да се обезбеди целосна и разбирлива регулатива во областа на образованието.

Една од карактеристиките што треба да се констатира во јавната администрација на Република Северна Македонија, но и во секторот образование, е можноста привремено

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

да се вработуваат лица до крајот на учебната година. По две години работа како лице кое е привремено работено, тоа има право да премине во трајно вработување без претходно да ги исполни сите предвидени критериуми и да го положи испитот. Не постои регулатива во врска со евентуални рокови во кои би се искористила оваа можност, што овозможува едно исто лице да биде привремено вработено неколку години по ред – до крајот на тековната учебна година, а потоа до крајот на следната учебна година, итн. Можеби ваквата состојба е оправдана имајќи го предвид недостигот од образовен кадар, но во тој случај таа може да се примени само во случај на неуспешен конкурс за вработување.

За да може да се осознае и да се анализира севкупната состојба со вработувањето во секторот образование, се препорачува да се изврши направи ревизија и да се констатира колку вкупно лица се привремено вработени, колку време и кои се причините за привремениот работен однос, како и откривање на причините поради кои одредени лица не можат да се вработат постојано или зошто одредените работни места не можат да се пополнат со постојано вработени лица. По ваквата ревизија ќе се добие целосна претстава и би можела да доведе до одредени промени во политиките и во практиката.

Неможноста да се вработат директни роднини е уште еден критериум кој понекогаш е спомнат во законот а понекогаш не. Ваквата ситуација може да доведе до разбирање дека, кога нешто не е експлицитно забрането, тоа е дозволено, што секако не е така. Затоа, забраната за вработување роднини по прва линија е нешто што треба да се предвиди во Законот за спречување судир на интереси, а упатувањето на овој Закон потоа треба да се додаде во сите други закони за да се обезбеди единствена легислатива и применливост на ова законодавство во целата јавна администрација на Република Северна Македонија. Би можело евентуално да се направи исклучок во случај кога институцијата е голема и е можно е да се обезбеди дека лицето кое е директно инволвирано со кандидатот не учествува или не влијае на конкурсот за вработување на кој било начин. Но, бидејќи во македонските институции постои голем ризик од фаворизирање, ваквиот евентуален исклучок би требало да се применува исклучително внимателно.

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

АПИРАЊЕ НА ЗАКОНИТЕ

Анализирајќи ги нормативните акти кои го регулираат вработувањето во образованието во Република Северна Македонија, доаѓаме до заклучок дека тие изгледаат мошне широки. Постојат најмалку 14 закони со кои се регулираат вработувањата во секторот образование, а покрај ова се применуваат и општи закони кои го регулираат вработувањето во јавната администрација, во делот образование (Закон за административни службеници и Закон за јавни службеници). Сите овие закони сепак не ги опфаќаат сите ситуации со вработување во јавната администрација, на пример, можноста за привремено вработување лица или преку авторски договори.

Мапирањето на законите во секторот образование беше направено од националниот експерт на Проектот. Според предлозите дадени од него беше направена анализа на законите и членовите наведени подолу. Во рамките на Проектот беа анализирани и разни подзаконски акти и извештаи, но сепак главниот акцент, согласно потребите на корисниците, е ставена на анализирање на релевантните закони и практика во согласност со состаноците остварени со експерти и специјализирани лица од Владата, Државната комисија за спречување на корупцијата, Министерство за информатичко општество и администрација и ресорни министерства.

На 30.06.2021 година се одржа средба со експерти од Министерството за образование на која беа разговарани повеќе теми во врска со вработувањето во секторот образование, меѓу кои и можност за вработување на политички советници и лица со статус на привремено вработени, потоа директори на институции, директори на училишта, студентски домови и на други институции.

бр.	Име на Законот	Релевантни членови
1.	Закон за наставници и стручни соработници во основните и средните училишта. Службен весник на Република Северна Македонија, бр.161 од 05.08.2019 година.	
2.	Закон за стручно образование и обука.	членови 9-12; 16-18; 30-37; 39,39-а.

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

	Службен весник на Република Македонија бр. 71/2006, 117/2008, 148/2009, 17/2011, 24/2013, 137/2013, 41/2014, 145/2015, 55/2016 и 64/2018 и Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.275/2019	
3.	Закон за просветна инспекција. Службен весник на Република Македонија 52/2005, 81/2008, 148/2009, 57/2010, 51/2011, 24/2013, 137/2013, 164/2013, 41/2014, 33/2015, 145/2015, 30/2016 и 64/2018.	членови 2; 3-5; 5-а; 8-11; 14-29; 31-35.
4.	Законот за високо образование. Службен весник на Република Македонија бр.82 од 08.05.2018 година.	членови 7-14; 41-49; 56, 57; 108-125; 160-189; 202-206.
5.	Закон за Бирото за развој на образованието. Службен весник на Република Македонија“ бр.37/2006; 142/2008; 148/2009; 69/2013; 120/2013; 148/2013; 41/2014; 30/2016 и 64/2018 год.	членови 5-7; 8-б, 8-в, 8-г, 8-д; 15-23.
6.	Закон за државен испитен центар. Службен весник на Република Македонија бр.142/2008; 148/2009; 41/2014; 55/2016; 142/2016 и 64/2018.	членови 3-17.
7.	Закон за иновативна дејност. Службен весник на Република Македонија бр.79/2013, 137/2013, 41/2014, 44/2015, 6/2016, 53/2016, 190/2016 и 64/2018.	членови 6 - 8; 19, 20, 25; 25-а; 25-б; 30-34; 46.
8.	Закон за основање Национална	членови 12-23.

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

	агенција за европски образовни програми и мобилност. Службен весник на Република Македонија бр.113/2007, 24/2011, 24/2013, 41/2014, 145/2015, 55/2016 и 64/2018.	
9.	Закон за отворени граѓански универзитети за доживотно учење. Службен весник на Република Македонија бр.36/2011, 41/2014, 145/2015, 55/2016 и 64/2018.	членови 3-18.
10.	Закон за педагошка служба. Службен весник на Република Македонија бр.18/2011, 41/2014, 55/2016 и 64/2018.	членови 9-12.
11.	Закон за основно образование. Службен весник на Република Северна Македонија бр.161/19 и 229/20.	членови 79-91; 106-126; 162-167.
12.	Закон за средно образование. „Службен весник на Република Македонија“ бр.44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997, 82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 42/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016, 67/2017, 64/2018 и Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.229/2020.	членови 59-а, 60; 88-97; 105-108-б.
13.	Закон за научно-истражувачка дејност. Службен весник на Република Македонија бр. 46/2008, 103/2008, 24/2011, 80/2012, 24/2013, 147/2013, 41/2014, 145/2015, 154/2015, 30/2016 и 53/2016.	членови 8, 13, 14; 19-21; 29-49; 58.
14.	Закон за национална рамка на квалификации. Службен весник на Република Македонија бр.137/2013 и 30/2016.	членови 16-19.

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

Исто така, во секторот образование се применливи и неколку општи закони кои го регулираат вработувањето и дискрецијата при вработувањето, како што се Законот за административни службеници, Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за работни односи. Овие закони се анализирани посебно во посебен документ а во однос на општото законодавство кое ги регулира дискреционите овластувања при вработувањето во Република Северна Македонија.

Нивото на дадената анализа е многу детално со цел да се идентификуваат и да се укаже на прописите каде што дискреционите права може да бидат или ненамерни или премногу широки. Но, ова е и причината што во рамките на Проектот беше можно да се анализираат само главните закони од областа на образованието. Сепак, согласно методологијата која е објаснета понатаму во текстот, може дополнително да се продолжи со анализа и на други закони во рамките на јавната администрација на Република Северна Македонија.

Деталната анализа е содржана во табелата каде што се прави вкрстена споредба помеѓу постојните дискрециони овластувања при вработувањето во областа на образованието во однос на неколку важни одредници::

- Одредбата од Законот што се анализира.
- Одлуката која е донесена согласно конкретното дискрециono право.
- Овластеното лице да ја донесува таа одлука.
- Критериумите кои се дефинирани за донесување на одлуката.
- Роковите за донесување на одлуката или за нејзино спроведување, или времетраењето на донесената одлука.
- Постоењето на писмено образложение за одлуката со цел да се образложи, докаже и оправда дека постојното дискрециono овластување било соодветно искористено.
- Постоењето на постапка за поднесување жалба.
- Постоење на пропис за јавна достапност на конкретната постапка, одлуката, нејзина оправданост или каква било информација за употребеното дискрециono овластување.
- Анализа за тоа дали и до кој степен одлуката што е донесена влијае на надоместокот на засегнатото лице.

Анализата користи „принцип на семафор“ според кој најпроблематичните ситуации се означени со црвено, помалку проблематичните се означени со со жолта боја а ситуациите каде што не се идентификувани значителни недостатоци воопшто не се означени. Потенцираните области треба да бидат предмет на понатамошни дискусии за тоа дали и какви промени треба да бидат направени кај анализираните закони.

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

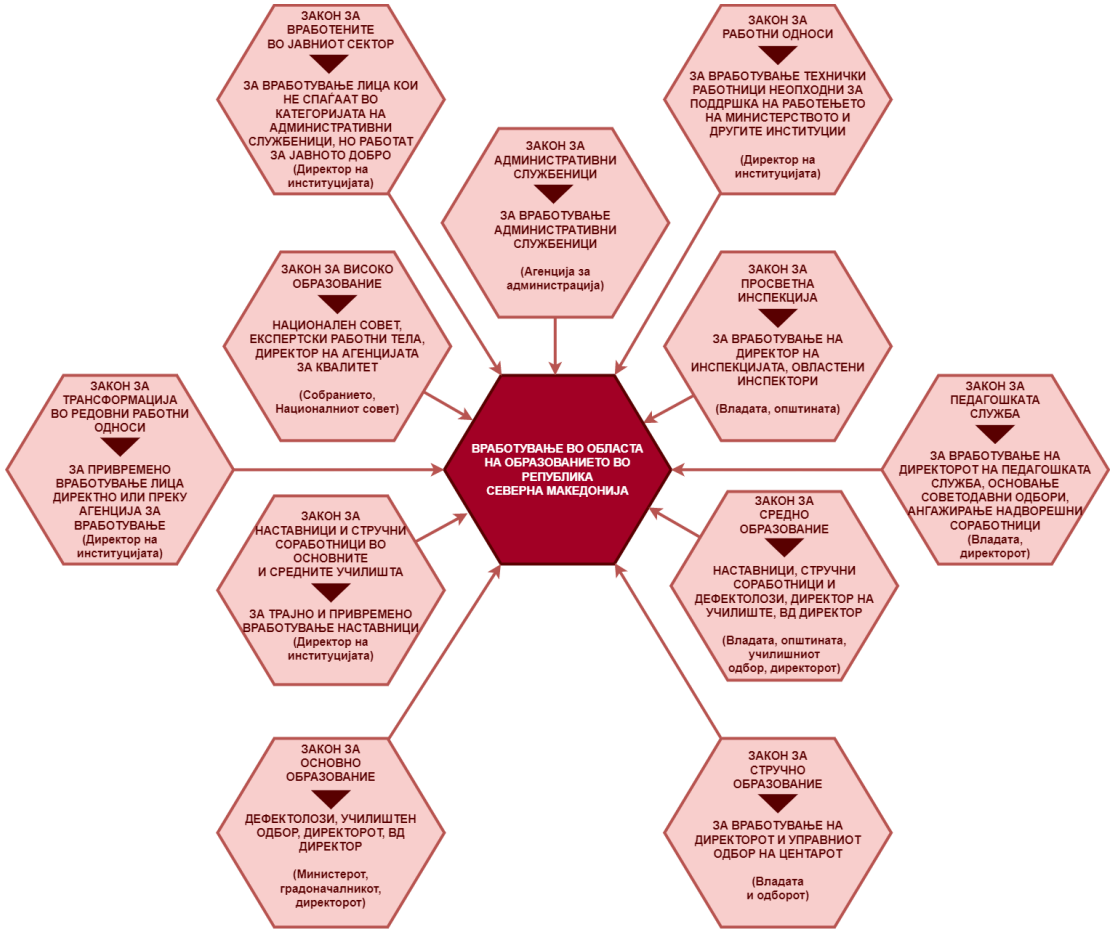
Основните предлози кои се дадени во однос на регулативата се јасни – потребно е да се обезбеди колку што е можно повеќе транспарентност и јавна достапност на документите, имајќи ги предвид правата на лицата за заштита на нивните лични податоци. Истовремено, мора да се има предвид дека степенот на заштита на личните податоци за официјалните или лицата кои добиваат плата од Буџетот е помал отколку за другите луѓе. Ова значи дека, кога зборуваме, на пример, за вработување или отпуштање на официјално лице, неговото име може и треба да биде објавено, додека, на пример, неговата адреса на живеење може да не се објавува.

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

АКОНИ ПРИМЕНЛИВИ ЗА ВРАБОТУВАЊЕТО ВО ОБЛАСТА НА ОБРАЗОВАНИЕТО

Следниве закони се оние кои беа идентификувани од експертите на проектот. Нивниот реален број можно е да биде и уште поголем.



This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

ЕРИФИКАЦИЈА НА РЕЗУЛТАТИТЕ

Методологијата што ја користеше Проектот при анализата на важечките закони и на главните критериуми за ограничување на дискреционите права беа предмет на дискусија и беа потврдени на работилницата која беше организирана од страна на проектот на 18, 19 и 20 октомври 2021 година.

На работилницата беа идентификувани повеќе проблеми, ризици и ранливости во врска со прекумерната дискреција на јавната администрација, а особено политичкото влијание врз постапките за вработување.

Учесниците на работилницата се согласија дека дискреционото овластување може да биде позитивно или негативно, и дека зависи од личноста која истото го користи. Сепак, за да се спречи произволна и прекумерна употреба на дискреционо овластување што може да доведе до фаворизирање и непотизам, неопходно е да се наметнат одредени ограничувања. На самата работилница беа дискутирани и прифатени ограничувањата кои беа понудени од експертите на Проектот.

На работилницата исто така беа поканети и претставници од сите вклучени министерства и други засегнати страни.

На третиот ден од работилницата беше направено пилотирање на предложената постапка за вработување, вклучително и на процесот на врамување на дискрециониите овластувања и давање образложение за секоја донесена одлука.

АКОН ЗА НАСТАВНИЦИ И СТРУЧНИ СОРАБОТНИЦИ ВО ОСНОВНИТЕ И СРЕДНИТЕ УЧИЛИШТА

ЗАБЕЛЕШКА: алатката Google Translate беше користена за преведување на Законот од македонски на англиски јазик

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

Според предлогот на ЈНКЕ на Проектот беа анализирани сите членови од Законот за наставници и стручни соработници во основните и средните училишта.

Анализата користи „принцип на семафори“ според кој најпроблематичните ситуации се означени со црвена боја, помалку проблематичните се означени со жолта боја а ситуациите каде што не се идентификувани значителни недостатоци воопшто не се означени.

Законот за наставници и стручни соработници во основните и средните училишта им дава право на неколку тела за одлучување да донесуваат одредени одлуки или да даваат предлози, и тоа:

1) Кабинетот на министри;
2) Министерството за образование;
3) Министерот за образование;
4) Државниот испитен центар (Центарот);
5) Бирото за развој на образованието (Бирото);
6) Државниот просветен инспекторат;
7) Директорот на училиштето;
8) Училишниот одбор.

Овој број на тела кои донесуваат одлуки ги прави наставниците мошне ранливи и зависни од различните тела кои одлучуваат и од нивните ставови и одлуки. Од една страна ова е добро затоа што го намалува дискреционото овластување на секое поединечно тело во постапката на одлучување. Но, од друга страна, постои ризик дека лицето може да се чувствува несигурно затоа што е зависно од големиот број на ставови, службени лица и комисии. Овој ризик е уште поголем затоа што нема јавно достапни информации за постојните интерни нормативни акти и не постои обврска да се даде образложение за секоја поединечна донесена одлука, а нема ниту информации за можноста да се поднесе жалба во однос на тие одлуки пред суд. Според информациите кои им беа дадени на експертите на Проектот од страна на стручните лица со кои беше разговарано во Република Северна Македонија, постојните можности за жалба не се сметаат за ефикасни, па затоа практично и не се користат. Дополнително, во разговор со разните експерти и стручни лица во Република Северна Македонија беше потврдено дека можноста за обжалување на решенија при вработување не е нешто што широко се користи, па така, иако таквата можност постои, таа не се зема предвид и не се смета за ефикасна алатка.

Друг значаен проблем е можноста да се избегне спроведувањето на постапки на оглас со тоа што лицето прво ќе работи привремено па по одредено време таквото

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

привремено вработување ќе премине во постојан работен однос. Овој проблем е мошне распространет и во јавната администрација на Република Северна Македонија, а исто така не е непознат и во областа на образованието. Членот 66 од Законот за наставници и стручни соработници во основните и средните училишта предвидува можност прво да се работи на привремена основа, без да се помине низ процедури, и подоцна тоа да премине во постојан работен однос доколку лицето работело привремено повеќе од две години. Иако искуството претставува важен составен дел на квалитетот на работата, постоењето на ваквата постапка ја поткопува целата смисла да се распишува оглас за вработување. Ова го поткопува и квалитетот на работата, бидејќи можноста привремениот работен однос да се претвори во траен работен однос не е поврзана со било каков тип на контрола на квалитетот. Поради тоа, се препорачува, кога привремениот работен однос преминува во постојан работен однос, да се запази истата постапка како онаа која се применува за ново работно место. Имањето искуство во областа може да се смета за предност која позитивно ќе се оценува во текот на постапката. Исто така, за да се избегне непотребна бирократија, документите кои се веќе предадени и се достапни во училишното досие на лицето не треба повторно да се даваат за целите на огласот.

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

5.1. ДЕТАЛНА АНАЛИЗА НА ЗАКОНОТ ЗА НАСТАВНИЦИ И СТРУЧНИ СОРАБОТНИЦИ ВО ОСНОВНИТЕ И СРЕДНИТЕ УЧИЛИШТА

Овој дел содржи детална анализа на Законот за наставници и стручни соработници во основните и средните училишта. Анализата беше спроведена според клучните настани (milestones) наведени во Делот 2 од овој извештај. Овие клучни настани беа избрани од повеќето други настани како први чекори со кои ќе се обезбеди дека дискреционото овластување кое сега им е достапно на официјалните лица во Република Северна Македонија е ограничено и ставено во една посоодветна рамка.

Деталната анализа на Законот за наставници и стручни соработници во основните и средните училишта содржи вкупно 243 можни подобрувања во целиот текст на Законот. Од нив, 71 се означени со црвена боја а 172 со жолта боја.

Во областа на транспарентноста (јавна достапност на информации) се предлагаат вкупно 48 можни подобрувања, од кои 19 се означени со жолта боја а 29 со црвена боја.

Исто така, во однос на можното и потребно образложение на одлуките, констатирани се вкупно 48 недостатоци од кои 25 се означени со жолта боја за цели на дискусија а 23 се означени со црвена боја и за нив е дадена препорака за итно подобрување.

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

Детална анализа на Законот за наставници и стручни соработници во основните и средните училишта									
бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
1.	Стручен испит за наставник – член 2 (15) (16)	Приправникот има/ нема право да го полага испитот и го положил/ не го положил испитот за да се квалификува за работното место наставник	Комисијата (Наставнички совет) формирана од директорот на Центарот	Бројот на членовите на комисијата и нивната постапка за пријавите и за селекција е нешто што не е конкретно определено. Наведено е потребното искуство. Критериумите за донесување негативни одлуки (продолжување на пракса, не е положен испит) не се конкретно определени.	Испитот треба да се организира двапати годишно. Предлог за полагање и издавање уверение - 15 дена. Не е наведен рок за донесување негативни решенија (продолжување на пракса, не положен испит).	Нема обврска за давање образложение за конкретните одлуки	Нема жалбена постапка за решението за продолжување на праксата или за решението дека испитот не е положен.	Нема информации за јавна достапност на некоја од одлуките	Нема информации за надоместокот на членот на Наставничкиот совет покрај неговиот надоместок како службено лице.
2.	Одобрување на програма за полагање на стручен испит на приправникот – член 2 (26)	Содржина на програмата за полагање на стручен испит на приправникот	Министерот на предлог на Бирото и Центарот	Не е конкретно определено	Редовноста на правење преглед (или неправење) на барањата не е конкретно определена	Нема образложение или не се прецизирани документи за аргументација	Не е применливо	Не е конкретно определено	Не е применливо
3.	Одобрување на начинот на менторирање на приправникот, спроведување на	Се претпоставува дека тоа е внатрешен нормативен акт	Министерот на предлог на Бирото и Центарот	Не е конкретно определено	Редовноста на правење преглед (или неправење) на барањата не е конкретно	Нема образложение или не се прецизирани документи за	Не е применливо	Не е конкретно определено	Не е применливо

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

	стручниот испит и форма и содржина на уверението за положен стручен испит – член 2 (27)				определена	аргументација			

бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
4.	Согласност за вработување на странски државјанин – член 3 (2)	Согласност за вработување наставник кој не е македонски државјанин	Министерството за образование и наука	Само еден – доколку предметот се води на странски јазик. Не се наведени други критериуми.	Не е конкретно определено	Не е потребно	Не е наведена процедура	Нема информации	Не е применливо
5.	Назначување на ментор Член 4 (4).	Да се определи ментор за реализација на практичната настава	Директорот на училиштето	Менторот треба да биде од конкретното училиште.Нема други критериуми во врска со судирот на интереси или слични ограничувања	Не е конкретно определено	Не е потребно	Не е наведена процедура	Нема информации	10% - член 2 (14)
6.	Начинот на настава, испит и акредитација на високообразовните установи – член 4 (7) (8)	Начинот на следење на наставата, полагање на испити за педагошка, психолошка и методолошка подготовка, начинот	Министерот за начинот и Министерството за постапката за акредитација	Не е конкретно определено	Редовноста на правењето преглед (или неправењето) на начинот не е конкретно определена	Нема образложение ниту се прецизираат документи за аргументација	Не е применливо	Нема информации	Не е применливо

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

		на акредитација на високото образование институции							

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
7.	Избор на наставници – член 9	Да се назначи наставник на конкретен оглас за вработување	Директорот на училиштето по предлог на Училишниот одбор – член 12 (1)	Се прецизираат критериумите за квалификација за работното место и се утврдува приоритетот на наставниците со повисок степен или резултат – член 10 (3). Нема информации за дополнителни критериуми или систем за рангирање и бодување или други клучни настани во врска со изборот	Нема конкретен рок за објавување на огласот, за пријавување во врска со огласот или за донесување на одлуката по пријавите.	Не е потребно	Не е наведена процедура	Нема информации Само огласот мора да биде објавен. Јавноста на останатиот дел од постапката не е регулирана.	Не е применливо
8.	Привремена работа на наставниците – член 9 (4), член 10 (2)	Согласност за скратено работно време на наставник	Градоначалникот на општината (?)	Постоењето на слободното работно место. Нема јавен оглас.	Нема краен рок за објавување или за пријавување на конкурсот. Ограничување од три месеци за времетраењето на работниот	Не е потребно	Не е наведена процедура	Нема информации	Не е применливо

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

					однос. Нема регулатива за продолжување на овој рок.				

бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
9.	Унапредување на наставниците – член 15 (2)	Стандардите за унапредување	Министерот на предлог на Бирото	Не е конкретно определено	Редовноста на правењето преглед (или неправењето) на стандардите не е конкретно определена	Не е потребно	Не е применливо	Нема информации	Не е применливо
10.	Назначување наставник кој е надлежен за ИТ – член 17 (6) (7)	Да се назначи наставник кој е надлежен за ИТ (+3 или +6 наставни часа, не е конкретно определено неделно или месечно)	Директорот на училиштето	Предметниот наставник Нема целосен фонд на часови	Не е конкретно определено	Не е потребно	Не е наведена процедура Постапката за согласност исто така не е наведена	Нема информации	Дополнителните часови за настава веројатно резултираат со соодветен надомест
11.	Награди за наставниците – член 18	Да се пофали/ награди наставник за неговата/ нејзината исклучителна работа	Општината или Министерството Вклучени се Училишниот одбор, Наставничкиот совет, ученичката заедница, Советот на родители и директорот на	Не е конкретно определено	Не е конкретно определено	Не е потребно	Не е применливо	Нема информации	Не е применливо

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

			училиштето						
12.	Утврдување на стандарди за професионално однесување – член 19 (3)	Стандардите за професионално однесување	Министерот на предлог на Бирото	Не е конкретно определено	Редовноста на правењето преглед (или неправењето) на стандардите не е конкретно определена	Не е потребно	Не е применливо	Нема информации	Не е применливо

бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
13.	Давање дополнителна стручна помош на наставникот – член 19 (4) (5)	Да се даде дополнителна стручна помош на наставник кој не ги исполнил своите должности.	Училишниот одбор	Нема задоволителни резултати, прекршување на стандардите на професионално однесување, неодржување работна дисциплина во училницата, нема ефективни методи на предавање и комуникација со учениците и родителите, не ги следи ниту оценува постигањата на учениците во согласност со утврдените стандарди за	Не е конкретно определено	Не е потребно	Не е наведена процедура	Нема информации	Нема информации

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

				оценување.					
14.	Правилно исполнување на програмата за дополнителна стручна помош – член 19 (9) (10) (11)	Да се изјасни дека програмата за дополнителна стручна помош е/ не е соодветно исполнета	Директорот на училиштето на предлог на Училишниот одбор	Нереализирање на програмата Уште еден неуспех во рок од 6 месеци	Мониторингот се врши на секои три месеци	Не е потребно	Може да се поднесе жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен“ во рок од 15 дена. Нема конкретни информации за управниот суд	Нема информации	Намалување на платата во висина од 1/3 Престанок на работниот однос

бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
15.	Дисциплинска постапка против наставник – член 19 (12) (13) (14) (15) (16) (17)	Да изрече дисциплинска мерка. Не се регулирани конкретни дисциплински мерки.	Директорот на училиштето на совет од дисциплинската комисија	Непочитување на распоредот на работното време Сериозни прекршувања на Етичкиот кодекс. Критериумите за формирање на комисијата не се конкретно определени	Не е конкретно определено	Не е потребно	Може да се поднесе жалба до Училишниот одбор во рок од 8 дена. Нема информации за понатамошна жалбена постапка	Нема информации	Не се наведени посебни дисциплински мерки, но очигледно резултатот може да влијае на надоместокот.
16.	Формирање на дисциплинска комисија – член 19 (14)	Состав на дисциплинската комисија и дисциплинска постапка.	Не е конкретно определено кој одлучува за составот на комисијата	Не е конкретно определено	Не е конкретно определено	Не е конкретно определено	Не е применливо	Нема информации	Нема информации

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

17.	Привремено суспендирање на наставник – член 19 (16)	Да се суспендира дисциплински казнет наставник до три месеци	Директорот на училиштето	Сериозно кршење на Етичкиот кодекс Не се наведени подетални критериуми.	Не е конкретно определено за донесувањето на одлуката. Времетраењето на суспензијата е три месеци. Не е наведено дали може да се продолжи.	Не е потребно	Може да се поднесе жалба до училишниот одбор во рок од 8 дена. Нема информации за понатамошна жалбена постапка	Нема информации	Суспензијата доаѓа со намалување на платата за 50 отсто
18.	Основно сомнение за нарушено ментално здравје на наставникот – член 19 (18)	Да се испрати до вонредна комисија за лекарски преглед	Директорот на училиштето	Разумно сомневање. Не е наведено дополнително	Не е конкретно определено	Не е потребно	Не е наведена процедура	Нема информации	Нема информации

бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
19.	Престанок на работниот однос поради одбивање да присуствува на вонредна комисија за лекарски преглед	Решение за престанок на работниот однос кај наставникот	Не е конкретно определено Веројатно тоа е директорот на училиштето	Одбивање на упатување на вонредна комисија за лекарски преглед Неактивност - ?	Не е конкретно определено	Не е потребно	Не е наведена процедура	Нема информации	Престанокот на работниот однос очигледно доведува до губење на надоместокот.
20.	Престанок на работниот однос од деловни причини – член 20	Решение за престанок на работниот однос кај наставникот	Не е конкретно определено Веројатно тоа е директорот на училиштето	Не е наведено во законот. Поединечно е определено со колективен договор.	Не е наведено во законот. Поединечно е определено со колективен договор.	Не е потребно	Ниту една постапка не е наведена во законот. Може да биде наведено во колективниот договор	Нема информации	Престанокот на работниот однос очигледно доведува до губење на надоместокот.

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

21.	Промени на обемот на работа и соодветни промени на договорот за вработување – член 21	Одлука за промена на обемот на работа на наставник од полно работно време во скратено работно време и обратно	Не е конкретно определено кој ја носи одлуката. Веројатно тоа е директорот на училиштето, кој исто така има право да ги потпише измените на договорот	Промени во обемот на работа поради промени на планови, програми, организација на работата, број на часови итн. Не е наведено во законот како да се избере еден, ако има повеќе од еден наставник за предметот.	Не е конкретно определено	Не е потребно	Не е наведена процедура	Нема информации	Не е конкретно определено, но, најверојатно, промените во обемот на работа доведуваат до промени во наградувањето.

бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
22.	Утврдување основни стручни компетенции на наставниците – член 24 (2)	Документи кои подетално од членовите 23 и 24 ги наведуваат основните професионални компетенции на наставниците	Министерот на предлог на Бирото и Центарот	Не е конкретно определено	Редовноста на правењето преглед (или неправењето) на листата не е конкретно определена	Нема образложение ниту се прецизираат документите за давање аргументација	Не е применливо	Нема информации	Не е применливо
23.	Одобрување на планот за обука на конкретниот наставник – член 28 (2)	Одлука за одобрување или неодобрување на план за обука	Директорот на училиштето по предлог од тимот за професионален развој на училиштето	60 часа во текот на 3 години, најмалку 40 од нив во акредитирани програми за	Не е наведено за процедурите за одобрување на планот. Самиот план е ограничен на три години.	Не е потребно	Не е наведена процедура	Нема информации	Не влијае на надоместокот

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

				обука, 20 часа во приоритетни програми (во период од 20 години -? Член 27 (5))					
24.	Утврдување на формата и содржината на планот за обука на наставник – член 28 (4)	Документ со кој се утврдува формата и содржината на планот за обука	Министерот на предлог на Бирото и Центарот	Не е конкретно определено	Редовноста на правењето преглед (или неправењето) на формата на планот за обука не е конкретно определено	Нема образложение или не се презицирани документи за аргументација	Не е применливо	Нема информации	Не е применливо
25.	Измена на план за професионален развој на наставник – член 29 (1)	Одлука за промена на планот за обука на наставник	Директорот на училиштето по барање на наставникот	Објективни причини	Не е конкретно определено, што значи дека може да се направат промени дури и во последниот месец од тригодишниот период.	Не е потребно	Не е наведена процедура	Нема информации	Не е применливо

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
26.	Назначен е надзор за реализација на планот за професионален развој на наставникот – член 29 (2) (3)	Решение за именување или неименување надзор за реализација на планот за професионален развој	Директорот на училиштето	Недостаток на објективни причини	Наводно по истекот на тригодишниот период. Стандардите за надзор или редовноста не се специфицирани	Не е потребно	Не е наведена процедура	Нема информации	Не е применливо
27.	Утврдување на професионални стандарди и број на наставници – ментори. Член 31 (3) (4)	Документ со кој се утврдуваат професионалните стандарди и бројот на наставници – ментори	Министерот на предлог на Бирото и Центарот ги донесува стандардите и со согласност на Владата го утврдува бројот на наставниците.	Не е конкретно определено	Не е конкретно определено	Нема образложение или не се прецизирани документите за аргументација	Не е применливо	Нема информации	Не е применливо
28.	Унапредување на наставници во наставници – ментори. член 33	Одлука за унапредување или неунапредување на одреден наставник	Комисијата формирана од министерот Не се дефинирани дополнителни критериуми за формирање на оваа комисија.	Дефинирани се критериумите за пријавување (искуство, вработување на неопределено време, исполнување на професионални стандарди). Не постојат критериуми за одредување на рангот на секој	Нема краен рок за објавување на јавниот повик и пријавување за работното место. Определен е прилично долг рок од 90 дена за составување на ранг-листата и 30 дена за известување на апликантите доколку се	Не е потребно	Член 35 (4) – жалбата до Државната комисија за одлучување во управна постапка е достапна во рок од 15 дена. Нема информации за понатамошна жалбена постапка	Нема информации	Наградата се зголемува за 10% - член 2 (14) – во случај менторот да има ученик за менторирање. Нема информации за зголемување на надоместокот,

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

				конкретен кандидат во на ранг листата.	потребни некакви појаснувања. Сепак, нема рок за донесување на одлуката.				само за именување на функцијата наставник – ментор.
29.	Унапредување на наставници во наставници – советници, член 34.	Одлука за унапредување или неунапредување на одреден наставник	Комисијата формирана од министерот Не се дефинирани дополнителни критериуми за формирање на оваа комисија.	Дефинирани се критериумите за пријавување (искуство, вработување на неопределено време, исполнување на професионални стандарди). Не постојат критериуми за одредување на рангот на секој конкретен кандидат во на ранг листата.	Нема краен рок за објавување на јавниот повик и пријавување за работното место. Определен е прилично долг рок од 90 дена за составување на ранг-листата и 30 дена за известување на апликантите доколку се потребни некакви појаснувања. Нема краен рок за донесување одлука.	Не е потребно	Член 35 (4) – жалбата до Државната комисија за одлучување во управна постапка е достапна во рок од 15 дена. Нема информации за понатамошна жалбена постапка	Нема информации	Нема информации за зголемување на надоместокот за именување на работното место наставник – советник.
30.	Формирање на комисија за инспекциски надзор за исполнување на професионалните стандарди – член 35	Решение за составот на Комисијата за инспекциски надзор за исполнување на професионалните стандарди	Министерот	Нема критериуми во Законот за формирање на комисијата	Не е конкретно определено	Не е потребно	Не е наведена процедура	Нема информации	Нема информации

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
31.	Утврдување на начинот на формирање на комисиите и нивниот број, оценувањето на примени пријави и документација на наставници за стекнување на звањето наставник-ментор и наставник-советник, бодувањето на кандидатите, ранг-листата, како и начинот на работа на комисиите. Член 35 (5)	Документ со кој се утврдува начинот.	Министерот на предлог на Бирото и Центарот	Нема критериуми во Законот за формирање на комисијата	Не е конкретно определено	Не е потребно	Не е наведена процедура	Нема информации	Нема информации
32.	Формирање на комисија за одземање и преиспитување на звањата на наставниците	Одлука за формирање и состав на Комисијата	Министерот	Комисијата е формирана од претставници на три именувани институции	15 дена од приемот на иницијативата од директорот на училиштето, Бирото, Центарот или Инспекторатот	Не е потребно	Не е наведена процедура	Нема информации	Нема информации
33.	Донесување на одлуката на одземање на титулата или предлог за отфрлање на иницијативата – член 36 (6) (7) (8)	Решение за одземање на титулата или за отфрлање на иницијативата	Министерот на предлог на Комисијата	Наведено во член 36 (2) и (3)	За Комисијата – 30 дена од нејзиното формирање. За министерот – 15 дена од приемот на предлогот на Комисијата	Не е потребно	До Државната комисија за одлучување во управна постапка и од работен однос во втор степен во рок од 15 дена од	Нема информации	Нема информации

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

							денот на приемот на решението		

бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
34.	Норматив за стручни соработници во основно и средно образование – член 39 (3)	Нормативен акт со кој се определуваат областите на стручно оспособување кои се соодветни за работа како стручен соработник	Министерот на предлог на Бирото и Центарот	Не е конкретно определено	Не е конкретно определено	Нема образложение или не се прецизирани документите за аргументација	Не е применливо	Нема информации	Не е применливо
35.	Привремена работа на стручните соработници – член 40 (2)	Согласност за скратено работно време на наставник	Не е конкретно определено Според член 41 (1) професионалните соработниците ги избира директорот на училиштето по предлог на Училишниот одбор.	Не е конкретно определено	Нема краен рок за објавување или пријавување на конкурсот. Ограничување од три месеци за работен однос. Нема регулатива за продолжување на овој рок.	Не е потребно	Не е наведена процедура	Нема информации	Не е применливо
36.	Да се избере стручен соработник - член 41 (1)	Да се избере стручен соработник	Директор на училиштето по предлог на Училишниот одбор	Во постапката за јавен оглас уредена во член 40. Предност имаат оние кои имаат повисок степен или повисок успех. Нема	Не е конкретно определено	Не е потребно	Не е наведена процедура	Нема информации	Нема информации

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

				дополнителни критериуми за рангирање на кандидатите.					

бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
37.	Приправнички испит на стручен соработник – член 48	Да организира и полага приправнички испит на стручен соработник	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано
38.	Да се иницира преиспитување на работата на стручен соработник поради незадоволителни резултати – член 50 (2) (4)	Да се иницира преиспитување на работата на стручен соработник	Училишниот одбор	Доколку причините за незадоволителните резултати не се објективни, се дава дополнителна стручна помош	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано
39.	Решение за намалување на платата - член 50 (9)	Да се намали платата на стручен соработник	Директорот на предлог на Училишниот одбор	Неисполнување на препораките од програмата за дополнителна стручна помош	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано	Намалување за 1/3. Времетраењето не е определено
40.	Престанок на работниот однос на стручен соработник – член 50 (10)	Да престане работниот однос на стручен соработник	Директорот на предлог на Училишниот одбор	Неисполнување на препораките од програмата за дополнителна стручна помош во наредните шест месеци	6 месеци по одлуката за намалување на платата	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е применливо
41.	Дисциплинска постапка против стручен соработник	На стручен соработник да му се изрече	Директорот врз основа на предлог на	Непочитување на распоредот на работното време	Не е регулирано	Не е регулирано	Жалбата може да се поднесе до Училишниот	Не е регулирано	Не е регулирано

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

	– член 50 (11) (12) (13)	дисциплинска мерка	дисциплинската комисија	или сериозни прекршувања на Етичкиот кодекс			одбор во рок од осум дена. Нема информации за дополнителни можности за жалба.		

бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
42.	Разрешување на стручен соработник во тек на дисциплинската постапка – член 50 (13) (14) (15)	Да се отпушти стручен соработник	Директорот	Сериозни прекршувања на Етичкиот кодекс. Дискреција на директорот	Не е регулирано	Не е регулирано	Жалбата може да се поднесе до Училишниот одбор во рок од осум дена. Нема информации за дополнителни можности за жалба.	Не е регулирано	Не е регулирано
43.	Упатување на стручен соработник на вонредна комисија за лекарски преглед – член 50 (16) (17) (18)	Да упати стручен соработник на вонредна комисија за лекарски преглед	Директорот	Разумно сомневање Дискреција на директорот	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано
44.	Реализација на план за професионален развој – член 56	Да се направат или да не се прават промени во планот за професионален развој. Последици во случај на неисполнување на планот.	Директорот	Дискреција на директорот	Терминот за правење на измените не е регулиран	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано
45.	Унапредување на стручните соработници – членови 59, 60, 61	Да се унапреди или не стручен соработник	Не е регулирано Ранг листата ја прави	Полагање испит, исполнување на критериумите	Не е регулирано	Не е регулирано	Во рок од 15 дена може да се поднесе жалба до Државна комисија	Не е регулирано	Не е регулирано

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

			Комисијата	опишани во законот, достапност на работно место. Не се дефинирани критериуми за изработка на ранг листа (член 60 (4), член 61 (4))			за одлучување во втор степен. Нема информации за управниот суд.		

бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
46.	Начинот на формирање на комисијата, оценувањето на пристигнатите пријави и документи, бодирањето на кандидатите, ранг-листата ги пропишува министерот на предлог на Бирото – член 62 (5).	Да се пропише посебен начин на формирање на комисијата, евалуација на пристигнатите пријави и документи, бодирање на кандидатите, ранг листа.	Министерот на предлог на Бирото	Недефинирано. Целосна дискреција на министерот	Недефинирано	Не е регулирано	Не е релевантно	Не е регулирано	Не е релевантно
47.	Постапката за преиспитување на стекнатото звање – член 63	Да се преиспита стекнатото звање на наставникот	Министерот на предлог на Комисија	Нереализирање на планот за професионален развој, неисполнување на задачите. Не е јасно дали има некаква дискреција на	Недефинирано	Не е регулирано	Во рок од 15 дена може да се поднесе жалба до Државна комисија за одлучување во втор степен. Нема информации за управниот суд.	Не е регулирано	Не е регулирано

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

				располагање или предмет на разгледување е секој што не исполнува нешто.					
48.	Трансформација од привремен во постојан работен однос – член 66	Да се трансформира во постојан работен однос	Согласност од министерот. Поднесено барање од училиштето до Комисијата за трансформација на работниот однос која изготвува извештај. Директорот на училиштето ја носи формалната одлука иако не одлучува ништо суштински.	За наставникот е потребно повеќе од две години искуство. Другите критериуми се однесуваат на позицијата, а не на личноста.	Комисија за трансформација на работниот однос се формира за период од три години. Други рокови не се регулирани.	Може да биде (или не мора) вклучено во извештајот на Комисијата за трансформација.	Во рок од 15 дена може да се поднесе жалба до Државна комисија за одлучување во втор степен. Нема информации во врска со управниот суд.	Не е регулирано	Не е регулирано

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

5.2. ПРЕДЛОЗИ ЗА НЕОПХОДНИ ИЗМЕНИ ВО ЗАКОНОТ ЗА НАСТАВНИЦИ И СТРУЧНИ СОРАБОТНИЦИ ВО ОСНОВНИТЕ И СРЕДНИТЕ УЧИЛИШТА

Се предлагаат вкупно 98 различни активности за изменување и дополнување на Законот за наставници и стручни соработници во основните и средните училишта кои се наведени во табелата подолу и кои одговараат на ранливостите, ризиците и недостатоците кои се определени во горенаведената табела.

бр.	Препорака	Предлог амандмани	Одговорна институција	Рок
1.	Да се подобри системот на стручен испит за наставниците	Активност 1. Да се определи постапката за избор и бројноста на испитната комисија. Активност 2. Да се определи рок за донесување негативна одлука во врска со полагањето (истите 15 дена како и за донесувањето позитивна одлука). Активност 3. Да се обезбедат јавно достапни и образложени одлуки, особено ако одлуката е негативна. Активност 4. Да се определи жалбена постапка во случај на негативна одлука. Активност 5. Да се направи јавно достапна програмата за полагање на стручниот испит на приправникот. Активност 6. Начинот на менторирање на приправникот, спроведувањето на стручниот испит и формата и содржината на уверението за положен стручен испит да бидат јавно достапни.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години
2.	Да се подобри регулативата во однос на менторството	Активност 1. Да се прецизираат критериумите за ментори, особено со цел да се избегне конфликт на интереси. Активност 2. Да се бара јавно достапно образложени за назначување ментор. Активност 3. Да се определи рокот за именување ментор и постапката на жалба на одлуката.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

3.	Да се подобри процедурата за избор на наставници.	Активност 1. Подетално да се регулира постапката на рангирање и бодување на кандидатите во случај кога нивните квалификации се еднакви. Активност 2. Да се определи рокот за објавување оглас за работно место. Активност 3. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за изборот на наставник. Активност 4. Да се определи жалбената постапка.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година
4.	Да се подобри процедурата за привремени вработувања на наставници	Активност 1. Да се регулира дека привремено вработување е можно само по неуспешен оглас. Активност 2. Да се регулира периодот на привремена работа да не може да се продолжи. За да продолжи работниот однос, лицето мора да помине низ конкурс. Активност 3. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за изборот на привремено вработен наставник. Активност 4. Да се определи жалбената постапка.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години

5.	Да се подобри процедурата за унапредување на наставниците	Активност 1. Да се прецизираат критериумите за унапредување на наставниците. Активност 2. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за унапредување на наставникот.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година
6.	Да се подобри процедурата за наградување на наставниците за исклучителни работни задачи	Активност 1. Да се прецизираат критериумите за наградување на наставниците. Активност 2. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за наградување на наставник.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

7.	Да се подобри регулативата за дополнителна стручна помош на наставникот	Активност 1. Да се определи рокот за давање дополнителна стручна помош на наставникот. Активност 2. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за давањето дополнителна стручна помош на наставник и за нејзиното исполнување. Активност 3. Да се определи жалбената постапка. Активност 4. Да се определи регулатива за измените на надоместоците на наставник на кој му е дадена дополнителна стручна помош.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години
8.	Да се подобрат мерките на дисциплинска постапка во однос на наставник	Активност 1. Да се определат рокови за спроведување и поведување дисциплинска постапка против наставник. Активност 2. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение во врска со дисциплинската постапка против наставник. Активност 3. Да се определи жалбената постапка за дисциплинска постапка против наставник. Активност 4. Да се предвиди регулатива за измените на наградата на наставник против кој се води дисциплинска постапка. Активност 5. Да се определи пропис за формирање на дисциплинска комисија. Активност 6. Да се прецизира регулатива за привремен суспензија на наставниците.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години
9.	Да се подобри регулативата за престанок на работниот однос на наставниците	Активност 1. Да се прецизираат роковите за активности од двете страни – за започнување на постапката за прекин на работниот однос, за добивање мислење од наставникот итн. Активност 2. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение во врска со планираните отпуштања на наставници (почитувајќи ја заштитата на нивните лични податоци). Активност 3. Да се определи жалбената постапка.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година
10.	Да се подобри регулативата во однос на плановите за обука и плановите за професионален развој на наставниците	Активност 1. Да се определи рок за одобрување на план за обука. Активност 2. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение во врска со одобрените планови за обука. Активност 3. Да се дефинираат околностите според кои планот за обука може	Министерство за Образование Државна комисија за	

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

		да се промени. Да се определи рок за промена на планот за обука (на пример не подоцна од 6 месеци пред неговиот крај). Активност 4. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение во врска со промените направени во планот за обука.	спречување на корупцијата	
11.	Да се подобри регулативата за надзорна (супервизорска) постапка на наставниците	Активност 1. Да се дефинира „недостигот од објективни причини“ поради кои може да се назначи надзор. Активност 2. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение во врска со назначениот надзор. Активност 3. Да се дефинираат стандардите, активностите и редовноста на надзорот. Активност 4. Да се определи жалбената постапка.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година
12.	Да се подобри системот за унапредување на наставниците – во ментори и во советници	Активност 1. Да се утврдат професионални стандарди за наставниците кои можат да бидат назначени за ментори и советници. Активност 2. Да се обезбеди писмен и јавно достапен документ во врска со документот со кој се утврдуваат професионалните стандарди и бројот на наставници – ментори и наставници – советници. Активност 3. Да се ограничи дискрецијата на министерот при формирањето на комисијата за унапредување. Активност 4. Да се дефинираат критериуми за одредување на рангот на секој конкретен апликант на ранг листата. Активност 5. Да се дефинираат рокови за објавување на јавниот повик и аплицирање за работното место. Активност 6. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение во врска со унапредувањето на наставниците. Активност 7. Да се определи жалбената постапка. Активност 8. Да се прецизираат информации во врска со можното зголемување на надоместокот по унапредувањето.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години

13.	Да се подобри регулативата во однос на работата на комисијата за унапредување	Активност 1. Да се утврдат критериуми во Законот за формирање на комисијата. Активност 2. Да се обезбеди јавно достапен и образложен документ за определување на начинот на формирање на комисиите и нивниот број,	Министерство за Образование Државна комисија за	1 година

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

		оценувањето на пристигнатите пријави и документација на наставниците за стекнување на звањето наставник-ментор и наставник-советник, бодување на кандидатите, ранг листа, како и начинот на работа на комисиите.	спречување на корупцијата	
14.	Да се подобри регулативата за оценување на квалитетот на работата на наставниците (инспекциска комисија)	Активност 1. Да се прецизираат критериумите и постапката за формирање на инспекциска комисија. Активност 2. Да се прецизираат роковите за работа на инспекциската комисија. Активност 3. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за формирање на инспекциската комисија. Активност 4. Да се определи жалбената постапка на решенијата на инспекциската комисија. Активност 5. Да се определи системот на наградување на членовите на инспекциската комисија	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година
15.	Да се подобри регулативата за оценување на квалитетот на работата на наставниците (комисија за отповикување)	Активност 1. Да се обезбеди јавно достапно образложение за одлуката за формирање комисија за отповикување и именување на нејзините членови. Активност 2. Да се определи надоместокот на членовите на комисијата за отповикување. Да се обезбеди образложена и јавно достапна одлука за одземање на титулата или за отфрлање на иницијативата (почитувајќи ги правата за заштита на личните податоци на наставниците).	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години

16.	Да се подобри регулативата за стручните соработници во основните и средните училишта	Активност 1. Да се обезбедат основните критериуми за нормативниот акт со кој се утврдуваат областите на стручно оспособување кои се погодни за работа како стручен соработник. Активност 2. Да се обезбеди јавна достапност на нормативниот акт и неговото образложение. Активност 3. Да се обезбедат критериуми за рангирање на кандидатите за работното место стручни соработници. Активност 4. Да се определат роковите за конкурсната постапка за стручни соработници. Активност 5. Да се обезбеди јавно достапно образложение за резултатот од конкурсните постапки. Активност 6. Да се определи жалбената постапка.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

17.	Да се елиминираат привремените вработувања на стручни соработници	Активност 1. Да се прецизираат критериумите според кои е можно привремено вработување. Активност 2. Да се определи дека привремено вработување е можно само по неуспешен оглас. Активност 3. Да се определи рок во кој мора да се организира уште еден оглас. Активност 4. Да се ограничи времетраењето на привремениот работен однос (на пример, крај на учебната година, и да не може да се обновува). Активност 6. Да се обезбеди образложена и јавно достапна одлука за привременото вработување.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година

18.	Да се подобри регулативата за приправнички испит на стручните соработници	Активност 1. Да се определат одговорните лица за организирање приправнички испит за стручни соработници. Активност 2. Да се прецизираат критериумите што треба да се разгледаат во текот на испитната постапка. Активност 3. Да се прецизираат роковите за испитната постапка. Активност 4. Да се обезбеди писмена, образложена и јавно достапна одлука за резултатите од испитната постапка. Активност 5. Да се определи жалбената постапка.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година
19.	Да се подобри регулативата за оценување на работата на стручните соработници	Активност 1. Да се прецизираат основни критериуми за оценување на квалитетот на работата на стручните соработници. Активност 2. Да се утврдат роковите и редовноста за оценување на работата на стручните соработници. Активност 3. Да се обезбеди писмена, образложена и јавно достапна одлука за евалуација на работата на стручните соработници (почитувајќи го нивното право на заштита на личните податоци). Активност 4. Да се определи жалбената постапка.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година
20.	Да се подобри регулативата за отпуштање на стручен соработник	Активност 1. Да се обезбеди писмена, образложена и јавно достапна одлука за евалуација на работата на стручните соработници (почитувајќи го нивното право на заштита на личните податоци). Активност 2. Да се определи жалбената постапка.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на	1 година

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

			корупцијата	

21.	Да се подобри регулативата за дисциплинска постапка против стручен соработник	Активност 1. Да се определат роковите за спроведување на дисциплинска постапка. Активност 2. Да се прецизираат критериумите за „сериозни прекршувања на Етичкиот кодекс“. Активност 3. Да се обезбеди писмена, образложена и јавно достапна одлука за дисциплинските постапки против стручните соработници (почитувајќи го нивното право на заштита на личните податоци). Активност 4. Да се определи жалбената постапка.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години
22.	Да се подобри регулативата за планирање на професионалниот развој на стручните соработници	Активност 1. Да се прецизираат основните критериуми на плановите за професионален развој. Активност 2. Да се прецизираат роковите за креирање и усогласување на плановите за професионален развој. Активност 3. Да се обезбеди писмена, образложена и јавно достапна одлука во однос на плановите за професионален развој на стручните соработници (почитувајќи го нивното право на заштита на личните податоци). Активност 4. Да се прецизираат роковите и критериумите за измена на плановите за професионален развој. Активност 5. Да се специфицираат жалбените постапки во секоја фаза.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година
23.	Да се подобри регулирањето на процедурите за унапредување на стручните соработници	Активност 1. Да се прецизираат критериумите за формирање комисија за унапредување и избор на нејзините членови (особено со цел да се избегне конфликт на интереси). Активност 2. Да се обезбеди писмена, образложена и јавно достапна одлука за унапредување на стручните соработници (почитувајќи го нивното право на заштита на личните податоци). Активност 3. Да се утврдат критериумите за наградување во рамките на процесот на унапредување. Активност 4. Да се определат жалбените постапки во секоја фаза.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години

24.	Да се елиминира дискрецијата при	Активност 1. Да се регулира дека привремено вработување е можно само по	Министерство за	2 години

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

	трансформацијата од привремен во постојан работен однос	неуспешен оглас. Активност 2. Да се регулира периодот на привремена работа да не може да се продолжи. За да продолжи работниот однос, лицето мора да помине оглас. Активност 3. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за избор на привремено вработено лице. Активност 4. Да се определи жалбената постапка.	Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

АКОН ЗА СТРУЧНО ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУКА

ЗАБЕЛЕШКА: за преведување на законот од македонски на англиски јазик беше користена алатката Google Translate

Според предлогот на ЈНКЕ на проектот, беше направена анализа на следниве членови од Законот за стручно образование и обука:
9-12; 16-18; 30-37; 39; 39-а.

Анализата користи „принцип на семафори“ според кој најпроблематичните ситуации се означени со црвена боја, помалку проблематичните се означени со жолта боја а ситуациите каде што не се идентификувани значителни недостатоци воопшто не се означени.

Законот за стручно образование и обука содржи неколку упатувања на други закони, вклучувајќи го Законот за административни службеници и Законот за вработените во јавниот сектор. Овие нормативни акти се детално анализирани во посебна анализа направена од експертот на Проектот: „Анализа на дискреционите овластувања во општите процедури за вработување содржани во генералното законодавство за јавната администрација на Република Северна Македонија“.

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

6.1. ДЕТАЛНА АНАЛИЗА НА ЗАКОНОТ ЗА СТРУЧНО ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУКА

Овој дел содржи детална анализа на Законот за стручно образование и обука. Анализата беше спроведена според клучните настани (milestones) наведени во Делот 2 од овој извештај. Овие клучни настани беа избрани од повеќето други настани како први чекори со кои ќе се обезбеди дека дискреционото овластување кое сега им е достапно на официјалните лица во Република Северна Македонија е ограничено и ставено во една посоодветна рамка. Дополнително, предлозите за измени кои се наведени подолу имаат за цел да ја ограничат таа дискреција и да ја стават во поразбирлива рамка.

Деталната анализа на Законот за стручно образование и обука содржи вкупно 14 можни подобрувања во целиот текст на Законот. Од нив 8 се означени со црвена боја а 6 со жолта боја.

Во областа на транспарентноста (јавна достапност на информации) се предлагаат вкупно 4 можни подобрувања, од кои 1 со жолта боја а 3 со црвена боја.

Исто така, во однос на можното и потребно образложение на одлуките, констатирани се 2 недостатоци кои се означени со црвена боја – препорачани за итно подобрување.

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

Детална анализа на Законот за стручно образование и обука									
бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
1.	Формирање на Совет за стручно образование и обука – член 9	Да се формира Совет за стручно образование и обука со конкретни учесници	Владата	Застапеност на институциите наведени во Законот	Советот за стручно образование и обука работи во период од 5 години.	Годишниот извештај се доставува до Владата и до Министерство то	Не е релевантно	Нема информации	Не е регулирано
2.	Склучување договори за обука – член 16	Да склучи одреден договор за обука	Работодавец от и студентот	Стручна обука	Не е регулирано	Не е потребно Мора да се води регистар	Не е регулирано	Не е регулирано	Треба да бидат вклучени во договорот
3.	Управен одбор на Центарот за стручно образование и обука – член 34	Да се формира Управен одбор на Центарот за стручно образование и обука	Владата	Застапеност на институциите наведени во Законот	Мандатот на членовите на Управниот одбор трае пет години.	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано
4.	Конкурс за директор и заменик директор на Центарот – членови 35, 36, 37.	Да се спроведе конкурс за директор и заменик директор на Центарот	Одбор на директори	Усогласеност со критериумите од јавната објава и членовите 36 и 37. Интервју. Не се дефинирани конкретни критериуми.	Мандатот на директорот на Центарот трае пет години. Мандатот на заменик директорот на Центарот трае пет години.	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано
5.	Дополнителна едукација на лице во чија работа се констатирани неправилности – член 39а.	Да се организира и спроведе дополнителна едукација	Државен просветен инспекторат	Утврдени неправилности	Не е регулирано	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

6.2. ПРЕДЛОЗИ ЗА НЕОПХОДНИ ИЗМЕНИ ВО ЗАКОНОТ ЗА СТРУЧНО ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУКА

Се предлагаат вкупно 13 различни активности за изменување и дополнување на прописите од Законот за стручно образование и обука кои се наведени во табелата подолу и кои одговараат на ранливостите, ризиците и недостатоците кои се определени во горенаведената табела.

бр.	Препорака	Предлог амандмани	Одговорна институција	Рок
1.	Да се подобри регулативата за формирање на Совет за стручно образование и обука	Активност 1. Да се обезбедат образложени и јавно достапни одлуки за формирање на Совет за стручно образование и обука. Активност 2. Да се регулираат критериумите и износот на надоместокот на Советот за стручно образование и обука.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година
2.	Да се подобри регулативата која се однесува на Управниот одбор на Центарот за стручно образование и обука	Активност 1. Да се обезбедат образложени и јавно достапни одлуки за формирање на Управен одбор на Центарот за стручно образование и обука. Активност 2. Да се уредат критериумите и висината на надоместокот на Управниот одбор на Центарот за стручно образование и обука.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години
3.	Да се подобрат процедурите за конкурс за директор и заменик директор на Центарот за стручно образование и обука	Активност 1. Да се обезбедат критериуми и единствена постапка за избор на директор и заменик директор на Центарот за стручно образование и обука. Активност 2. Да се определат критериумите и единственост во спроведувањето на интервјуата. Активност 3. Да се обезбеди образложена и јавно достапна одлука на конкурсната комисија. Активност 4. Да се обезбеди образложена и јавно достапна одлука на Управниот одбор. Активност 5. Да се определи жалбената постапка	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

4.	Да се подобри регулативата за дополнителна едукација за лицата кај кои се констатирани неправилности во работењето	Активност 1. Да се прецизираат роковите за откривање неправилности и организирање дополнителна едукација. Активност 2. Да се обезбеди образложена и јавно достапна одлука за неправилностите и дополнителна едукација (почитување на правата за заштита на личните податоци). Активност 3. Да се определи жалбената постапка. Активност 4. Да се регулира надоместокот во периодот на дообразување поради неправилности.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

АКОН ЗА ПРОСВЕТНА ИНСПЕКЦИЈА

ЗАБЕЛЕШКА: за преведување на законот од македонски на англиски јазик беше користена алатката Google Translate

Според предлогот на ЈНКЕ на проектот, беше направена анализа на следниве членови од Законот за просветна инспекција:
членови 2; 3-5; 5-а; 8-11; 14-29; 31-35.

Анализата користи „принцип на семафори“ според кој најпроблематичните ситуации се означени со црвена боја, помалку проблематичните се означени со жолта боја а ситуациите каде што не се идентификувани значителни недостатоци воопшто не се означени.

Со работата на Државната просветна инспекција раководи директор кој го именува Владата врз основа на конкурс и во постапка која е опишана во членот 5 од Законот за просветна инспекција. Овој член е мошне компактен и остава широк простор за дискреција на министерот за образование и наука и на Владата. Поради тоа, оваа постапка се карактеризира со многу голем ризик од политички назначувања што не одговара на барањата за постоење на професионална јавна администрација[3]. Се препорачува директорот на Државната просветна инспекција да се вклучи во делот кој ќе биде регулиран со предвидениот Закон за високи државни службеници и да се обезбеди јасен, транспарентен и професионален начин на вработување на високи државни службеници.

Во исто време, иако се тврди дека Просветната инспекција е независна, самото именување и разрешување на нејзиниот директор ја поткопува оваа независност т.е. прави Просветната инспекција и нејзиниот директор „де факто“ да бидат зависни од Владата и од министерот за образование.

Со членовите 10 и 11 од Законот за просветна инспекција се уредува работата на општинските просветни инспектори кои се именувани градоначалникот на општината

[3]Подетално за овие стандарди, види: Principles of Public Administration. SIGMA, OECD, EU. Достапно тука: http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-nov2014.pdf

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

без никаква постапка. Се препорачува исто така регулирање на конкурсната постапка на општинските просветни инспектори.

При анализата беше утврдено дека членот 26-а од Законот за просветна инспекција во голема мера се дуплира со членот 39а од Законот за стручно образование и обука. Се препорачува да се реши ова прашање така што детално регулирање ќе биде направено само во еден закон а во другите само да се направи упатување.

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

7.1. ДЕТАЛНА АНАЛИЗА НА ЗАКОНОТ ЗА ПРОСВЕТНА ИНСПЕКЦИЈА

Овој дел содржи детална анализа на Законот за просветна инспекција. Анализата беше спроведена според клучните настани (milestones) наведени во Делот 2 од овој извештај. Овие клучни настани беа избрани од повеќето други настани како први чекори со кои ќе се обезбеди дека дискреционото овластување кое сега им е достапно на официјалните лица во Република Северна Македонија е ограничено и ставено во една посоодветна рамка.

Деталната анализа на Законот за просветна инспекција содржи вкупно 22 можни подобрувања во целиот текст на Законот. Од нив, 7 се означени со црвена боја а 15 со жолта боја.

Во областа на транспарентноста (јавна достапност на информации) се предлагаат вкупно 4 можни подобрувања, од кои 1 е означено со жолта боја а 3 со црвена боја.

Исто така, во однос на можното и потребно образложение на одлуките, констатирани се 5 недостатоци од кои 4 се означени со жолта боја за цели на дискусија а 23 се означени со црвена боја а за нив е дадена препорака за итно подобрување.

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

Детална анализа на Законот за просветна инспекција									
бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
1.	Независност на Просветната инспекција – член 3	Просветната инспекција има статус на правно лице и независност	Директорот	Застапеност на институциите наведени во Законот	Советот за стручно образование и обука работи во период од 5 години.	Годишниот извештај се доставува до Владата и до Министерството	Не е релевантно	Нема информации	Не е регулирано
2.	Именување на директор на Просветната инспекција – член 5	Да се именува директор на Државниот просветен инспекторат	Владата на предлог на министерот за образование и наука	Утврдено во член 5 (3) од Законот	Не е регулирано	Не е потребно	Не е регулирано	Нема информации	Не е регулирано
3.	Планирање на работата на државните просветни инспектори – член 5-а	Подготвување планови за работа и годишни извештаи за инспекторите од Државната просветна инспекција	Директорот под супервизија на Надзорниот совет	Годишна програма за работа – квартални инспекциски планови – месечни инспекциски планови – квартални извештаи – годишен извештај. Не се дефинирани критериумите за оценување на квалитетот на работата.	Документите мора да се подготвуваат годишно, квартално, месечно.	Не е потребно	Не е релевантно	Годишниот извештај е јавно достапен – член 15	Не е регулирано
4.	Просветни инспектори овластени од општината – член 10	Да се назначат општински просветни инспектори	Градоначалникот на општината	Условите од член 7	Не е регулирано	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано
5.	Интегралната евалуација на образовните институции – член 20	Да се направи интегрална евалуација на образовната установа	Државните просветни инспектори	Елементите што треба да се оценуваат се опишани во законот.	Секоја трета учебна година	Не е потребно	Не е регулирано	Извештаите се јавно достапни – член 26, 26-б	Не е регулирано

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

6.	Начинот и постапката за вршење инспекција – член 27	Да го пропише начинот и постапката за инспекција	Министерот	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е релевантно	Не е регулирано	Не е релевантно

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

7.2. ПРЕДЛОЗИ ЗА НЕОПХОДНИ ИЗМЕНИ ВО ЗАКОНОТ ЗА ПРОСВЕТНА ИНСПЕКЦИЈА

Се предлагаат вкупно 19 различни активности за изменување и дополнување на Законот за просветна инспекција кои се наведени во табелата подолу и кои одговараат на ранливостите, ризиците и недостатоците кои се определени во горенаведената табела.

бр.	Препорака	Предлог амандмани	Одговорна институција	Рок
1.	Да се подобри регулативата за формирање на Совет за стручно образование и обука	Активност 1. Да се обезбеди образложена и јавно достапна одлука за именување на Совет за стручно образование и обука. Активност 2. Да се регулира надоместокот на членовите на Советот за стручно образование и обука.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година
2.	Да се подобри регулативата за именување на директор на просветната инспекција	Активност 1. Директорот на просветната инспекција да биде регулиран во делокругот на уредување предвидено со Законот за високи административни службеници. Активност 2. Да се определат роковите за именување директор и за спроведување на постапката за именување. Активност 3. Да се обезбедат образложени и јавно достапни одлуки и други информации во врска со назначувањето на директорот. Активност 4. Да се определи жалбената постапка. Активност 5. Да се определи регулативата за надоместокот (може да биде и упатување на друг закон)	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години
3.	Да се подобри регулативата за просветните инспектори	Активност 1. Да се прецизираат критериумите за оценување на квалитетот на работата на просветните инспектори. Активност 2. Да се обезбеди писмено образложение за планирањето на работата на просветните инспектори. Активност 3. Да се определи надоместокот на просветните инспектори (може да биде упатување на друг закон).	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години
4.	Да се подобрат прописите за инспекторите овластени од општината	Активност 1. Да се определат роковите за именување на овластените инспектори. Активност 2. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за	Министерство за Образование Државна	2 години

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

		именување овластени инспектори. Активност 3. Да се определи жалбената постапка. Активност 4. Да се определи надоместокот на овластените инспектори.	комисија за спречување на корупцијата	
5.	Да се подобри интегралната евалуација на образовните институции	Активност 1. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за интегралната евалуација на образовните институции. Активност 2. Да се определи жалбената постапка.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година
6.	Да се подобри начинот и постапката за вршење инспекција	Активност 1. Да се наведат основните критериуми за бараните правила. Активност 2. Да се определи рокот за издавање на правилата. Активност 3. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за начинот и постапката на инспекција.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

АКОН ЗА ВИСОКО ОБРАЗОВАНИЕ

ЗАБЕЛЕШКА: за преведување на законот од македонски на англиски јазик беше користена алатката Google Translate

Според предлогот на ЈНКЕ на проектот, беше направена анализа на следниве членови од Законот за високо образование:
членови 7-14; 41-49; 56; 57; 108-125; 160-189; 202-206.

Анализата користи „принцип на семафори“ според кој најпроблематичните ситуации се означени со црвена боја, помалку проблематичните се означени со жолта боја а ситуациите каде што не се идентификувани значителни недостатоци воопшто не се означени.

Високото образование во Република Македонија како и во повеќето други европски земји се заснова на автономија со цел да се обезбеди академска слобода и развој на слободната мисла. Земјата се приклучи на Болоњскиот процес на министерскиот состанок одржан во Берлин во 2003 година, обврзувајќи се да ги започне големите системски реформи во високото образование - воведување ЕКТС, три циклуси студиски програми со лесно читливи и препознатливи дипломи, додаток на диплома, ефективен систем за обезбедување квалитет, унапредување на социјалната димензија и европска соработка, меѓународна мобилност на студенти и наставен кадар[4].

Во јануари 2018 година Владата на Република Македонија ја усвои новата Стратегија за образование за периодот 2018-2025 година и соодветниот Акциски план. Визијата на самата Стратегија е дека образованието е клучно за зајакнување на националната економија и благосостојбата на македонските граѓани и затоа е од суштинско значење да се вложат напори за развој на инклузивен и интегриран образовен систем кој во центарот на своето внимание го става ученикот и кој имплементира современи програми кои ќе им овозможат на идните генерации стекнување на знаења, вештини и компетенции во согласност со потребите на демократското мултикултурно општество, пазарот на трудот и новите предизвици на глобалното научно и технолошко опкружување. Документот опфаќа шест главни столбови на образовниот систем – предучилишно образование; основно образование; средно образование; стручно

[4] Види: Република Северна Македонија. Високо образование. Достапно на: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/republic-north-macedonia/higher-education_en

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

образование и обука; високо образование и истражување; и учење и образование на возрасни а по нив следи седмиот столб кој ги опфаќа општите прашања во образовниот систем[5].

Високото образование не е исклучено од корупциските ризици. Напротив – да се биде независен и да не се дозволи интервенирање во внатрешните работи на високообразовните институции може да значи поголема подложност на корупцијата ако тоа не се следи и не се ограничи со сите расположливи средства[6]. Треба да се направи разлика помеѓу слобода и автономија од една страна и анархија од друга страна. Оваа разлика може да се постигне со давање аргументација и оправдување на донесените одлуки и со нивна јавна достапност и отвореност за јавна дебата. Иако не е правно задолжителна, јавната дебата честопати е многу влијателно средство за елиминирање на ризиците и спречување на практики кои немаат оправдување, доколку ги има.

Оваа анализа ја почитува академската независност на високообразовните институции и не ги адресира дискреционите овластувања што им се дадени на универзитетските органи и одлуките донесени преку постапка на избори. Иако овие постапки имаат одредени недостатоци, тие во секој случај се користат во повеќе земји. Главното внимание на овој проект е посветено на дискреционите овластувања на јавната администрација и на политичката дискреција, а не на дискрецијата на приватни или независни институции како што се универзитетите.

Сепак, и покрај принципот на независност на високообразовните институции, треба да се констатира дека некои прописи се дури и подетални од сличните такви прописи кои се однесуваат на јавната администрација на Република Северна Македонија во целина. Такви се, на пример, прописите кои се однесуваат на можноста за назначување на привремени декани или раководителите на установите, неможноста за вработување на роднини (член 160 (6)), максималните наставни курсеви (член 161 (10)) и слично.

[5]Види: Република Северна Македонија. Тековни реформи и развој на политики. Достапно на: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/ongoing-reforms-and-policy-developments-42_en

[6] Види: Високо образование, корупција и укажувачи. Зборник на трудови од Меѓународната конференција за корупција во високото образование одржана на 11 септември 2018 година на Универзитетот Југоисточна Европа, Скопје, Македонија. Достапно на: http://www.univerzitetbezkorupcija.mk/wp-content/uploads/2018/10/ISIE-Proceedings-Corruption-Higher-Eduaction-and-Whistleblowers.pdf

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by CPM

8.1. ДЕТАЛНА АНАЛИЗА НА ЗАКОНОТ ЗА ВИСОКО ОБРАЗОВАНИЕ

Овој дел содржи детална анализа на Законот за високо образование. Анализата беше спроведена според клучните настани (milestones) наведени во Делот 2 од овој извештај. Овие клучни настани беа избрани од повеќето други настани како први чекори со кои ќе се обезбеди дека дискреционото овластување кое сега им е достапно на официјалните лица во Република Северна Македонија е ограничено и ставено во една посоодветна рамка.

Деталната анализа на Законот за високо образование содржи вкупно 61 можни подобрувања во целиот текст на Законот. Од нив, 13 се означени со црвена боја а 48 со жолта боја.

Во областа на транспарентноста (јавна достапност на информации) се предлагаат вкупно 17 можни подобрувања, од кои 15 се означени со жолта боја а 2 со црвена боја.

Исто така, во однос на можното и потребно образложение на одлуките, констатирани се вкупно 12 недостатоци од кои 10 се означени со жолта боја за цели на дискусија а 2 се означени со црвена боја и за нив е дадена препорака за итно подобрување.

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

Детална анализа на Законот за високо образование									
бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
1.	Автономија во управувањето со високообразовните институции – член 9	Автономија на високообразовните институции		Не е дефинирано - автономно	Недефинирано	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано
2.	Кадровска автономија на високообразовните институции – член 11	Кадровска автономија на високообразовните институции		Не е дефинирано - автономно	Недефинирано	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано
3.	Решавање спорови – член 14	Споровите мора да се решаваат мирно кај заедничките органи или ако не е можно тогаш на суд		Недефинирано	Недефинирано	Не е релевантно	Во суд	Не е регулирано	Не е релевантно
4.	Формирање на Национален совет за високо образование и научно истражување – член 41	Да се формира Национален совет за високо образование и научно истражување	Собрание на Република Северна Македонија	Институциите кои треба да се застапени се наведени во законот.	4 години мандат без право на реизбор. 2 години за претставникот од бројот на студенти.	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано Утврдено од Собранието (член 44 (8))
5.	Дејност и надлежност на Националниот совет за високо образование и научно истражување – член 43	Список на активности и надлежности на Националниот совет за високо образование и научно истражување	Национален совет за високо образование	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е релевантно	Не е регулирано Членот 44 (3) вели дека работата на Националниот совет е јавна, но нема подлабоко разбирање за тоа.	Не е регулирано Утврдено од Собранието (член 44 (8))
6.	Националниот совет може да формира стручни работни тела/ комисии за потребите на својата работа – член 44 (7)	Да се формираат посебни стручни работни тела/ комисии	Национален совет за високо образование	Потребите	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано
7.	Агенција за квалитет во високото образование – член 45 – и нејзини одбори – член 46.	Да се формира Агенција за квалитет во високото образование и нејзините одбори		Независно професионално тело	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е релевантно	Не е регулирано	Не е регулирано

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
8.	Одбор за акредитација – член 47	Шест члена именува Владата од редот на професори	Владата	Од професорите. Десет научни публикации. Не е предвиден оглас или друга постапка за избор	Период од четири години без право на реизбор. Две години за претставникот на студентите.	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано Одлуките на Одборот за акредитација се објавени на веб-страницата. Но, нема информации за објавување на одлуките за Одборот за акредитација	Утврдени од Владата
9.	Одобрување на директорот на Агенција за квалитет – член 56, 57.	Да го одобри директорот на Агенцијата за квалитет	Собранието	Јавен оглас Образование Искуство Нема детална процедура	Мандат од четири години, со право на уште еден мандат	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Три просечни нето плати исплатени во Република Македонија
10.	Разрешување на директорот на Агенцијата за квалитет – член 56 (6)	Да се разреши директорот на Агенцијата за квалитет	Собранието	Неспособност за вршење на функција, нестручно и несовесно извршување на функциите. Нема детална процедура	Не е регулирано	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е релевантно
11.	Именување на в.д. декан – член 116 (2)	Да се назначи привремен в.д	Ректорот	Не е регулирано	Нема рок за организирање на избори за постојан декан. Максимален мандат од шест месеци. Не може да се кандидира за декан. Може да не биде повторно именуван	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
12.	Именување на в.д. директор на средно стручно училиште – член 118 (4).	Да се назначи в.д. директор на средно стручно училиште	Ректорот	Не е регулирано За в.д. директорот не може да се кандидира за директор.	30 дена за започнување на постапката за избор на постојан директор – член 118 (6). Мандатот може да трае најмногу шест месеци.	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано
13.	Општи услови за избор на наставен кадар – член 166	Избор на доцент, вонреден професор, редовен професор.	Телото има право да избира одреден наставен кадар	Општи критериуми се дефинирани во Законот, и во член 168. Се објавува јавен оглас.	Не е регулирано	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано
14.	Изборот на кандидатите во наставно-научни, наставно-стручни, наставни, научни и соработнички звања – член 173	Да предложат кандидати за изборите	Не е регулирано кој ја назначува рецензентската комисија	Рецензентската комисија се формира ПО истекот на рокот за пријавување на кандидатите, што претставува ризик.	Период од 5 години	Доколку наставно-научниот совет, односно наставниот совет не избере предложен кандидат, конкурсот се повторува. Во основа, може да се избере само кандидатот предложен од рецензентската комисија.	Апел до универзитетскиот сенат. Нема понатамошна можност за жалба на суд.	Извештајот на рецензентската комисија треба да биде јавно достапен – член 173 (9)	Не е регулирано
15.	Вработување на познати научници,	Можност за вработување на	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

	уметници и експерти – член 181	познати научници, уметници и експерти.							
16.	Доделување звање почесен професор или почесен доктор на науки – член 184	Да се додели звање почесен професор или почесен доктор на науки	Универзитетот	Истакнување, посебен придонес,	Не е регулирано	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано

бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
17.	Надзор над високообразовните установи – член 202.	Да одлучи да ја суспендира работата на високообразовната установа поради прекршување на овој закон	Министерот, по мислење на Одборот за акредитација.	Прекршување на Законот	Не е регулирано	Не е потребно	До Државната комисија за одлучување во втор степен. Жалба до Управен суд.	Не е регулирано	Не е релевантно
18.	Укинување на незаконски решенија – член 203	Да донесе одлука за укинување или отфрлање на незаконските решенија на високите образовни институции	Министерот	Прекршување на Законот	Не е регулирано	Не е потребно	До Државната комисија за одлучување во втор степен. Жалба до Управен суд.	Не е регулирано	Не е релевантно
19.	Надзор над законитоста на изборите на наставен кадар – член 206 (3)	Да се разгледа законитоста на постапката за избор на наставниот кадар на високообразовните установи	Државниот просветен инспекторат	Законитост на постапката	Не повеќе од 5 години од изборот	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

8.2. ПРЕДЛОЗИ ЗА НЕОПХОДНИ ИЗМЕНИ ВО ЗАКОНОТ ЗА ВИСОКО ОБРАЗОВАНИЕ

Се предлагаат вкупно 48 различни активности за изменување и дополнување на Законот за просветна инспекција. Тие се наведени во табелата подолу и одговараат на ранливостите, ризиците и недостатоците откриени во табелата погоре.

бр.	Препорака	Предлог амандмани	Одговорна институција	Рок
1.	Да се подобри транспарентноста на високообразовните институции	Активност 1. Иако високообразовните институции се и треба да бидат независни, мора да се обезбеди транспарентност на нивната работа преку што е можно повеќе објавување на информации, вклучувајќи листи на вработени лица, официјални лица, документи со кои се регулира работата на институцијата итн.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година
2.	Да се подобри транспарентноста на Националниот совет за високо образование и научно истражување	Активност 1. Да се регулира објавувањето на информации за кандидатите за Националниот совет за високо образование и научно истражување. Активност 2. Да се регулира надоместокот за членовите на Националниот совет за високо образование и научно истражување Активност 3. Да се дефинираат главните критериуми за формирање стручни работни тела/комисии. Да се постават ограничувања на бројот на такви тела. Активност 4. Да се бара писмено образложение за формирање стручни работни тела/комисии. Активност 5. Да се објави образложението за формирање стручни работни тела/комисии. Активност 6. Да се дефинира надоместокот на експертите на работните тела/комисии.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години
3.	Да се подобри транспарентноста на Одборот за акредитација	Активност 1. Да се опише постапката за вработување за Одборот за акредитација. Активност 2. Да се дефинираат критериумите и условите за службени лица	Министерство за Образование Државна	2 години

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

		да се вработат во Одборот за акредитација. Активност 3. Прецизно да се дефинира надоместокот на членовите на Одборот за акредитација, и тоа да не биде дискреционо право на Владата.	комисија за спречување на корупцијата	
4.	Да се постават ограничувања на дискрецијата во однос на одобрувањето кое го дава директорот на Агенцијата за квалитет	Активност 1. Директорот на Агенцијата за квалитет да се регулира во делокругот предвиден за уредување со Законот за високи административни службеници. Активност 2. Да се прецизираат критериумите за огласот за директор на Агенцијата за квалитет. Активност 3. Да се утврди детална постапка на отворен конкурс за директор на Агенцијата за квалитет. Активност 4. Да се обезбеди писмена и јавно достапна аргументација за рангирањето како оправдување за назначувањето на одреден директор на Агенцијата за квалитет. Активност 5. Да се опише жалбената постапка.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години
5.	Да се ограничи дискреционото овластување во однос на разрешувањето на директорот на Агенцијата за квалитет	Активност 1. Директорот на Агенцијата за квалитет да се регулира во делокругот предвиден за уредување со Законот за високи административни службеници. Активност 2. Да се утврдат прецизни критериуми за разрешување на директорот на Агенцијата за квалитет. Активност 3. Да се утврди детална постапка за разрешување на директорот на Агенцијата за квалитет. Активност 4. Да се обезбеди писмена и јавно достапна аргументација и образложение за разрешување на директорот на Агенцијата за квалитет. Активност 5. Да се опише жалбената постапка.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години

6.	Да се ограничи назначувањето на в.д. директор	Активност 1. Да се регулира дека именувањето на в.д. директор е можно само по неуспешен оглас. Активност 2. Да се регулира дека вршител на должност може да се именува или од постојните вработени во институцијата или од кандидати кои одговараат на условите за работното место. Активност 3. Да се регулира периодот на именување на в.д. директор да не може да се продолжи. За да продолжи работниот однос, лицето мора да помине низ оглас. Активност 4. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за изборот на в.д. директор	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

		Активност 5. Да се определи жалбената постапка и да се овозможи истата да биде достапна и за лицата кои не победиле на огласот.		
7.	Да се подобри постапката на селекција на кандидатите во наставно-научни, наставно-стручни, наставни, научни и соработнички звања.	Активност 1. Да се уреди постапката за именување на рецензентската комисија. Активност 2. Да се регулира дека рецензентската комисија се формира ПРЕД истекот на рокот за пријавување на кандидатите. Активност 3. Да се обезбеди образложена и јавно достапна ранг листа и аргументација на рангирањето на кандидатите. Активност 4. Да се определи жалбената постапка. Активност 5. Да се определи надоместокот на кандидатите и на рецензентската комисија.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години
8.	Да се подобри процедурата за вработување на познати научници, уметници и експерти	Активност 1. Да се определи лицето задолжено за вработување на познати научници, уметници и експерти. Активност 2. Да се дефинира постапката за вработување на познати научници, уметници и експерти. Активност 3. Да се дефинираат критериумите за вработување на познати научници, уметници и експерти. Активност 4. Да се дефинираат рокови за постапката за вработување на познати научници, уметници и експерти. Активност 5. Да се дефинира јавната достапност на информации за вработување на познати научници, уметници и експерти. Активност 6. Да се дефинира надоместокот на вработените познати научници, уметници и експерти.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години
9.	Да се подобри процедурата за доделување звање почесен професор или почесен доктор на науки	Активност 1. Да се утврди постапката за доделување на звањето почесен професор или почесен доктор на науки. Активност 2. Да се определи комисија одговорна за доделување звање почесен професор или почесен доктор на науки. Активност 3. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за доделување на звање почесен професор или почесен доктор на науки. Активност 4. Да се определи надоместокот за почесен професор или почесен доктор на науки.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година
10.	Да се подобри регулативата за надзор на високообразовните институции	Активност 1. Да се оневозможи политичко влијание врз надзорниот орган (од министерот). Активност 2. Да се прецизираат критериумите за суспендирање на работата на високообразовната институција (прекршувањето на законот е премногу општо). Активност 3. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за суспендирање на работата на високообразовната установа.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година
11.	Да се подобри регулативата за	Активност 1. Овластување за укинување на незаконски одлуки да биде	Министерство за	1 година

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

	укинување на незаконски решенија	заштитено од политичко влијание (од министерот). Активност 2. Да се прецизираат критериумите за укинување на незаконски решенија (прекршувањето на законот е премногу општо). Активност 3. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за укинување на незаконски решенија.	Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	
12.	Да се подобри регулативата за надзор над законитоста на изборот на наставен кадар	Активност 1. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за законитоста на постапката за избор на наставниот кадар на високообразовните установи. Активност 2. Да се определи жалбената постапка во однос одлуките за законитост на постапката за избор на наставниот кадар на високообразовните установи.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

АКОН ЗА ПЕДАГОШКА СЛУЖБА

ЗАБЕЛЕШКА: за преведување на законот од македонски на англиски јазик беше користена алатката Google Translate

Според предлогот на ЈНКЕ на проектот, беше направена анализа на следниве членови од Законот за педагошка служба:
членови 9-12.

Анализата користи „принцип на семафори“ според кој најпроблематичните ситуации се означени со црвена боја, помалку проблематичните се означени со жолта боја а ситуациите каде што не се идентификувани значителни недостатоци воопшто не се означени.

Надлежноста на Владата да одлучува за именување на директорот на Педагошката служба (или кој било друг директор на институција) е од една страна чест што се посветува особено и високо внимание на институцијата и на нејзиниот раководител, но на од друга страна претставува многу голем ризик од злоупотреба на дискреционото овластување и исто така многу голем ризик одлуките да станат политички. Овој ризик може да се намали со донесување на Законот за високи административни службеници кој сега е во подготовка и се планира да биде доставен до Собранието.

Исто така, посебно внимание треба да се посвети на членот 11 од Законот за педагошка служба кој му дава целосна дискреција на директорот на Педагошката служба при формирањето советодавни тела и ангажирање надворешни соработници. Оваа дискреција не е врамена во никакви критериуми ниту со некаква потреба, и може да доведе до можна злоупотреба на дискреционото овластување на директорот. Затоа, се препорачува истата да се стави во рамка и да се обликува преку адресирање на ставките кои се обоени со црвено и жолто – преку дефинирање на критериумите за формирање советодавни тела и ангажирање надворешни соработници, со барање писмено образложение и редовно преоценување на нивната неопходност и правење редовна проценка на нивната работа и на нејзиниот квалитет.

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

9.1. ДЕТАЛНА АНАЛИЗА НА ЗАКОНОТ ЗА ПЕДАГОШКА СЛУЖБА

Овој дел содржи детална анализа на Законот за педагошка служба. Анализата беше спроведена според клучните настани (milestones) наведени во Делот 2 од овој извештај. Овие клучни настани беа избрани од повеќето други настани како први чекори со кои ќе се обезбеди дека дискреционото овластување кое сега им е достапно на официјалните лица во Република Северна Македонија е ограничено и ставено во една посоодветна рамка.

Деталната анализа на Законот за педагошка служба содржи вкупно 21 можни подобрувања во целиот текст на Законот. Од нив, 13 се означени со црвена боја а 8 со жолта боја.

Во областа на транспарентноста (јавна достапност на информации) се предлагаат вкупно 4 можни подобрувања, од кои сите се означени со црвена боја.

Исто така, во однос на можното и потребно образложение на одлуките, констатирани се вкупно 4 недостатоци од кои сите се означени со црвена боја и за нив е дадена препорака за итно подобрување.

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

Детална анализа на Законот за педагошка служба									
бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
1.	Именување на директор на Педагошката служба – член 9	Да се определи директор на Педагошката служба	Владата	Јавен оглас за работното место.	Мандатот на директорот трае 4 години со можност за реизбор.	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано
2.	Разрешување на директорот на Педагошката служба	Да се разреши директор на Педагошката служба	Не е регулирано. Веројатно Владата	Утврдени се сериозни неправилности во неговото работење, поради што е причинета штета на Педагошката служба. Дискреција	Не е регулирано	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано
3.	Формирање на советодавни тела – член 11 (1)	Да се формира Советодавно тело	Директорот на Педагошката служба	Јавен конкурс Слободна дискреција	Не е регулирано	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано
4.	Ангажирање на надворешни соработници – член 11 (2)	Да се ангажира надворешен соработник	Директорот на Педагошката служба	Јавен конкурс Слободна дискреција	Не е регулирано	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

9.2. ПРЕДЛОЗИ ЗА НЕОПХОДНИ ИЗМЕНИ ВО ЗАКОНОТ ЗА ПЕДАГОШКА СЛУЖБА

Се предлагаат вкупно 18 различни активности за изменување и дополнување на Законот за педагошка служба кои се наведени во табелата подолу и кои одговараат на ранливостите, ризиците и недостатоците кои се определени во горенаведената табела.

бр.	Препорака	Предлог амандмани	Одговорна институција	Рок
1.	Да се постават ограничувања на дискреционото овластување во однос на назначувањето на директорот на Педагошката служба	Активност 1. Директорот на Педагошката служба да се регулира во делокругот предвиден да биде регулиран со Законот за високи административни службеници. Активност 2. Да се прецизираат критериумите за објавување оглас за директор на Педагошка служба. Активност 3. Да се утврди детална постапка за отворен конкурс за избор на директор на педагошка служба. Активност 4. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за рангирањето и образложение за назначувањето на одреден директор на Педагошката служба. Активност 5. Да се опише жалбената постапка.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

2.	Да се постави ограничување на дискреционото овластување во однос на разрешувањето на директорот на Агенцијата за квалитет	Активност 1. Директорот на Педагошката служба да се регулира во делокругот предвиден да биде регулиран со Законот за високи административни службеници. Активност 2. Да се утврдат прецизни критериуми за разрешување на директорот на Педагошката служба. Активност 3. Да се утврди детална постапка за разрешување на директорот на педагошката служба. Активност 4. Да се обезбеди писмена и јавно достапна аргументација и образложение за разрешувањето на директорот на Педагошката служба. Активност 5. Да се опише жалбената постапка.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година
3.	Да се подобри регулативата за формирање на советодавни тела	Активност 1 Да се дефинираат критериумите за формирање на советодавни тела. Активност 2. Да се обезбеди писмена и јавно достапна аргументација и образложение за формирање на советодавни тела. Активност 3. Да се опише жалбената постапка. Активност 4. Да се регулира надоместокот за советодавните тела.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години
4.	Да се подобри регулативата за ангажирање надворешни соработници	Активност 1. Да се дефинираат критериумите за ангажирање надворешни соработници. Активност 2. Да се обезбеди писмена и јавно достапна аргументација и образложение за ангажирање надворешни соработници. Активност 3. Да се опише жалбената постапка. Активност 4. Да се регулира надоместокот за надворешните соработници.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

АКОН ЗА СРЕДНО ОБРАЗОВАНИЕ

ЗАБЕЛЕШКА: за преведување на законот од македонски на англиски јазик беше користена алатката Google Translate

Според предлогот на ЈНКЕ на проектот, беше направена анализа на следниве членови од Законот за средно образование:
членови 59-а; 60; 88-97; 105-108-б.

Анализата користи „принцип на семафори“ според кој најпроблематичните ситуации се означени со црвена боја, помалку проблематичните се означени со жолта боја а ситуациите каде што не се идентификувани значителни недостатоци воопшто не се означени.

Стратегијата за стручно образование и обука во контекст на доживотното учење 2013-2020 се фокусира на заложбата за постепено прилагодување на мрежата на стручни училишта на потребите на локалната економија и плановите за локален развој. Во Стратегијата се нагласува дека „Мрежата на средни стручни училишта треба да биде во согласност со економското, демографското и културното опкружување. Оценката за развој на работната сила и вештините логично треба да се заснова на релевантноста на локалниот развој и локалната економија што ќе доведе до економски развој на земјата. Планирањето на профилите на занимања и вештини кои би биле потребни во иднина првенствено треба да се заснова на локалните потреби и развојните планови“[7].

Иако е разбирливо дека е тешко да се менува стручниот образовен кадар додека трае учебната година и можеби не е лесно да се најдат соодветни кандидати за соодветното работно место, деликатно е да се дозволи неквалификувани луѓе да бидат на тие позиции, дури и ако е тоа само до крајот на учебната година. Прво, не може да се дознае дали воопшто има соодветни кандидати доколку не се спроведе конкурс, така што ова со сигурност ќе се знае само откако ќе се спроведе конкурсната постапка. Потоа, важно е ангажирањето на истите недоволно квалификувани лица во текот на една учебна година да не се повторува од година во година со истите вработени, со што подоцна ќе се овозможи нивно преминување во постојан работен однос согласно Законот за наставници и стручни соработници во основните и средните училишта. Ако ваквата пракса продолжи, се препорачува правење редовна ревизија со

[7]Види: Методологија и инструменти за анализа на мрежата на средните стручни училишта во Република Македонија. Достапно на: https://www.britishcouncil.mk/sites/default/files/methodology_eng.pdf

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

цел да се констатира дека не се прави злоупотреба преку вработување на лица кои ги немаат целосните квалификации.

Се препорачува да се преиспита дали именувањата и разрешувањата на училишните одбори навистина се прават на ниво на Влада или на општините. Можеби според номинациите тоа може да се направи на пониско ниво, преку дефинирање на прецизна процедура и критериуми.

Постапката за исправање на неправилностите одговара на слична постапка која е веќе дефинирана во други закони - членот 26-а од Законот за просветната инспекција во голема мера го дуплира членот 39-а од Законот за стручно образование и обука и членовите 105-108-б од Законот за средно образование. Се препорачува прашање да се реши ова така што деталното регулирање ќе се направи само во еден закон а потоа во другите ќе се стави само упатување.

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by CPM

10.1. ДЕТАЛНА АНАЛИЗА НА ЗАКОНОТ ЗА СРЕДНО ОБРАЗОВАНИЕ

Овој дел содржи детална анализа на Законот за средно образование. Анализата беше спроведена според клучните настани (milestones) наведени во Делот 2 од овој извештај. Овие клучни настани беа избрани од повеќето други настани како први чекори со кои ќе се обезбеди дека дискреционото овластување кое сега им е достапно на официјалните лица во Република Северна Македонија е ограничено и ставено во една посоодветна рамка.

Деталната анализа на Законот за средно образование содржи вкупно 25 можни подобрувања во целиот текст на Законот. Од нив, 5 се означени со црвена боја а 20 со жолта боја.

Во областа на транспарентноста (јавна достапност на информации) се предлагаат вкупно 5 можни подобрувања, од кои 2 се означени со жолта боја а 3 со црвена боја.

Исто така, во однос на можното и потребно образложение на одлуките, констатирани се вкупно 5 недостатоци од кои 4 се означени со жолта боја за цели на дискусија а 1 е означена со црвена боја и за неа е дадена препорака за итно подобрување.

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

Детална анализа на Законот за средно образование									
бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
1.	Избор на наставници, стручни соработници и едукатори – член 60.	Да се избере одреден наставник, стручен соработник или едукатор.	Директорот на училиштето	Јавен оглас за работното место. Нема критериуми за вработување лица до крајот на одредена учебна година.	Не е дефинирано за постојан персонал. До крајот на учебната година за привремен персонал	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано
2.	Формирање на Училишен одбор – член 88	Да се формира Училишен одбор	Владата или Советот на општината	Номинирани се претставници на организации и страните.	Не е регулирано	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано
3.	Избор на директор на училиштето – членови 89, 89-а	Да се избере директор на училиште	Градоначалникот на општината на предлог на Училишниот одбор кој избира тричлена комисија	Јавен оглас. Член 91. Полагање на испит Интервју Нема информации кои критериуми се користат за евалуација и кои аргументи може да се користат за да не се одобри избраниот кандидат	Мандатот трае четири години со можност за уште еден последователен мандат. Оглас три месеци пред истекот на рокот.	Не е потребно	Во рок од 15 дена до Државната комисија за одлучување во втор степен Жалба до Управен суд	Не е регулирано	Не е регулирано

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
4.	Разрешување на директорот на училиштето – член 93	Да се разреши директор на училиште	Градоначалникот Министерот со вклученост на Училишниот одбор и Државниот просветен инспекторат Министерството (член 93-е)	Не ја реализира програмата за работа и плановите. Нанесена е штета. Незаконски активности.	Во рок од 15 дена	Не е потребно	Во рок од 15 дена до Државната комисија во втор степен Жалба до Управен суд	Не е регулирано	Не е регулирано
5.	Именување на в.д. директор – член 93-в	Да се определи вршител на должноста по разрешувањето на постојниот директор	Градоначалникот Министерот Министерството (член 93-е)	Директорот е разрешен	Не подолго од 6 месеци. Нема информации за можност за продолжување на овој мандат или за именување на друг в.д. директор	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

10.2. ПРЕДЛОЗИ ЗА НЕОПХОДНИ ИЗМЕНИ ВО ЗАКОНОТ ЗА СРЕДНО ОБРАЗОВАНИЕ

Се предлагаат вкупно 26 различни активности за изменување и дополнување на Законот за средно образование кои се наведени во табелата подолу и кои одговараат на ранливостите, ризиците и недостатоците кои се определени во горенаведената табела.

бр.	Препорака	Предлог амандмани	Одговорна институција	Рок
1.	Да се подобри постапката за избор на наставници, стручни соработници и едукатори.	Активност 1. Да се прецизираат критериумите за вработување лица до крајот на одредена учебна година. Активност 2. Да се определи рокот за привремено вработениот кадар, вклучувајќи забрана за продолжување на времетраењето на вработувањето или вработување за уште една учебна година. Активност 3. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за вработување наставник, стручен соработник или едукатор. Активност 4. Да се обезбеди јасна и регулирана жалбена постапка. Активност 5. Да се регулира надоместокот за наставниците, стручните соработници и воспитувачите.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години
2.	Да се подобри регулативата за формирање на Училишен одбор	Активност 1. Да се отстрани политичкото влијание врз надлежноста за формирање на Училишен одбор (од министерот или Советот на општината). Активност 2. Да се утврдат прецизни рокови за формирање на Училишен одбор. Активност 3. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за формирање на Училишен одбор. Активност 4. Да се обезбеди јасна и регулирана жалбена постапка. Активност 5. Да се регулира надоместокот (или немањето надоместок) за членовите на Училишниот одбор.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година
3.	Да се постават ограничувања на дискреционото право во однос на одобрувањето на директорот на училиштето	Активност 1. Директорот на училиштето да се регулира со опфатот предвиден да биде регулиран со Законот за високи административни службеници. Активност 2. Да се прецизираат критериумите за огласот за директор на училиште.	Министерство за Образование Државна комисија за	2 години

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

		Активност 3. Да се утврди детална постапка на отворен конкурс за директор на училиште. Активност 4. Да се обезбеди писмена и јавно достапна аргументација за рангирањето и образложение за назначувањето на одреден директор на училиштето. Активност 5. Да се опише жалбената постапка. Активност 6. Да се регулира надоместокот на директорот на училиштето.	спречување на корупцијата	
4.	Да се постават ограничувања на дискреционото право однос на разрешувањето на директорот на училиштето	Активност 1. Директорот на училиштето да се регулира со опфатот предвиден да биде регулиран со Законот за високи административни службеници. Активност 2. Да се определат прецизни критериуми за разрешување на директорот на училиштето. Активност 3. Да се определи детална процедура за разрешување на директорот на училиштето. Активност 4. Да се обезбеди писмена и јавно достапна аргументација и образложение за разрешувањето на директорот на училиштето. Активност 5. Да се опише жалбената постапка.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години

5.	Да се ограничи назначувањето на в.д. директор	Активност 1. Да се регулира дека именувањето на в.д. директор е можно само по неуспешно спроведена постапка со оглас. Активност 2. Да се регулира дека в.д. директор може да се именува или од постојните вработени во училиштето или од кандидати кои одговараат на условите за работното место. Активност 3. Да се регулира периодот на именување на в.д. директорот да не може да се продолжи. За да продолжи работниот однос, лицето мора да помине низ конкурс. Активност 4. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за избор на в.д. директор Активност 5. Да се определи жалбената постапка да им биде достапна и на лицата кои не победиле на конкурсот.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

АКОН ЗА ОСНОВНО ОБРАЗОВАНИЕ

ЗАБЕЛЕШКА: за преведување на законот од македонски на англиски јазик беше користена алатката Google Translate

Според предлогот на ЈНКЕ на проектот, беше направена анализа на следниве членови од Законот за основно образование:
членови 79-91; 106-126; 162-167.

Унапредувајќи го управувањето со таленти кај постојните наставници, Северна Македонија треба да обезбеди дека се прави поригорозна селекција и подготовка на лицата кои за првпат влегуваат во професијата, за да можат и тие да станат добри наставници во иднина. Напредните образовни системи значително инвестираат во привлекувањето и избирањето талентирани и мотивирани кандидати во наставата и им обезбедуваат соодветна обука за развивање на компетенциите кои им се потребни за да станат ефективни наставници. Меѓутоа, во Северна Македонија, влезот во иницијалното образование на наставниците не е селективен, при што се прифаќаат речиси сите апликанти за програмите за иницијално образование за наставници. Ова не само што значи дека новите лица можеби не ги исполнуваат клучните предуслови, како што се основни академско знаење и мотивација, туку исто така влијае и на статусот на професијата наставник и на привлечноста на истата за успешните студенти. Тоа исто така придонесува и за хиперпродукција на нови наставници, што претставува неефикасно искористување на државните ресурси (бидејќи сите места за иницијално образование на наставници во рамките на квотата се субвенционирани од државата)[8].

Анализата користи „принцип на семафори“ според кој најпроблематичните ситуации се означени со црвена боја, помалку проблематичните се означени со жолта боја а ситуациите каде што не се идентификувани значителни недостатоци воопшто не се означени.

Се констатира е дека Законот за основно образование упатува на Законот за вработените во јавниот сектор и на Законот за административни службеници, што значи вклученост на повеќе прописи. Тоа не беше случај во Законот за средно образование. Оваа практика треба да се поддржи, одржува и да се продолжи.

[8]Види повеќе: Преглед на ОЕЦД на евалуацијата и оценувањето во образованието во Северна Македонија. Достапно на: https://www.unicef.org/northmacedonia/media/4866/file/OECD%20study%20ENG%20EDU.pdf

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

This project is funded
by the European Union

A project implemented
by a consortium led by:

11.1. ДЕТАЛНА АНАЛИЗА НА ЗАКОНОТ ЗА ОСНОВНО ОБРАЗОВАНИЕ

Овој дел содржи детална анализа на Законот за основно образование. Анализата беше спроведена според клучните настани (milestones) наведени во Делот 2 од овој извештај. Овие клучни настани беа избрани од повеќето други настани како први чекори со кои ќе се обезбеди дека дискреционото овластување кое сега им е достапно на официјалните лица во Република Северна Македонија е ограничено и ставено во една посоодветна рамка.

Деталната анализа на Законот за основно образование содржи вкупно 21 можно подобрување во целиот текст на Законот, од кои сите се означени со жолта боја.

Во областа на транспарентноста (јавна достапност на информации) се предлагаат вкупно 6 можни подобрувања.

Исто така, во однос на можното и потребно образложение на одлуките, констатирани се 4 недостатоци.

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

Детална анализа на Законот за основно образование									
бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
1.	Засновање работен однос на определено време – член 86	Да се воспостави работен однос на определено време	Раководителот на институцијата	Можеби нема да го полага испитот Привремен работен однос – до крајот на учебната година	До крајот на учебната година Нема регулатива за евентуално продолжување на привремениот работен однос во наредната учебна година.	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано
2.	Именување на едукаторите во училиштето – член 87	Да се назначи воспитно-образовен кадар во училиштето.	Директорот	Јавен оглас. Привремени вработувања до крајот на учебната година	Не е регулирано	Не е потребно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано
3.	Трансформација на вработувањето – член 89	Да се трансформира работниот однос од определено на неопределено време.	Директорот Согласност од Министерството Комисијата за трансформација на вработувањето	Повеќе од две години искуство	Мандатот на Комисијата е три години	Не е потребно	Во рок од 15 дена до Државната комисија во втор степен. Нема информации за понатамошна жалба до суд	Не е регулирано	Не е регулирано
4.	Состав на Училишниот одбор – член 106	Да се формира Училишниот одбор		Неможност за вработување роднини	Мандатот на членовите на Училишниот одбор е три години	Не е релевантно	Не е регулирано	Не е регулирано	Не е регулирано

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

бр.	Одредба	Одлука	Овластено лице	Критериуми	Рок	Писмено образложение	Жалба	Јавна достапност	Надомест
5.	Избор на директор на основно училиште – член 109	Да се избере директор на основното училиште	Градоначалникот или министерот на предлог на Училишниот одбор	Образование Искуство Испит (во рок од една година) Стручни компетенции (член 111) Програма за работа на училиштето Интервју	Мандатот на директорот трае четири години. Јавниот оглас мора да се објави три месеци пред истекот на мандатот на директорот	Треба да се назначи најдобриот избран кандидат. Не е потребно образложение за да се објасни зошто токму конкретниот кандидат е најдобриот.	Во рок од 15 дена до Државната комисија во втор степен Жалба до Управен суд	Не е регулирано	Не е регулирано
6.	Престанок на мандатот на директорот – член 116	Престанување на мандатот на директорот на училиштето	Градоначалникот или министерот по предлог на Училишниот одбор	Губење на способноста за вршење работи, незаконско постапување, не ја реализира програмата за работа – дискрециono овластување.	Не е регулирано	Не е потребно	Во рок од 15 дена до Државната комисија во втор степен Жалба до Управен суд	Не е регулирано	Не е релевантно
7.	Именување на в.д. директор – член 118	Да се назначи в.д. директор	Градоначалникот Министерот	Разрешување на директорот	Нов оглас во рок од 5 дена, рок не подолг од 6 месеци. Истото лице не може да биде повторно именувано (но може да се именува друго - ?)				

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

11.2. ПРЕДЛОЗИ ЗА НЕОПХОДНИ ИЗМЕНИ ВО ЗАКОНОТ ЗА ОСНОВНО ОБРАЗОВАНИЕ

Се предлагаат вкупно 31 различни активности за изменување и дополнување на Законот за основно образование кои се наведени во табелата подолу и кои одговараат на ранливостите, ризиците и недостатоците кои се определени во горенаведената табела.

бр.	Препорака	Предлог амандмани	Одговорна институција	Рок
1.	Да се подобри постапката за привремени вработувања	Активност 1. Да се регулира дека привремено вработување е можно само по претходно неуспешен конкурс. Активност 2. Да се регулира дека да не може да се продолжи периодот на привремена работа. За да продолжи работниот однос, лицето мора да помине низ конкурс. Активност 3. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за избор на привремено вработен наставник. Активност 4. Да се определи жалбената постапка. Активност 5. Да се регулира надоместокот на привремено вработените лица (се претпоставува понизок од оние на постојано вработени лица).	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година
2.	Да се подобри постапката за именување на воспитно-образовен кадар во училиштето	Активност 1. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за именување воспитно-образовен кадар во училиштето. Активност 2. Да се определи жалбената постапка. Активност 3. Да се регулира надоместокот на воспитно-образовниот кадар во училиштето.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година
3.	Да се ограничи трансформацијата на работниот однос од определено на неопределено време	Активност 1. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за трансформација на работниот однос од определено на неопределено време. Активност 2. Да се регулира дека привремено вработување е можно само по претходно неуспешен конкурс. Активност 3. Да се регулира дека периодот на привремена работа да не може да се продолжи. За да продолжи работниот однос, лицето мора да помине низ конкурс. Активност 4. Да се определи жалбената постапка.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

4.	Да се подобри регулативата за формирање на Училишен одбор	Активност 1. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за формирање на Училишен одбор. Активност 2. Да се обезбеди јасна и регулирана жалбена постапка. Активност 3. Да се регулира надоместокот (или немањето надоместок) на членовите на Училишниот одбор.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	1 година
5.	Да се ограничи дискреционото овластување во однос на одобрувањето на директорот на училиштето	Активност 1. Директорот на училиштето да се регулира во опсегот кој е предвидено да биде уреден со Законот за високи административни службеници. Активност 2. Да се оневозможи политичко влијание врз надзорниот орган (рацете на министерот или градоначалникот). Активност 3. Да се прецизираат критериумите за огласот за директор на училиште. Активност 4. Да се дефинира детална постапка на отворен конкурс за директор на училиште. Активност 5. Да се обезбеди писмена и јавно достапна аргументација за рангирање и образложение за назначувањето на одреден директор на училиштето. Активност 6. Да се опише жалбената постапка. Активност 7. Да се регулира надоместокот на директорот на училиштето.	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години

6.	Да се ограничи дискреционото овластување во однос на разрешувањето на директорот на училиштето	Активност 1. Директорот на училиштето да се регулира во опсегот кој е предвидено да биде уреден со Законот за високи административни службеници. Активност 2. Да се определат прецизни критериуми за разрешување на директорот на училиштето. Активност 3. Да се определи дефинира детална процедура за разрешување на директорот на училиштето. Активност 4. Да се обезбеди писмена и јавно достапна аргументација и образложение за разрешување на директорот на училиштето.		
7.	Да се ограничи назначувањето на в.д. директор	Активност 1. Да се регулира дека именувањето на в.д. директор е можно само по претходно неуспешен конкурс. Активност 2. Да се регулира дека в.д. директор може да се именува или од постојните вработени во училиштето или од кандидати кои одговараат на условите за работното место. Активност 3. Да се регулира дека периодот на именување на в.д. директорот	Министерство за Образование Државна комисија за спречување на корупцијата	2 години

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

		не може да се продолжи. За да продолжи работниот однос, лицето мора да помине низ конкурс. Активност 4. Да се обезбеди писмено и јавно достапно образложение за изборот на в.д. директор. Активност 5. Да се определи жалбената постапка да им биде достапна и на лицата кои не победиле на конкурсот.		

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

РЕПОРАКИ

По направената темелна анализа на законската регулатива која го регулира вработувањето во секторот образование во Република Северна Македонија, главни препораки се следниве:

1. Да се подготви и донесе Закон за високи административни службеници со кој се регулираат постапките за ангажирање и вработување на раководители на институции, вклучително и на Просветниот инспекторат и на други важни институции од областа на образованието.
2. Да се вклучи правна обврска во законодавството кое го регулира донесувањето одлуки за давање образложение за сите административни одлуки, наведувајќи ги причините за донесување на една или друга одлука. Ова треба да се применува како општ принцип за сите одлуки, но според оваа анализа она што е неопходно е идентификувано во колоната бр. 7 од табелите во кои се анализираат посебните закони.
3. Подетално да се регулира постапката по јавното објавување на работното место, вклучително и неопходноста од изработка и објавување на критериумите за евалуација. Личните компетенции треба исто така да бидат предмет на разговор (добар пример за ова има во Законот за основно образование, член 111)
4. Да се размисли за унифицирањето на основните процедури за вработување, унапредување и отпуштање на вработените во целиот сектор на образование, било преку унифицирање на разните поединечни закони или преку изработка на еден сеопфатен „чадор“ закон за целиот сектор на образование или, уште подобро, за целата јавна администрација.
5. Најчесто одлуките за вработување во јавната администрација не се јавно достапни, што отвора простор за шпекулации. Затоа, според „црвеното светло“ во табелите, треба да се направат измени во соодветните прописи со цел одлуките да бидат јавно достапни за секого на веб-страниците на институциите. Оние означени со жолта боја може да бидат предмет на посебни дискусии.
6. Да се елиминира можноста и практиката на регрутирање на привремени работници и вршители на должност - раководители на институциите со строго почитување на постојните прописи. Потребно е да се направи преиспитување на оваа тема со цел да се поправи постоечката состојба.
7. За да може да се осознае и да се анализира севкупната состојба со вработувањето во секторот образование, се препорачува да се направи ревизија и да се утврди колку лица се привремено вработени, на колку време и кои се причините за привремениот работен однос. Исто така е важно да се откријат причините поради кои одредени лица не можат да се вработат на неопределено време или зошто одредените работни

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM

места не можат да се пополнат со постојаните вработени лица. По вака направената ревизија ќе се добие целосна претстава и ќе може да се случат одредени промени во политиките и во практиката.

8. Неможноста да се вработат директни роднини е уште еден критериум кој понекогаш е спомнат во законот а понекогаш не. Ваквата ситуација може да доведе до разбирање дека, кога нешто не е експлицитно забрането, тоа е дозволено, што секако не е така. Затоа, забраната за вработување роднини по прва линија е нешто што треба да се предвиди во Законот за спречување судир на интереси, а упатувањето на овој Закон потоа треба да се додаде во сите други закони за да се обезбеди единствена легислатива и применливост на ова законодавство во целата јавна администрација на Република Северна Македонија. Би можело евентуално да се направи исклучок во случај кога институцијата е голема и е можно е да се обезбеди дека лицето кое е директно инволвирано со кандидатот не учествува или не влијае на конкурсот за вработување на кој било начин.
9. Се препорачува при трансформација на лице од привремен работен однос во постојан работен однос да се предвиди истата постапка како што се применува за ново работно место.
10.
11. Со работата на Државната просветна инспекција раководи директор кој го именува Владата врз основа на конкурс и во постапка која е опишана во членот 5 од Законот за просветна инспекција. Овој член е мошне компактен и остава широк простор за дискреција на министерот за образование и наука и на Владата. Поради тоа, оваа постапка се карактеризира со многу голем ризик од политички назначувања што не одговара на барањата за постоење на професионална јавна администрација. Се препорачува директорот на Државната просветна инспекција да се вклучи во делот кој ќе биде регулиран со предвидениот Закон за високи државни службеници и да се обезбеди јасен, транспарентен и професионален начин на вработување на високи државни службеници.
12. При анализата беше утврдено дека членот 26-а од Законот за просветна инспекција во голема мера се дуплира со членот 39-а од Законот за стручно образование и обука. Се препорачува да се реши ова прашање така што детално регулирање ќе биде направено само во еден закон а во другите само да се направи упатување.
13. Посебно внимание треба да се посвети на членот 11 од Законот за педагошка служба кој му дава целосна дискреција на директорот на Педагошката служба при формирањето советодавни тела и ангажирање надворешни соработници. Оваа дискреција не е времена во никакви критериуми ниту со некаква потреба, и може да доведе до можна злоупотреба на дискреционото овластување на директорот. Затоа, се препорачува истата да се стави во рамка и соодветно да се обликува.
14. Иако е разбирливо дека е тешко да се менува стручниот образовен кадар додека трае учебната година и можеби не е лесно да се најдат соодветни кандидати за

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by CPM

соодветното работно место, деликатно е да се дозволи неквалификувани луѓе да бидат на тие позиции, дури и ако е тоа само до крајот на учебната година. Не може да се дознае дали воопшто има соодветни кандидати доколку не се спроведе конкурс. Ако ваквата пракса продолжи, се препорачува правење редовна ревизија со цел да се констатира дека не се прави злоупотреба преку вработување на лица кои ги немаат целосните квалификации.

15. Се советува да се преиспита дали именувањата и разрешувањата на училишните одбори е навистина неопходно да се прави на ниво на Влада и општини. Можеби според номинациите тоа може да се направи и на пониско ниво, дефинирајќи притоа прецизна процедура и критериуми.
16. Се констатира дека Законот за основно образование има упатувања на Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници, со што се врзуваат повеќе прописи. Тоа не беше случај во Законот за средно образование. Оваа практика на упатување на релевантните прописи треба да се задржи, одржува и продолжи.
17. Кандидатот кој не е задоволен може да поднесе жалба во однос на решението до второстепената комисија која е надлежна за процесот на вработување. Доколку не е задоволен од оваа одлука (ако жалбата биде одбиена), тогаш има право да покрене постапка пред Управниот суд. Рокот е 30 дена откако го добил второто решение од комисијата. Проблемот во пракса е што ова не се користи често (одлуките едноставно се прифаќаат) од страна на кандидатите. Ваквата ситуација треба да се подобри.

This project is funded by the European Union

A project implemented by a consortium led by: CPM