

Чувари на јавното кесе

(Публикацијата е резултат на соработката помеѓу „**Центарот за истражување и креирање политики**” и претставниците на организациите членови на мрежата „Чувари на јавното кесе”- **ФОРУМ-ЦСИД, Центар за Граѓански Комуникации, Центар за Граѓанска Иницијатива, Арка Консалтинг, Граѓанска Асоцијација, Баирска светлина, ОРТ-Кичево и Асоцијацијата за Еманципација, Солидарност и Еднаквост на жените- ЕСЕ**)

“Оваа публикација беше овозможена со поддршка од Институт за трајни заедници (ИТЗ) преку фондови на Агенцијата на Соединетите Американски Држави за меѓународен развој (УСАИД).“

“Мислењата што се овде изразени им припаѓаат на авторите и не ги одразуваат ставовите на Институт за трајни заедници (ИТЗ) или на Агенцијата на Соединетите Американски Држави за меѓународен развој (УСАИД). Исто така, спомнувањето трговски марки или комерцијални производи не претставува поддршка или препорака за користење..”

Издавач

„Центар за Истражување и Креирање Политики“
Ул: Мирче Маџан б.б
1000, Скопје
Македонија

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

Техничка подготовка

Центар за Истражување и Креирање Политики

Тираж

500

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

061.2:336.13(497.7)

ЧУВАРИ на јавното кесе.- Скопје: Центар за истражување и
креирање политики= Скопје: Center for research and policy making,
2008.- 56, 56 стр.: граф. прикази; 21 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Budget Watchdogs. - Обата текста
меѓусебно печатени во спротивни насоки.- фусноти кон текстот

ISBN 978-9989-2825-0-8

а) Јавни Финансии- Македонија б) Невладини организации- Контрола на
јавните финансии- Македонија
COBISS.MK.ID 71598090

Центар за Истражување и Креирање на Политики (ЦИКП) е независен и непрофитен истражувачки институт настанат како резултат на потребата од независни, темелни и точни истражувања во областа на применетите (јавните) политики. ЦИКП подготвува анализи и го набљудува процесот на креирање политики во Македонија. Со своите истражувања и објективни анализи базирани на факти и теренски истражувања Центарот се стреми да покрене дебата околу битни социо-економски прашања за Македонија. ЦИКП се состои од група на експерти од земјата, како и надворешни соработници од повеќе Европски земји. Експертите се образовани и имаат искуство во разни области како на пример-политикологија, право, економија, меѓународни односи, и социологија.

ЦИКП цели кон пополнување на јазот помеѓу законските решенија и јавните политики и реалната ситуација преку конкретни анализи како и лобирање (advocacy) на истите.

Областите во кои членовите на ЦИКП моментално работат се следниве:

- а) Социо-економски Развој на Општините
- б) Истражување на Македонската Политичка Сцена преку Студии на Јавното Мнение т.н., Студии Пред и После Избори (national election studies на Универзитетот во Мичиген)
- в) Истражувања во Здравството и Здравствената Заштита (финансирање, рационализација на здравствените услуги, и т.н. quality assurance)
- г) Социјално Осигурување (пензиски системи)
- д) Добро Владеење (мониторинг на децентрализацијата на локално ниво)
- ѓ) Градење на Капацитети на НВОа, групи на граѓани и професионални организации преку тренинзи за тоа како се вршат истражувања на јавните политики (policy analysis).
- е) Евроинтегративни процеси
- ж) Евалуација на ефикасноста на јавните политики/регулативите/ законите

Сметаме дека подготовката на студии на случај за Македонските социо-економски проблеми на микро ниво ќе го помогне процесот на креирање на добри односно квалитетни јавни политики. Исто така, убедени сме дека е повеќе од потребно да се работи на евалуација на јавните политики во различните сектори за истите да бидат подобрани и поблиски до потребите на граѓаните.

УНИФЕМ овозможи финансиска и техничка поддршка за модулите посветени на родово сензитивно буџетирање во рамки на обуките за буџетски мониторинг наменети за НВОи, кои подоцна беа дел од работните групи чиишто анализи се презентирани во рамки на оваа публикација.

Исто така, овој проект е дел од Програмата за Буџетски мониторинг и Транспарентност на ЦИКП. Центарот за истражување и креирање политики е партнерска институција на глобалниот Индекс на буџетска транспарентност.

Содржина	
Предговор.....	6
Буџетска анализа бр.1 - Анализа на политиката и буџетските импликации за „Соодветна и правична застапеност на заедниците“	8
1. Вовед.....	9
2. Преглед на политиката на соодветна и правична застапеност на национално ниво.....	10
2.1 Легислативна рамка.....	10
2.2. Програмски документи и тела.....	11
3. Анализа на состојбата на државно ниво со вработување на членови на заедниците.....	13
3.1. Нови вработувања на државни службеници во 2004 - 2007.....	13
3.2. Буџетски средства.....	16
4. Примена на политиката на правична и соодветна застапеност на ниво на министерствата.....	18
4.1. Министерството за труд и социјална политика.....	18
4.2. Министерство за одбрана	19
5. Заклучоци и препораки.....	21
Буџетска анализа бр. 2 - Многу пари а жените нееднакви во спортот	22
1. Институционална рамка и политика.....	23
2. Буџет.....	25
3. Фудбалски игралишта.....	27
3.1. Опфат/корисници.....	27
4. Спортски сали.....	29
4.1. Опфат / корисници.....	29
5. Заклучок и препораки.....	32
Буџетска анализа бр. 3 Анализа на политиката на Министерството за здравство за бесплатните гинеколошки прегледи	34
Вовед.....	35
2. Анализа на Програмата спроведена од страна на Министерството за здравство на Р.М.....	37
3. Препораки.....	40
Буџетска анализа бр. 4 Поврзаноста на образовните програми со пазарот на труд- 21,2 % од младите во Македонија се невработени	42
Вовед.....	43
2. Институционална рамка.....	47
3. Вложување во образованието.....	48
4. Буџет 2008 година.....	50
5. Препораки.....	52

Буџетска анализа бр. 5 - Анализа на политиката за повисоко ниво на вклучување на ромската популација на сите нивоа на образовниот систем.....	54
1. Вовед.....	55
2. Финансиска поддршка за образовните активности од Декадата.....	56
3. Анализа на Стратегијата и Оперативниот план во делот - Образование.....	58
3.1. Повисоко ниво на вклучување на ромската популација на сите нивоа во образовниот систем.....	58
3.2 Намалена стапка на осипување на ромски деца на сите нивоа на образовниот систем.....	59
3.3 Зајакнување на капацитетите на наставниот кадар и на училишните структури за препознавање и за менаџирање на конфликтните ситуации од недоволното ниво на сензитивност за културните разлики.....	61
3.4. Зголемен број на соодветно образовани наставници Роми.....	61
4. Заклучок.....	62
5. Препораки.....	63

Предговор

Почитувани,

Во речиси сите транзициски земји, забележителен е порастот на учеството на организациите од граѓанското општество при креирањето на буџетот, при што се обезбедува влијание на граѓаните во одлучувањето за тоа кои јавни политики ќе добијат предност при распределувањето на јавните средства.

Во Македонија, повеќе од очигледен е недостатокот од оваа значајна алка во процесот на креирање на буџетската политика во земјава.

Имено, на буџетскиот процес му претходат повеќе етапи во кои се вклучени повеќе актери чија цел е отворено дискутирање за приоритетноста на предложените јавни политики и соодветно распределување на јавните финансиски средства. Во секоја демократска земја покрај владата како главен фактор на одлучување, учествуваат и законодавната власт, но и невладините организации.

Резултатите од активниот пристап на таканаречените „Budget watchdog“ организации се повеќестрани. Од една страна, не само што се обезбедува влијание во дефинирањето на приоритетноста на одредени јавни политики, туку и во понатамошната фаза тие служат како ефикасен ‘набљудувач’ на трошењето на јавните средства. Со тоа, тие активно придонесуваат за намалување на можностите за коруптивно делување од страна на јавните институции.

Следејќи го овој пример кој се покажа како повеќе од успешен во голем број земји, „Центарот за истражување и креирање политики“ иницираше проект со цел да се зајакнат капацитетите на домашните НВОи во делот на креирање на буџетски анализи, водејќи ги учесниците низ најзначајните фази на буџетскиот процес, па се до мониторингот на извршувањето на буџетот. Крајниот резултат на заедничката соработка помеѓу девет невладини организации е оваа публикација која содржи пет анализи посветени на теми од особено значење за граѓаните на земјава. Уверени сме дека објавувањето на оваа публикација, е најдобриот начин да се најави почетокот на делувањето на првата национална мрежа на организации „Чувари на јавното кесе“ која и понатаму ќе биде активна, будно следејќи го трошењето на секој денар на македонскиот граѓанин.

*Со почит,
„Чувари на јавното кесе“.*

Чувари на јавното кесе

БУЏЕТСКА АНАЛИЗА бр. 1

Анализа на политиката и буџетските импликации за „Соодветна и правична застапеност на заедниците“

(Анализата произлезе во соработка помеѓу Центарот за Истражување и Креирање Политики, ФОРУМ-ЦСИД и АРКА Консалтинг)

1. Вовед

Соодветната застапеност на членови од немнозинските заедници во државната администрација е централно прашање во Македонија од самото осамостојување. Општата проценка на партиите и граѓаните од немнозинските заедници беше дека структурата на вработените во државната администрација не соодветствува со етничката дистрибуција во популацијата на Македонија. Тоа беше интерпретирано како директна или индиректна дискриминација и доказ за доминацијата на македонскиот политички и граѓански субјект.

Имајќи го во предвид значењето на оваа политика како еден од основните столбови на Рамковниот договор, како едно од клучните политички барања и предмет на внатре владини договори, и како мерка за менаџирање на алокација на работни места во државната администрација помеѓу етничките заедници, организациите Арка консалтинг, Форум-ЦСРД, и Центарот за истражување и креирање на политики, подготвија кратка анализа за успешноста на политиката насочена кон постигнување на соодветната застапеност на членови од немнозинските заедници во државната администрација.¹ Анализата се состои од два дела. Во првиот дел се дава генерален преглед преку краток осврт на релевантните закони и програмските документи кои ја дефинираат основата и примената на оваа политика; на телата кои учествуваат во нејзиното спроведување; и на конкретните резултати за периодот 2004-2007 (промените во структурата на државната администрација) и буџетските средства. Во вториот дел накратко ќе се задржиме на резултатите од примената на оваа политика во Министерството за труд и социјална политика и Министерството за одбрана.

* Почетната замисла беше само да се увидат буџетските импликации на оваа политика.

2. Преглед на политиката на соодветна и правична застапеност на национално ниво

2.1. Легислативна рамка

Охридскиот рамковен договор:

Охридскиот рамковен договор ги кодифицира начелата и дефиницијата на оваа политика. Членот 4 во став 4.2 од Договорот напоменува вметнување на мерки во релевантните закони кои го регулираат вработувањето во јавната администрација со цел да се обезбеди “правична застапеност на заедниците во сите централни и локални јавни тела и на сите нивоа на вработување во тие тела, истовремено почитувајќи ги правилата на компетентност и интегритет.” Понатаму извршната власт треба да превземе конкретни мерки за да ја корегира постоечката нерамнотежа преку „вработување на припадници на заедниците со недоволна застапеност“. Како трето, состојбата во Министерството за внатрешни работи е издвоена како најголем приоритет и е јасно квантифицирана во Анексот Ц („страните се обврзуваат да осигураат“ обука и вработување на 1000 полицајци, во две фази јули 2002 и јули 2003).

Уставот и законите:

Оваа политика е вметната во уставот на Република Македонија (РМ) преку амандманите 8 и 9 („Службен Весник на РМ“ бр. 91/01). Со Амандманот 8, дел од „Основните одредби“ член 8: „Соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во органите на државната власт и другите јавни институции на сите нивоа,“ е дефинирана како темелна вредност на уставниот поредок на РМ.

Со Амандманот 9, дел од „Организација на извршна власт“ член 77, Народниот правобранител е посочен како тело кое „посветува особено внимание за заштитата на начелата на недискриминација, соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа, и во јавните установи и служби.“

Од другите закони би го издвоиле *Законот за државни службеници*. Во него експлицитно се дефинирани механизмите за имплементација и во некои случаи се поставени јасни рокови и проектирани вработувања. *Законот за изменување и дополнување на законот за државни службеници* („Службен весник на РМ“ бр. 40/03) утврдува обврска за органите да изготват годишни планови за остварување на политиката на соодветна и правична застапеност на заедниците, вклучувајќи: тековна состојба во органот, планови за вработување, стручно усовршување

и обука, и проценка за фискалните импликации. Од јануари 2004 сите органи индивидуално би требало да ја планираат и следат оваа политика преку нивните одделенија/сектори за човечки ресурси. Со *Законот за дополнување на законот за државни службеници* („Службен Весник на РМ“ бр. 40/04) се олеснува вработувањето на членови на немнозинските заедници преку спроведување обука и нивно распределување во државната администрација по успешно завршената обука, без полагање на стручен или приправнички испит.²

Легислативата јасно ја дефинира ова политика како “Соодветна и правична застапеност“ на сите заедници во сите нивоа на јавната администрација.

2.2. Програмски документи и тела

Во Јануари 2007 е донесена “Стратегијата за соодветна и правична застапеност,, и годишниот акционен план за нејзино спроведување од страна на Секретаријатот за спроведување на Охридскиот рамковен договор. Среднорочниот и долгорочниот акционен план сеуште треба да се доработат и усвојат. Стратегијата општо ги дефинира насоките и активностите кои треба да се превземат, и ги посочува досегашните недостатоци и предлага соодветни мерки за нивно надминување. Дел од овие мерки се воведување двојазични работни места, изговување на национален план за вработување, унифицирање на проширувањето на надлежностите на секторот во секретаријатот (усвоено во септември 2007). Таа претставува добра основа која треба соодветно да се имплементира и да се доработи во акционите планови.

Од институциите, Секретаријатот за спроведување на Охридскиот рамковен договор ја развива, координира, и мониторира оваа политика. Тој има потреба од додатно подобрување на својот капацитет за да може добро да ги извршува своите сега зголемени надлежности. Народниот правобранител сеуште не е доволно инволвиран од страна на институциите (несоодветно доставување на информации) и недоволно/неадекватно употребувана алатка од страна на граѓаните (заклучно со 2006 примени се само 22 претставки за повреда на ова право, а само во 6 случаи е констатирана повреда⁴).

* Прашање е и предмет на некоја друга анализа колку оваа мерка (која важеше две години до крајот на 2006 година) го запазува начелото за стручност и компетентност. Исто така не се јасно назначени колку кадри би требало да се обучат.

Поради отсуството на клучни стратешки документи изготвувањето на годишните планови (од 2004 спроведено според унифицирана процедура) често се сведуvalo на општо набројување на реализирани и планирани вработувања без поголем плански осврт и објаснување за предложените мерки. (Се издвојува Министерството за одбрана кое ја имплементира оваа политика врз база на програмските документи донесени за периодот од 2004 до 2013 година.⁵)

³ Може да се консултираат и Законот за полиција, Законот за полициска академија, Законот за служба во армијата, Законот за работните односи, Законот за јавните претпријатија, Законот за основно образование, Законот за средно образование, Законот за ученички и студентски стандард), Законот за Народниот правобранител, Законот за судовите Законот за државните службеници (“Службен весник на Р М” бр.69/04) и други.

⁴ Годишен извештај за работата на народниот правобранител во 2006 година

⁵ Програма за остварување соодветна и правична застапеност за припадниците од заедниците со високо образование и Програмата за остварување соодветна и правична застапеност за припадниците од заедниците со средно образование, Министерство за одбрана, 2004 година.

3. Анализа на состојбата на државно ниво со вработување на членови на заедниците⁶

3.1. Нови вработувања на државни службеници во 2004 - 2007

Најадекватна илустрација на применувањето на политиката на правична и соодветна застапеност може да се побара токму во динамиката на нови вработувања. За да се оствари застапеност на немнозинските заедници потребно е континуирано вработување на членови од овие заедници и тоа со процент кој ќе е континуирано над процентот на нивната застапеност во општеството. Токму затоа и одбравме да ги споредиме информациите за новите вработувања на државни службеници од 2004 до сега:

Табела 1. Ново вработени државни службеници*

	2004		2005		2006		2007		Вкупно 2004–2007	
	Бр.	%	Бр.	%	Бр.	%	Бр.	%	Бр.	%
Етничка припадност										
Македонци	511	79,35%	465	44,46%	546	62,33%	348	58,19%	1870	59,10%
Албанци	108	16,77%	533	50,96%	294	33,56%	237	39,63%	1172	37,04%
Турци	8	1,24%	20	1,91%	7	0,80%	2	0,33%	37	1,17%
Роми	5	0,78%	7	0,67%	4	0,46%	2	0,33%	18	0,57%
Власи	2	0,31%	7	0,67%	4	0,46%	2	0,33%	15	0,47%
Срби	7	1,09%	7	0,67%	10	1,14%	2	0,33%	26	0,82%
Бошњаци	0	0,00%	4	0,38%	3	0,34%	3	0,50%	10	0,32%
останати	3	0,47%	3	0,29%	8	0,91%	2	0,33%	16	0,51%
Вкупно	644		1046		876		598		3164	

* од Агенцијата за Државни Службеници (АДС)

⁶Оваа анализа се потпира на информациите и објаснувањата кои беа достапни во тек на тромесечното истражување. Наидовме на две крупни потешкотии, непостоењето на адекватни информации пред 2004 од еден ист извор и неконзистентно водење на статистички податоци (каде покрај државните службеници во некои анкети се вклучени и политички назначените функционери, вработени со договор за дело, и сл.).

*Неконзистентноста во доставување на овие информации до надлежните органи (како на пример Народниот правобранител) исто така оневозможува вкрстено споредување од различни извори. Вториот предизвик е исто така поврзан со достапноста на одредени информации и објаснувања за истите, иако Законот за слободен пристап до информации ги обврзува институциите да одговорат на барања во рок најдоцна до 30 дена од нивното поднесување. Наидовме на многу отворена соработка со некои од институциите со кои стапивме во контакт, но сепак не можевме да добиеме битни одговори на официјални барања.

Резултатите јасно покажуваат дека оваа политика е земена во предвид при вработување нови државни службеници. Нови вработувања на македонци во овој период се просечно 5 проценти помалку од нивниот број според пописот во 2002. Кај албанската заедница има 12 проценти вработувања повеќе од нивниот удел по пописот. Кај останатите заедници динамиката на вработувања не го отсликува дури ни нивниот реален број во општеството.

Табела 2. Вкупен број на државни службеници и промена во %

Етничка припадност	Почеток 2004 ⁷		Декември 2006 ⁸		Промена во проценти
	Бр.	%	Бр.	%	
Македонци	9686	90,25%	9788	82,74%	-7,51%
Албанци	602	5,61%	1447	12,23%	6,62%
Турци	79	0,74%	125	1,06%	0,32%
Роми	20	0,19%	42	0,36%	0,17%
Власи	89	0,83%	99	0,84%	0,01%
Срби	172	1,60%	189	1,60%	0%
Бошњаци	26	0,24%	35	0,30%	0,06%
останати	59	0,55%	105	0,89%	0,34%
Вкупно	10352		11830		

И тука јасно се гледа тоа што беше укажано во динамиката на вработување. Промената во структурата на државните службеници се однесува само на две заедници - македонската и албанската, каде процентуалното намалување од 7,5 % кај македонската заедница е пресликано во зголемување од 6,6 % кај албанската. Кај сите други нема забележливи движења и состојбата не е значително промената од почетокот на 2004 година.

Последната табела нуди најкомплетен приказ за напредокот на оваа политика во изминатите 5 години на ниво на сите буџетски корисници. Видно е да се забележи дека основниот тренд е јасно изразен и на ова ниво - албанската етничка заедница бележи зголемување на нејзината застапеност за цели 6 проценти. Овој напредок е остварен во релативно краток рок (четири и пол години) и видно се приближува кон регистрираната бројка од пописот (25%). Ако процесот на вработувања продолжи со иста динамика, тоа ќе придонесе многу за остварување соодветна застапеност на најбројната малцинска заедница. Бројот на вработени од српската и влашката заедница е приближен до нивниот удел во пописот додека кај останатите заедници нема значителен напредок. Бројот на вработувања кај Турската заедница бележи

минимално зголемување, додека состојбата со ромската заедница е особено загрижувачка бидејќи нивното учество сеуште е непроменето - околу половина процент- иако по пописот Ромите претставуваат 2,66 проценти од популацијата.

Табела 3. Етничка дистрибуција на вработени во буџетските корисници⁹

Етничка припадност	Декември 2002		Декември 2003		Декември 2004		Декември 2005		Септември 2007	
	Бр. на вработени	%	Бр. на вработени	%	Бр. на вработени	%	Бр. на вработени	%	Бр. на вработени	%
Македонци	58348	83,27%	58769	82,05%	56871	80,31%	55070	78,63%	55086	77,39%
Албанци	8164	11,65%	9174	12,81%	10294	14,54%	11290	16,12%	12397	17,42%
Турци	826	1,18%	905	1,26%	928	1,31%	993	1,42%	1047	1,47%
Роми	358	0,51%	369	0,52%	376	0,53%	384	0,55%	407	0,57%
Власи	321	0,46%	336	0,47%	330	0,47%	326	0,47%	342	0,48%
Срби	1215	1,73%	1204	1,68%	1172	1,66%	1135	1,62%	1117	1,57%
Бошњаци	160	0,23%	182	0,25%	181	0,25%	192	0,27%	214	0,30%
Останати	682	0,97%	685	0,96%	660	0,93%	649	0,93%	572	0,80%
Вкупно	70074	100%	71624	100%	70812	100%	70039	100%	71182	100%

Извор: Министерство за финансии -Ф1 база

⁷25.12.2007 Информација од Агенција за државни службеници

⁸Годишен извештај за податоците од регистарот на државни службеници за 2006 година, Агенција за Државни службеници

⁹Извештај за правична застапеност на припадниците на етничките заедници во државната администрација за периодот 2002-2005 год., Сектор за спроведување на Охридскиот рамковен договор, Одделение за подобрување на соодветната и правична застапеност, Јануари 2006 година

3.2. Буџетски средства¹⁰

Најдиректниот финансиски механизам за спроведување на оваа политика е потпрограмата К5 - Соодветна и правична застапеност на заедниците, дел од програмата за Реформа на државната администрација. Оваа потпрограмата е евидентирана како посебна потпрограмата од 2005 година. За претходниот период не е можно да се утврди колку е алоцирано за оваа политика без дополнително длабинско истражување. Исто така во ребалансот за 2005, К5 не беше јасно издвоена како одделна ставка. Поради овие ограничувања, табела 4 ги прикажува средствата во периодот 2005-2007 и предлог буџетот за 2008.

Табела 4. Издвоени буџетски средства за ставката К5¹¹

Во илјада денари						
	2005	2006		2007		2008
	Буџет	Буџет	Ребаланс	Буџет	Ребаланс	Предлог буџет
К Програма Реформа на јавна администрација	761 402	643 154	555 742	761 402	526 413	582 006
К5 Соодветна и правична застапеност ¹²	99 747	45 758	35 306	99 747	79 234	200 000
% на потпрограмата К5 во програмата К	13,1%	7,1%	6,3%	13,1%	15%	34.4%

За понатамошното финансирање на оваа политика корисни индикации има и во буџетските проекции на К5 во периодот од 2007 до 2010 година според НПАА¹³:

Табела 5. Долгорочно планирани буџетски средства за ставката К5¹⁴

Во илјади денари	2007	2008	2009	2010	Вкупно
К5 Соодветна и правична застапеност на заедниците	197546	197546	197546	197546	790184

Средствата од потпрограмата К5 се предвидени за исплата на платите, наемнините и надоместоците за нови вработувања на припадници на немнозинските заедници во РМ.

¹⁰Поради исплетеноста на оваа политика и во другите елементи на обука и вработување во буџетските корисници не е возможно да се изработи веродостојна слика за алокација на средства по вработен или за буџетскиот удел на секоја етничка заедница.

¹³ Анекс 3, НПАА, Секретаријат за Европски прашања, 5.04.2007 година

Официјално новите државни службеници се вработени во Генералниот секретаријат на Владата на РМ и потоа се распределуваат во соодветните органи на државната управа, при што се распределуваат и средствата за нив предвидени во потпрограмата К5¹⁵. Новите вработувања под К5 се префрлуваат на „товар“ на буџетите на министерствата, каде не се евидентирани одделно од останатите вработени.

Освен вработувањата под ставката К5, секое министерство има тековни вработувања при што повторно се зема во предвид правичната застапеност на етничките заедници, меѓутоа овие вработувања не се финансирани од потставката К5¹⁶. Невозможно е според податоците кои се на располагање да се разграничат вработувањата под К5 од тековните. Дури ни Министерството за финансии нема податоци колку од средствата кај буџетските корисници се наменети за припадниците кои не се мнозинство, независно од потпрограмата К5¹⁷. Битно е да се напомене дека буџетски средства се алоцираат и преку обуки кои се специјално наменети за оспособување на кадар од немнозинските заедници за работа во државната администрација (на пример обуката на 99 преведувачи). Всушност, реалната цифра која била издвоена од буџетот на РМ во изминатите 5 години, а која има директен удел во спроведувањето на оваа политика е значително поголема од ставката К5.

Земајќи го гореспоменатото во предвид, прашање е врз основа на кои проценки се донеле проекциите за потставката К5 кога до јануари 2007 немало разработена стратегија и самите буџетски корисници ги планирале вработувањата одделно. Низ годините таа варираше и за 2008 се очекува да изнесува над 30% од целата ставка на Реформата на јавната администрација. Ова би посочило на зголемено финансирање на оваа политика во наредните три години (доколку се оствари). Има сеуште големи недостатоци кои би требало да се корегираат: потставката К5 не се прикажува во завршната сметка на буџетот на РМ, ниту пак се води евиденција за другите средства (донации, обуки, и сл) кои примарно се однесуваат на оваа политика (во АДС не се води евиденција за вработувања под капа на К5)¹⁸.

¹⁵20.12.2007, број на информација 07-44760/2, Министерство за финансии

¹⁶23.12.2007 Тони Димовски, Директор на платежната агенција

¹⁷20.12.2007, број на информација 07-44760/2, Министерство за финансии

¹⁸Агенцијата за државни службеници располага со податок за вкупниот број на нови вработувања на годишно ниво, но не и на новите вработувања кои се спроведени под капа на потставката К5 (информација од АДС, добиена на 25.12.07)

4 Примена на политиката на правична и соодветна застапеност на ниво на министерствата

4.1 Министерството за труд и социјална политика.

Министерството за труд и социјална политика има донесено програма за работа на Одделението за управување со човечки ресурси и годишни планови за соодветна и правична застапеност за 2006, 2007 и 2008, кои даваат преглед во однос на застапеноста на етничките заедници во Министерството во периодот за 2005-2007 година. Во подготовка е програмата на одделението која ќе се однесува на 2008, со проекција за следните две години. Министерството не ни достави планови за соодветна и правична застапеност за предходните години¹⁹. Стратегиите се едногодишни како што е законската обврска, и без елементи на долгорочно планирање или анализа на потребата за дополнително вработување на кадар од мнозинските заедници. Плановите за идни вработувања се јасни, конкретно дефинирани и содржат евиденција на структурата на вработените. Сепак впечатокот е дека ова е само таксативна евиденција на тоа што е направено. Остатокот на документот многу општо се осврнува на почитување на ова начело при вработувањето, исто така потенцирајќи дека ќе се превземат мерки за потребното професионално усовршување и обуки. Како многу позитивна точка би го издвоиле фактот дека кај планираните вработувања јасно се издвојува и рангот на идниот државен службеник, што е спроведување на елементот на „правична застапеност на сите нивоа“ во практиката. Според податоците за периодот од 2005 до 2007 година во однос на етничката структура на министерството за труд и социјална политика не се забележува драстична промена на уделот на ниту една етничка заедница во вкупниот број на вработени.

Табела 6. Етничката структура на министерството за труд и социјална политика

	2005 ²⁰	2006 ²¹	2007 ²²
Македонци	77,4%	78,8%	77,4%
Албанци	14,7%	14,2%	14,3%
Роми	0,7%	0,7	1,3%
Срби	2,9%	2,9%	2,6%
Власи	2,1%	1,5%	2,9%
Турци	0,4%	0,4%	0,32%
Бошњаци	1,4%	1,5%	0,9%
Останати	0,4%	/	0,3%

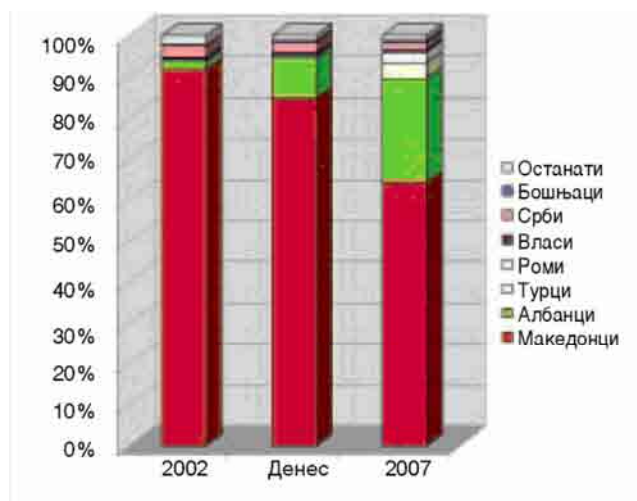
¹⁹5.11.2007, Информација од Сектор за правни и општи работи, Министерство за труд и социјална политика

Од доставените информации може да се погледне динамиката на нови вработувања за 2006 и 2007. Сликата е слична како и на државно ниво, најмногу планирани вработувања имало за членови на албанската заедница (12 од кои 10 реализирани), потоа ромската заедница (2 од кои 1 реализирано), турската заедница (2 планирани но без реализирани) и едно вработување за останати заедници. Повеќето од планираните проекции се остварени, но недостасува објаснување зошто не се реализирани сите. Општите заклучоци за примената на политиката на државно ниво се валидни и за ова Министерство.

4.2. Министерство за одбрана

Министерството за одбрана има донесено Стратегија за управување со човечки ресурси како и долгорочни програми за соодветна и правична застапеност за периодот од 2004-2013 година. До 2013 година е предвидено да се постигне правична и соодветна застапеност според процентот на етничките заедници регистриран со пописот во 2002 година, при што и се забележува напредок во однос на процентот на застапеност кај сите заедници. Планираната и реализирана динамика на спроведувањето на оваа политика е прикажана на следниот графички приказ за периодот од 2002-2007²³:

Графикон 1. за застапеност на заедниците во МО и во АРМ, споредено за 2002, 2005 и проекција за 2007



²⁰Годишен план за соодветна и правична застапеност за 2006 година Министерство за труд и социјална политика

²¹Годишен план за соодветна и правична застапеност за 2007 година, Министерство за труд и социјална политика

²²Годишен план за соодветна и правична застапеност за 2008 година, Министерство за труд и социјална политика

²³Бела книга на одбраната, Министерство за одбрана на РМ, Скопје 2005 година

Табела 7. Динамика на вработувања во МО и АРМ за периодот 2005-2007 (нововработени)²⁴

	2005	2006	2007
Македонци	878	46	163
Албанци	641	331	621
Турци	56	36	210
Роми	32	43	121
Срби	26	2	8
Бошњаци	15	6	2
Власи	26	0	3
Останати	21	9	36

²⁴Стр. 105 Annual National Program 2006-2007

5. Заклучоци и препораки

- Политиката на соодветна и правична застапеност на немнозинските заедници во државната администрација на РМ се спроведува доследно и успешно во изминатите четири години. Најголема позитивна промена има кај најборојната малцинска заедница, албанската, и тоа со зголемување од 6% и сега нејзините членови сочинуваат 17,42% од севкупниот број вработени во буџетски корисници. Кај останатите заедници нема значителни промени. **Препорака:** Да се посвети повеќе внимание и да се обезбедат посебни средства за зголемување на застапеноста на помалите заедници, каде нема видно подобрување (особено акутно кај Ромската заедница).

- Не може да се издвои веродостојна бројка за средствата кои се одвоени за имплементирањето на оваа политика поради повеќе причини: нецелосното водење на евиденција за буџетирањето и трошењето на потставката К5 во минатото, трошење од други ставки од централниот буџет и од буџетите на корисниците за вработувања и обуки (исто така неевидентирани), недоволна координација помеѓу надлежните тела и институции (Министерство за финансии, Агенција за државни службеници, Секретаријатот за спроведување на Охридскиот рамковен договор). **Препорака:** Отстранување на споменатите недостатоци за да се овозможи транспарентно буџетирање и буџетска анализа по основ на спроведување на оваа политика.

- **Препорака:** доследно спроведување на „Стратегијата за соодветна и правична застапеност“ и особено на нејзините елементи кои се стремат да отстранат битни недостатоци како: воспоставување на унифицирана постапка за собирање и обработување на податоци и изготвување на национална стратегија за вработување.

- **Препорака:** Видно подобрување на транспарентноста и ажурноста при работата на државните органи за навремено доставување на клучни информации од јавен карактер. Градење на институционална меморија во секој орган со цел да се овозможи веродостоен увид во имплементирањето на оваа политика во подолг временски рок (сегашната рамка од 2-3 години е несоодветна).

БУЏЕТСКА АНАЛИЗА бр 2.

Многу пари а жените нееднакви во спортот

(Анализата произлезе во соработка помеѓу Центарот за Истражување и Креирање Политики и Здружението за Еманципација, Солидарност и Еднаквост на жените - ECE)

Многу пари а жените нееднакви во спортот

1. Институционална рамка и политика

Во Македонија најмалку 45% од населението или 907,108 луѓе (види Табела 1) се „корисници„ на политиките на Агенцијата за млади и спорт (АМС) бидејќи толку лица спаѓаат директно во целната група на Агенцијата. За нив оваа владина установа има идентификувани четири приоритетни области кои ги развива преку Националната стратегијата за млади (усвоена 2005 година): (i) Социјален развој и социјална интеграција на младите преку квалитетно формално и неформално образование; (ii) економски развој на младите преку младинско претприемништво; (iii) подобрување на квалитетот за живеење на младите луѓе; (iv) активно учество на младите луѓе во јавниот живот и во процесите на донесување на одлуки на национално и локално ниво.²⁵

Табела 1. Старосна структура на население во РМ

Вкупен # на луѓе	0-29 години	30-59 години	Над 60 години
2,022,547	907,108	810,702	303,534
100%	45%	40%	15%
Женски пол	440681	401694	163898
Машки пол	466427	408990	136256

Извор: Завод за статистика, Попис на население 2002

АМС најинтезивно ја реализира третата приоритетна област: подобрување на квалитетот на живеење на младите луѓе и планира омасовување на спортот и спортските активности кај младите преку следниве зафати: подобрување на постоечката спортска инфраструктура, вклучување на спортски здруженија во изработка и имплементација на програми за физичко воспитување, програма за спортски натпревари меѓу училиштата, вклучување на младински спортски здруженија во програмата за финансирање на спортот и обнова на спортските реkvизити во училиштата.

За реализација на оваа цел Агенцијата главно спроведува инфраструктурни проекти - проекти за изградба на 35 спортски сали, 50 фудбалски игралишта и 7 покриени базени. При тоа оваа интервенција не е поврзана со други програми за развој на спортот кај младите ниту има координираност на инвестициите со други активности на сродни организации и асоцијации како оние на Фудбалската Федерација на Македонија, (ФФМ) Кошаркарска Федерација на Македонија и на

Подетална анализа за институционалната и функционална реализација на Националната стратегија за млади види во CRPM policy brief no.16 "Invest in Macedonia" - Национална стратегија за млади на РМ (www.crpm.org.mk/papers)

Ракометната Федерација на Македонија. Од друга страна пак се забележува координаност на активностите со потребите на општините, училиштата и факултетите. Тоа координаност укажува на се поголема комуникација и соработка во процесот на креирање политики помеѓу државните актери.

2. Буџет

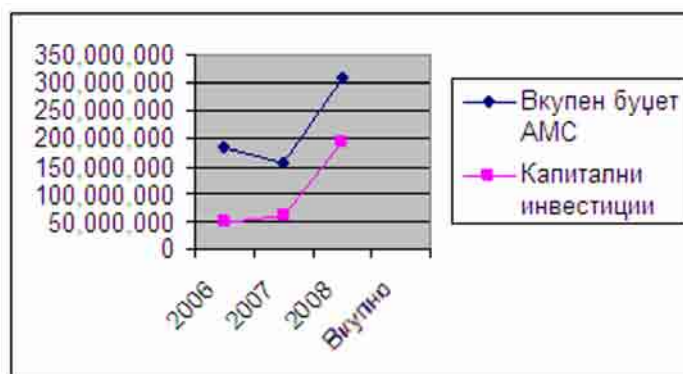
Изградбата на спортските сали е во тек и ќе го чини државниот буџет цели 8,4 милиони евра. Фудбалските игралишта пак ќе ги чинат граѓаните 7,7 милиони евра. Седумте базени се проценува дека ќе потрошат 9 милиони евра од парите на даночните обврзници. Вкупно македонскиот граѓанин проектот ќе го чини дваесет и пет милиони евра (25,000,000 ЕУР) или изразено во денари - една милијарда петстотини триесет и седум и петсто илјади денари (1,537,500,000 МКД). Во буџетот на АМС за 2008 година има 309,290,000 милион денари од кои 193,741,000 милион денари или 63 % од вкупниот буџет на АМС за 2008 година се наменети за капитални инвестиции односно реализација на проектот 35 спортски сали и 50 фудбалски игралишта.

Табела 2. Алокација на буџетски средства за капитални инвестиции

Буџетска година	2006	2007	2008	Тотал
Вкупен буџет АМС	184,946,000	156,347,000	309,290,000	650,583,000
Капитални инвестиции	50,300,000	61,300,000	193,741,000	305,341,000
% капитални од вкупен буџет	27%	39%	63%	47%

Извор: Министерство за финансии, Буџет на РМ 2006, 2007, 2008

Од графиконот подолу се забележува значително зголемување (за 50% повеќе во однос на 2007 година) на буџетот на АМС за 2008 година. Исто така не може да не се забележи алокацијата на дури 63% од вкупниот буџет на капитални инвестиции кои се исклучиво наменети за изградба на горе наведените спортски објекти. До сега алоцираните средства за капитални инвестиции пак претставуваат само 20% од вкупниот буџет планиран за реализација на проектот.



Графикон 1. Буџет на АМС 2006-2008

Со цел да видиме: (i) како ќе влијаат проектите врз општественото живеење на младите; (ii) колкава ќе биде групата на корисници (момчиња и девојки) на јавните пари кои ќе бидат искористени за изградба на овие објекти; и (iii) дали овие интервенции се доволни за омасовување и поттикнување на спортот подеднакво кај двата пола направивме анализа на двете инвестиции - фудбалски игралишта и спортски сали - заради тоа што од разговори со АМС бевме информирани дека овие проекти се во подалечна фаза на имплементација од покриените базени, проект кој е во зародиш.

3. Фудбалски игралишта

Игралиштата се градат според меѓународни стандарди (105 метри на 68 метри терен со вкупна површина од 120 м на 80 метри вклучувајќи соблекувални и трибини). Тие нема да можат да се пренаменуваат. Ќе бидат во сопственост и ќе се стопанисуваат од општините, а ќе бидат дадени на користење на локалните (општински) фудбалски клубови по поволни цени. Во останатиот дел од времето игралиштата ќе бидат комерцијално издавани според услови и цени кои ќе ги утврди АМС со правилник. И тогаш игралиштата може да се користат исклучиво за играње фудбал. Притоа училиштата нема да можат да ги користат игралиштата за изведување настава по физичко образование²⁶.

Вака поставената политика на АМС, а со тоа на Република Македонија, сугерира дека државата инвестира во професионален фудбал. Причините за ваков заклучок се следниве:

(i) право на предност во користењето на фудбалските игралишта ќе имаат само фудбалските клубови од општината

(ii) за да имаш статус на фудбалски клуб треба да си регистриран како фудбалски клуб²⁷

(iii) не постои механизам со кој би се загарантирал определен дел од времето во денот кога граѓаните задолжително ќе можат да го користат теренот, што ни овозможува да претпоставиме дека терените ќе бидат користени само од фудбалските клубови.

3.1. Опфат/корисници

Кои ќе бидат корисниците на овие фудбалски игралишта? Во Македонија има 390 клубови лиценцирани од ФФМ. Од нив 12 се натпреваруваат во првата македонска фудбалска лига, а 18 во втората фудбалска лига. Останатите 360 клубови се натпреваруваат во општинските лиги (прва и втора). Во сите овие клубови активно играат околу 13,600 фудбалери од машки пол²⁸. Тие директно ќе бидат корисници на фудбалските игралишта кои ќе бидат изградени од АМС.

Женска лига за првпат во Македонија е формирана дури во 2002 година со вкупно 10 (десет) регистрирани женски фудбалски тима и околу 150 следбенички на овој спорт. ФФМ работи на популаризација на женскиот

²⁶Информација на АМС за седница на Владата и интервју претставнички од Агенцијата за млади и спорт на ден: 10 Декември

²⁷Клубовите се регистрираат во регистарот на здруженија на граѓани и тоа како асоцијации или здруженија на граѓани

²⁸Податоците се од Фудбалската федерација на Македонија и важат за состојба до 12.2007 година

фудбал поради што има формирано 15 школи за фудбал кои не функционираат како клубови и затоа нема да можат да се најдат во приоритетната група на корисници на фудбалските игралишта. Се претпоставува дека со школите за женски фудбал²⁹ се опфатени до 450 лица.

Табела 3. Споредба на корисници на буџетски средства

	Вкупно	Машки	%	Женски	%
Број на корисници	13.750	13.600	99%	150	1%
Буџет	471,240,000	466,527,600	99%	4,712,400	1%
Вкупно население	2,017,946	1,011,673	50%	1,006,273	50%

Извор: Завод за статистика и Фудбалска федерација на Македонија

Значи можеме да заклучиме дека со овој проект на АМС ќе се алоцираат јавни пари од кои корист безмалку ќе имаат исклучиво припадниците на машкиот пол. Со тоа се создава полова нееднаквост и не се постигнува целта: Омасовување на спортот кај “сите” граѓани на Македонија.

²⁹Според базата на податоци на Фудбалската федерација на Македонија десетте клуба се: “Ломбардини”, “Единство”, “Макспорт” и “Шкипоњат” од Скопје, “Победа” од Прилеп, “Штип” од Штип, “Тиквешанка” од Кавадарци, “Дрита” од Тетово, “Младост” од Демир Хисар и “Куманово” од Куманово

4. Спортски сали

Според проектот АМС сака да ја зголеми спортската инфраструктура во општините (17 спортски сали ќе бидат изградени и предадени на управување на општините), училиштата (13 спортски сали ќе бидат изградени и предадени во сопственост и користење на основните и средните училишта во Македонија), факултетите (4 сали ќе се во сопственост на државата, а ќе се дадат на користење на високо образовни установи и една на Универзитетот Свети Кирил и Методиј). Салите се во димензии на ракометно игралиште во кое ќе има простор за соблекувални, трибини и магацински простор. Салите се мултифункционални и се наменети за повеќе спортови. Соодветно ќе бидат опремени со реквизити за гимнастика, пинк понг, кошарка, ракомет, и мал фудбал. Дополнително салите ќе може да се издаваат на користење по минимални цени утврдени од АМС.

4.1. Опфат / корисници

Дистрибуцијата на спортските сали е направена според анализа на потребите на општините, училиштата и факултетите³⁰. Креаторот на политиката, АМС, на овој начин сака да ги намали недостатоците од специјализиран простор за спортски и спортско рекреативни активности и да помогне во реализацијата на наставната програма по физичко воспитување во училиштата кои немаат сали³¹.

Салите би имале вкупно 52.273 корисници, а бидејќи во училиштата и на Универзитетите учат/студираат и машки и женски лица се претпоставува дека ваквиот инвестициски и развоен потфат на АМС ќе овозможи еднаквост во пристапот и на машките и на женските корисници. Дополнителен аргумент во поддршка на изградбата на спортските сали е и опфатот на истите кој е далеку поголем од опфатот на фудбалските игралишта (со фудбалските игралишта се опфаќа само 26% од бројот на лица кои се јавуваат како потенцијални корисници на спортските сали). Од тука, фудбалските игралишта се 72% поскапи по единица корисник од спортските сали (види Табела 4).

Табела 4. Опфат во однос на буџет

	Опфат	Буџет за единица корисник
Фудбалски игралишта	13 600	34 650 денари
Спортски сали	52 273	9 834 денари

Извор: Пресметки на тимот

³⁰ Детално за дистрибуцијата на салите со нивен опфат во Табела 5.

³¹ Информација на АМС за седница на Владата

Иако спортските сали ќе бидат опремени со најразлични реквизити што подразбира комплетно опремена спортска сала соодветна на потребите и интересите на сите ученици/чки, сепак нивното вон училишно користење ќе зависи од клубовите кои постојат во дадена општина.

Табела 5. Спортски сали

Локација	Општина/училиште	Вкупно корисници
Битола	Уни. Св.Климент Охридски	9485
Македонски Брод	ОУ Климент Охридски	513
Берово	ДСУ Ацо Русковски	N/A
Пехчево	Оу Ванчо Китанов	550
Валандово	ОУ Јосип Броз Тито	973
Штип	Уни. Гоце Делчев	1107
Бутел	ОУ Рајко Жинзифов	1033
Илинден	ОУ Гоце Делчев	440
Ѓорче Петров	ОУ Тихомир Милошевски	486
Чешиново/Облешево	ОУ Климент Охрдиски	463
Центар	ОУ 11 Октомври	673
Гази баба	ОУ Крсте Петков Мисирков	1280
Сарај	ОУ Дитурија (Борис Кидрич)	1673
Тетово/Порој	ОУ Скендер Бег	1289
Тетово	Државен универзитет	N/A
Демир Хисар	ОУ Гоце Делчев	604
Кичево	ОУ Кузман Јосифовски Питу	772
Крива Паланка	ДСУ Ѓорче Петров	1146
Куманово	ОУ Магдалена Антова	1383
Гази баба/Маџари	ОУ Наум Наумовски Борче	684
Брвеница	ОУ Кочо Рацин	496
Скопје	Уни. Св. Кирил и Методиј	18227
Свети Николе	ОУ Кирил и Методиј	815
Лисиче / Аеродром	ОУ Лазо Ангеловски	1381
Липково/Куманово	ОУ Фаик Конца	1114
Жеровјане	ОУ Лирија	387
Куклиш/Струмица	ОУ Даме Груев	261
Пробиштип/Злетово	ОУ Браќа Миладиновци	152

Бутел/Радишани	ОУ Ацо Шопов	668
Ново Село	ОУ Мануш Турновски	988
Ростуше	ОУ. Ѓорѓија Пулевски	403
Центар	Факултет за физичка култура	523
Кисела Вода	ОУ Невена Ѓеорѓиева	662
Ѓорче Петров	ДСУ Кочо Рацин	674
Кисела Вода	ОУ Круме Кепевски	968
ВКУПНО:		52273

Извор: АМС, Завод за статистика (попис 2002) и Министерство за образование (2006)

5. Заклучок и препораки

- Инвестициите од ваков тип во Македонија се ретки и треба да се охрабрат. Целта на оваа анализа е да се укаже на слабостите на политичките одлуки и во одлични проекти како овој. Сметаме дека при креирање јавни политики треба да се внимава ползата да биде за сите граѓани и да се создаваат еднакви можности. Ова особено е важно зашто јавните политики, вклучително и градењето на салите и фудбалските игралишта, се финансираат од даноците на сите граѓани (мажи, жени, Македонци, Албанци, Турци, и др., оние кои живеат во град и оние кои живеат на село). Затоа ги упатуваме следниве препораки до Владата и Агенцијата за млади и спорт:

- Да се предвидат механизми за поттикнување на користењето на фудбалските игралишта и од страна на девојчињата (на пример: спортските клубови кои ќе ги користат терените, покрај машки да формираат и женски екипи или сл.)

- Да се реалоцираат дел од средствата за 50 фудбалски игралишта бидејќи со средствата за фудбалските игралишта може да се финансира изградба на уште 32 сали (види Табела 6) кои овозможуваат еднаков пристап и на машките и на женските корисници, го зголемуваат опфатот, а со тоа и целната група на програмата за омасовување на спортот, и отвараат можности да се тренира не само еден туку повеќе спортови;

- Да се направи анализа за спортскиот интерес на момчињата и девојчињата и врз основа на потребата да се организира програма (часови, натпревари и сл.) со што и ќе се постигне рамномерно вклучување на момчињата и девојчињата во спортот.

- Да се предвиди механизам за следење на користењето на спортските објекти (фудбалските игралишта и спортските сали) од родова перспектива, во смисла на вкупен број на момчиња и девојчиња, време поминато во спортскиот објект и број на клубови корисници на салите и фудбалските игралишта.

Табела 6. 50 фудбалски игралишта = 32 спортски сали

	Фудбалски игралишта	Спортски сали
Вкупен буџет	471,240,000	514,080,000
Цена за едно/а	9,424,800	14,688,000

Извор: Пресметки на тимот

— |

| —

— |

— |

БУЏЕТСКА АНАЛИЗА БР 3.

Анализа на политиката на Министерството за здравство за бесплатните гинеколошки прегледи

(Анализата произлезе во соработка помеѓу Центарот за Истражување и Креирање Политики и Центарот за Граѓански Комуникации)

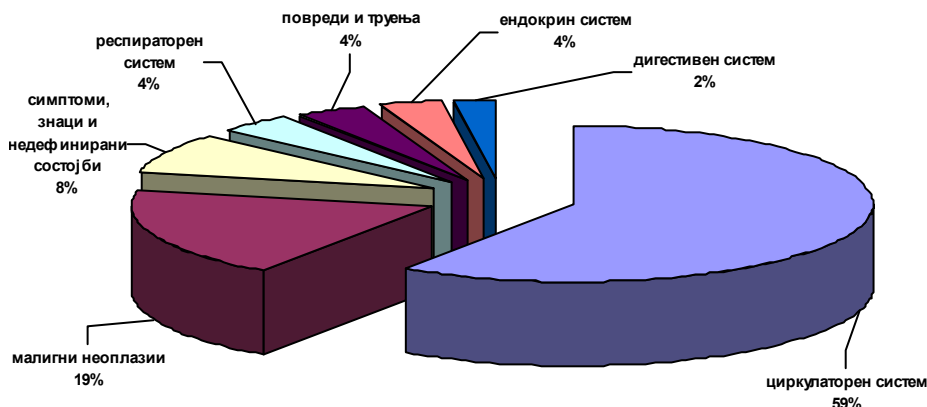
Анализа на политиката на Министерството за здравство за бесплатните гинеколошки прегледи

1. Вовед

Малигните неоплазми се на второто место меѓу причинителите на смрт кај луѓето во Македонија. Смртноста предизвикана од малигните заболувања е со постојана стапка на пораст кај двата пола. Ракот на грлото на матката, ракот на дојката, како и сите други малигни неоплазми се голем социјален, медицински и економски проблем на општеството и токму од овие причини неопходно е преземање на систематски активности насочени кон намалување на морбидитетот³² и морталитетот од овие болести.

Во светот од рак на дојка најчесто заболува женската популација и според статистиката една од четириесет жени боледува од оваа болест. Ракот на дојката се јавува како најчест тип на малиген тумор кај жените и се смета за најфатална болест по ракот на белите дробови. Многу ретко се јавува кај жени пред 20 годишна возраст, но затоа е честа појава кај жените меѓу 50 и 70 година од животот. Прагот на заболување од ракот на грлото на матката е понизок и има тенденција да се јавува кај младите возрасни жени. Така, половина од жените со дијагностициран рак се помеѓу 35 и 55 годишна возраст. Бројот на заболени од оваа болест рапидно се зголемува од 1970 година наваму, како феномен на модерниот начин на живот.

Графикон 1. Причини за смрт кај населението во РМ во 2003 година



Извор: Републички Завод за Здравствена Заштита-Скопје

³²Во демографска смисла, тоа е апсолутен или релативен број на заболени во одредена група за извесен период, врз основа на кој може да се следи одредена тенденција, како на пример смртноста или животниот век.

Од графикот 1 може да се види дека во 2003 година во Македонија малигните неоплазми се на второто место на причинители на смрт со 18%, веднаш по заболувањата на циркулаторниот систем кои биле причина за смрт во 56,6% од случаите. Бројот и стапката на новорегистрирани случаи на жени кои заболеле од рак на дојка во Македонија во периодот од 1998 до 2004 е прикажан на следната табела.

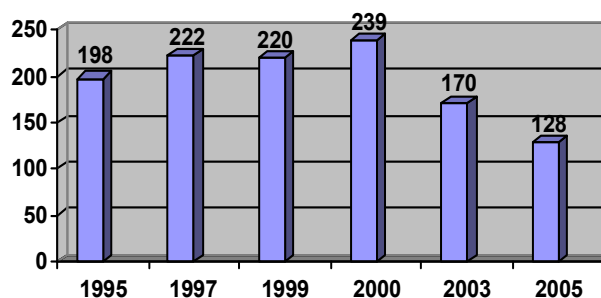
Табела 1. Стапка на регистрирани нови случаи на рак на дојка во Македонија

Година	Број	Стапка/100.000
1998	596	59,5
1999	585	56,9
2000	567	55,7
2001	472	46,3
2002	549	54,5
2003	642	63,6
2004	575	56,8

Извор: Регистар за рак во Македонија, Р333-Скопје

Како што може да се види од табела 1, стапката на регистрирани случаи на рак во Македонија е континуирано висока. Имајќи предвид дека третманот на оваа болест при нејзиното рано откривање резултира со намалена смртност, од исклучителна важност е следење на населението преку превентивни прегледи. Како што може да се забележи од следниот графикон, стапката на смртност од рак на дојка во последните години опаѓа.

Графикон 2. Стапка на смртност



Извор: Регистар за рак во Македонија, Р333-Скопје

2. Анализа на Програмата спроведена од страна на Министерството за здравство на Р.М.

Програмата за рано откривање и спречување на болестите на репродуктивните органи кај жените и ракот на дојката во Македонија има за цел да ја намали оваа стапка преку:

- поткренување на свеста за болеста и ХПВ вирусот преку одржување на 100 работилници низ земјава, публикување на информативен материјал и спот;
- бесплатни гинеколошки прегледи за 19.500 жени по принципот “прв дојден, прв услужен“;
- бесплатно ехо и мамографија за 5.700 жени на истиот принцип, набавка на осум нови мамографи за здравствените установи во Гостивар, Тетово, Кичево, Охрид, Битола, Прилеп, Штип и Куманово и еден дигитален мамограм за скопскиот Радиолошки институт.

Програмата ја спроведува Министерството за здравство и за нејзина реализација во 2007 година се издвоени 17.300.000 денари од Буџетот на РМ. Планирано е програмата да продолжи да се спроведува до 2010 година и за неа вкупно да се потрошат 46.000.000 денари или 751.634 евра.

Се поставува прашањето дали овие средства се доволни за да ја постигнат целта. Ако се има предвид дека еден ПАПА тест чини до 400 денари и со него според програмата за 2007 година треба да се опфатат 19.500 жени, а еден мамографски преглед чини 750 денари и со него треба да се опфатат 5.700 жени, само за овие два вида прегледа се потребни 12.075.000 денари. Ако на оваа сума се додадат 12.400.000 денари за предвиденото купување на 8-те мамографи (еден чини 1.550.000 денари), тогаш вкупно потребните средства изнесуваат 24.475.000 денари. Имајќи предвид дека за оваа намена во 2007 година се предвидени 17.300.000 денари, може да се констатира дека потребните средства за 2007 година се за 30% пониски од средствата што се алоцирани со Буџетот.

Со програмата за 2007 година се опфатени само 4,2% од жените во репродуктивното доба, односно само 25.200 жени од вкупно 600.000 жени во репродуктивното доба.

Табела 2. Потребни VS одобрени средства

Вид на преглед или набавка	Опфат на население/број	Пазарна цена во денари	Вредност на вкупно потребни средства во денари	Буџетски средства за 2007 год. во денари
ПАПА тест	19.500	400	7.800.000	
Мамографија	5.700	750	4.275.000	
Мамографи	8	1.550.000	12.400.000	
Вкупно:	/	/	24.475.000	

Извор: Пресметки на авторот на студијата

Тука не е пресметана вредноста на дигиталниот мамограф кој треба да се купи за Институтот во Скопје.

Табела 3. Алокација на средства во 2007 година (во денари)

Програма за рано откривање и спречување на болести на репродуктивните органи кај жените	Програма за задолжителна имунизација на населението	Буџет на Министерство за здравство	Програма „Компјутер за 12.000 апсолвенти“	Вкупен буџет на РМ за 2007 година
11.500.000	47.000.000	1.203.228.000	1.440.000.000	112.028.965.000

Извори: Буџет на РМ за 2007 година, Министерство за финансии на РМ и Национална програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА) до 2010 година

Во рамките на овие активности се поставува прашањето дали средствата алоцирани за реализација на програмата за рано откривање и спречување на болестите на репродуктивните органи кај жената во РМ е значајна колку и очекуваните резултати (да се спасат од смрт околу 130 жени секоја година). Затоа направивме споредба на средствата кои Владата ги користела во 2007 за реализација на програмата, но и за финансирање на останатите активности на Министерството за здравство. Така од табелата 4 може да се види дека Програмата за рано откривање и спречување на болестите на репродуктивните органи кај жената во РМ опфаќа само **0,96% во буџетот на Министерството за здравство** за 2007, а 0,01% од вкупниот буџет на РМ за 2007 година. Програмата, пак, „Компјутер за 12.000 апсолвенти“ која се реализира за временски период од една година (2007) од буџетот на РМ добила 1,29%. Од овие споредби се добива впечаток дека програмата за спасување на животите на приближно 150 жени годишно **не претставува приоритет**. Исто така треба да се земе предвид дека превентивата и скринингот на овие болести чини многу помалку отколку лечењето од нив.

Територијална покриеност:

Дури и со новите мамографи нема да биде опфатен Кочанскиот регион, чиј здравствен дом ги вклучува и Веница, Берово, Делчево и Пехчево со 113.651 жители. Пациентките од овој регион треба да одат на прегледи во Велес кој меѓудругото има речиси 70.000 жители. Тетово е град со приближно 193.000 жители и со највисок морбидитет од мамална неоплазма во Македонија (70 случаи на 100.000 жители). Кон него, поради опременоста на Тетовската болница со опрема и кадар, гравитираат и пациентите од Струга и Дебар. Во Тетово има еден мамограф и со оваа програма се планира да се купи уште еден. Сепак се поставува прашањето дали и со новите капацитети Тетово ќе може да опслужи околу 300.000 жители од кои 43% се жени и дали политиката на Министерството за здравство треба да се развива врз основа на докази прибрани од истражувања и анализи на состојбата на теренот.

3. Препораки

- Точно да се определат **финансиските проекции** за реализација на една ваква програма и да се предвидат повеќе средства од Буџетот на Македонија за поголем опфат на програмата која е популарна и покажува резултати во спречувањето на ракот на матката и дојката.
- Да се **ревидира планот за територијално распоредување** на мамографските апарати со цел да се овозможи достапност на прегледите до поголем број на жени.
- Да се **зголеми отчетноста за искористеноста** на средствата што се предвидени во рамките на Програмата пред нејзините корисници поврзани со средствата кои се потрошени; колку жени кои се во репродуктивна доба се опфатени и какви резултати се постигнати.
- Да се **веде Централен регистар** за евиденција на Скрининг програмата и статистиката да биде поажурна што ќе придонесе за јасна слика на состојбата со болестите на репродуктивните органи кај жената во РМ.
- Да се **вработи стручен кадар** и да се прошири капацитетот на вработени во соодветните установи, што ќе овозможи квантитативно зголемување на прегледите на пациентки во текот на годината.
- Да се **образуваат жените за самопрегледи** кои се однесуваат на ракот на дојката, за сексуално преносливите болести и за важноста од скрининг (рано откривање) програмата.
- Активно да се **вклучат и мажите во оваа Програма бидејќи** сепак тие вршат трансмисија на HPV вирусот кој потоа предизвикува рак на грлото на матката.



БУЏЕТСКА АНАЛИЗА бр 4.

Поврзаноста на образовните програми со пазарот на труд- 21,2 % од младите во Македонија се невработени.

(Анализата произлезе во соработка помеѓу Центарот за Истражување и Креирање Политики и Граѓанска Асоцијација, Центарот за Граѓански Иницијативи и ОРТ-Кичево)

Поврзаноста на образовните програми со пазарот на труд- 21,2 % од младите во Македонија се невработени.

1. Вовед

Изминативе 15 години Македонија поминува низ процес на целокупна општествено - економска трансформација која неминовно влијаеше речиси на сите сфери од општественото живеење. Трансформацијата на стопанството и преминот кон пазарна економија, предизвикува одредени промени на пазарот на труд во земјава. Токму од тие причини денес во Македонија можеме да констатираме дека проблемот со невработеноста е единственото прашање за кое сите се согласуваме и тоа останува и понатаму да биде број еден проблем кој ги засега сите граѓани на оваа земја. Сепак врз основа на декларативниот и парцијален пристап кон решавањето на овој проблем невработеноста како да не е меѓу приоритетите на агендата на секоја влада во изминативе десетина години. Причините кои го условуваат нагорниот тренд на стапката на невработеност е отсуството на континуирано спроведување на конкретни мерки превземени во координација на повеќе институции.

Состојбата ги погодува младите кои сочинуваат точно 21,2 % од невработената работна сила во Македонија³³. Ако за младите претставува проблем да се вработат во услови на тукушто стекнати свежи знаења од формалното образование, тогаш со сигурност проблемот може да се лоцира во структурата на образовните програми кои ги профилираат кадрите кои понатаму би требало да најдат свое место на пазарот на труд. Структурната невработеност која е карактеристична во Македонија е последица од реструктурирање на самото стопанство со што некои стопански гранки исчезнуваат од пазарот, а се појавуваат нови за кои е потребна високо квалификувана работна сила. За сметка на ова, ниско квалификуваната работна сила која ја има непотребно многу, а е малку барана на пазарот, е лесно заменлива со новата технологија која станува се достапна.

Суштинската причина која ја условува невработеноста на долг рок, а која е доминантно изразена кај младата популација се нефлексибилните студиски програми на факултетите и програмите на стручните средни училишта. Несоодветноста на студиските програми кои се нудат на јавните високообразовни установи може да се разгледа на две нивоа. Од една страна, несоодветност во смисла на бројот на места за упис на факултетите по одделните струки во споредба со барањата на пазарот на труд за конкретните занимања. Од тие причини ни се случува да продуцираме непотребен број на кадри кои одкога ќе дипломираат не

Анкета население во Р.М. Резултат од анкетата ан работаната сила, квартал 2007, Скопје, 22.10.2007. стр 4.

можат да најдат вработување во конкретната индустрија, бидејќи такви индустриски капацитети во меѓувреме преминале во стечај или пак работат непрофитабилно и не се во состојба да ги одржат постојните а уште помалку да креираат нови работни места.

Вториот аспект на несоодветност се однесува на содржинскиот дел од студиските програми. Токму дизајнот на структурата на програмите вклучувајќи ги наставните планови, распределбата помеѓу теоретскиот и практичниот дел од наставата, распределбата на времето на студентите на истражување и слични активности и т.н. workload е суштинскиот дел од реформите во образованието кои неминовно треба да ги земат предвид и овие согледувања од анализите на тековните промени на пазарот на труд. За жал, барањата кон студентите за успешно полагање на испитот се во најголем дел насочени кон теоретско познавање на проблематиката, преку поттикнување на фактографски начин на помнење и енциклопедизам. Токму поттикнувањето на студентите на самостојна работа ќе ги оспособи со практични вештини кои се потребни за извршување на секојдневните задачи и обврски на работното место.

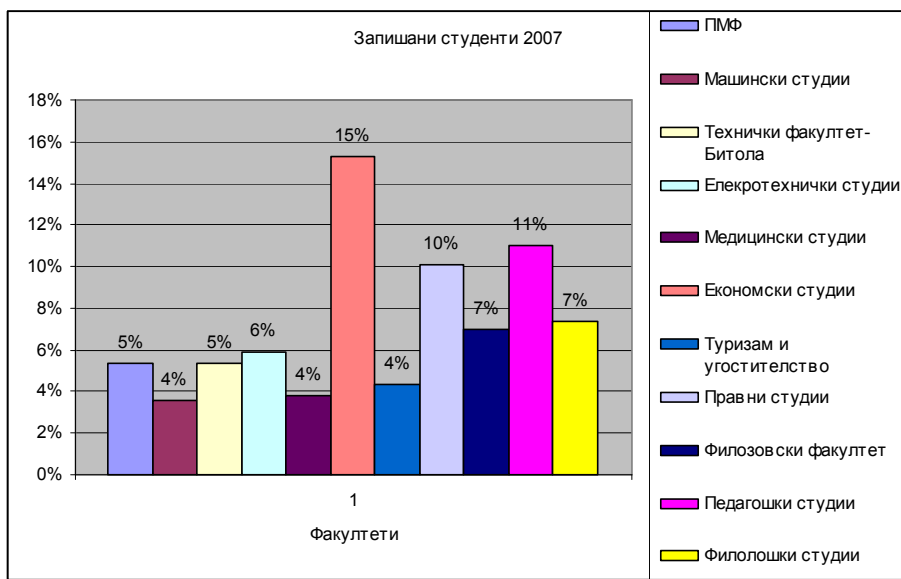
Застарените методи на учење преку меморирање наместо преку поттикнување на мислечкиот капацитет на студентот со цел да ги разбере наставните содржини е идентификуван во последниот извештај за проценка на квалитет на програмите на Универзитетот Св.Кирил и Методиј од страна на Европската универзитетска асоцијација. Препораката е насочена кон промена на наставните методи и редизајн на наставните програми. „Наставните методи треба постојано да се модернизираат и редовно да се евалуираат како би можеле да ги задоволат потребите за учење на студентите. Наставната пракса треба да најде баланс помеѓу предавањето и интерактивната настава како што е активното ангажирање на студентите во учењето. Развојот на програми за академско усовршување на наставниот кадар треба да помогне во реализацијата на наставната пракса”.³⁴

Од графиконот што следи ќе може да се увиди дека трендот на упис на студентите на економскиот факултет останува сеуште најатрактивен поради поголемиот избор на работни места. Она што е изненадувачко во сето ова е 11% студенти запишани на педагошките факултети во Скопје, Битола и Штип. Кога би ги споредиле овие 11 % со бројот на објавени огласи (Табела 1.) тогаш ќе увидиме дека бројот на запишани студенти е преголем во однос на реалната побарувачка пазарот на труд. Истото се однесува и за Филозовскиот и Филолошкиот факултет. Професорите по англиски се наоѓаат на 91 место на ранг листата како најатрактивни во групата на филолози, додека професорите по албански се рангираат на 198 место, а по германски на далечното 330 место.

³⁴Institutional Review of Ss.Cyrl and Methodius University in Skopje, EUA Reviewer’s Report, November 2003, стр 18.

За разлика од овие науки, кадрите од електротехничкиот факултет и ПМФ се многу поатрактивни, а се наоѓаат подолу на табелата на запишани студенти. Електро инженерите се на 32 место, а програмерите кои се едуцираат на ПМФ на 19 место, иако процентуалниот удел на овие студенти во вкупната бројка е помал.

Графикон 1. Запишани студенти за 2007 по област на студии.³⁵



Табела 1. Статистика на објавени работни места³⁶

Професија	Ранг	Број на огласи
Комерцијалист економист)	6	208
Маркетинг агент (економист)	18	97
Програмер	19	97
Правник	21	84
Доктор/ка	23	80
Електромашински инженер	32	60
Фармацевт	33	60
Рецепционер	35	59
Машински инженер	39	54
Економист	42	50
Наставник по англиски	91	19
Технолог	100	18
Стоматолог	113	15

Од друга страна пак, уделот на високо квалификуваните кадри во вкупната работоспособна работна сила е многу мал и изнесува само 7,28 % споредно со европскиот просек кој изнесува три ипол пати повеќе (25%).³⁷

Во прилог на ова тврдење ги посочуваме податоците од евалуацијата на програмата за поттикнување на вработеноста од УНДП . Имено, евалуацијата ги опфати двете групи на учесници кои успеале да се вработат и учесници кои не биле повикани од страна на компаниите. Според статистичките податоци процентуалната распределба на оние кои успеале да се вработат преку оваа програма е следниов: 34,21 % од нив се економисти, потоа 28,95% дипломирале на природни науки, а 14,47% на социолошки науки. Оваа група на апликанти кои успешно го поминале селекциониот процес и се сметаат за најквалитетни кадри, им била потребна обука за основни вештини како што се оние поврзани со административна работа (17,11%) а дури 19,74% од нив имало потреба да се здобијат со информатички вештини. Најголемиот процент од нив (23,68%) биле обучени за вештини кои ќе им овозможат да одговорат на задолженијата наменети за конкретното работно место. Ако на високообразовани кадри како овие кои успешно ги поминале сите фази на селекциониот процес им била потребна обука за така основни познавања на ракување со компјутери и програми, тогаш навистина се поставува прашањето за реалната квалификуваност на таканаречените високообразовани кадри.

Мошне индикативна е оценката на овие испитаници за успешноста на Агенцијата за вработување да им излезе во пресрет на невработените. Така, 56,58 % од тие кои веќе се вработиле преку УНДП програмата сметаат дека агенцијата воопшто не им помогнала да најдат работа, а 19,74% од нив се изјасниле дека нивната помош била незначителна. Процентот на оние кои не успеале да се вработат е драстично поголем и изнесува 73,49%.

³⁵Извор: Завод за статистика.

³⁶<http://www.najdirabota.com.mk/Stat.aspx> - последен пат проверено на 18, декември 2007.

³⁷Статистички годишник 2004 година.

2. Институционална рамка

Со цел да се осигура соодветност на кадрите добиени како резултат на различните степени на формалното образование, неопходна е цврста институционална рамка за контрола на квалитетот на програмите кои ќе се понудат и во рамки на средното, но и во рамки на високото образование. Во таа насока, институциите кои се надлежни за спроведување на квалитетот на овие програми се следниве:

Средно образование

- Државен просветен инспекторат;
- Биро за развој на образованието;

Високо образование

- Одборот за акредитација и
- Одборот за евалуација на студските програми на факултетите

Но, со оглед на најновите реформи во децентрализацијата клучна улога во оваа спрега имаат и единиците на локалната самоуправа кои сега веќе превземаат ингеренции и во делот на средното образование. Децентрализацијата им дава можност на општините на локално ниво да влијаат при изборот на управната структура кој ќе менаџира со средните училишта и во таа смисла има индиректно влијание за тоа каков вид на стручни училишта би требало да вршат образовна дејност во конкретните општини. Но, истовремено покрај надлежностите да ги именуваат директорите на училиштата и да се грижат за одржување и инвестиции во истите, локалните општини исто така имаат надлежност да предлагаат укинување на одредени училишта и формирање на нови училишта. Од тие причини, одлуките поврзани со видот на стручни средни училишта и општи гимназии треба задолжително да бидат во согласност со проценката за потребите од специфичен кадар на локалниот пазар на труд и локалниот стопански развој.³⁸ Според изјава на Др. Костадин Петковски од Бирото за развој на образованието со новите надлежности општинските училишта ќе имаат право 15-20 % од вкупниот фонд на часови да бидат наменети на тематика кој е специфична за конкретната општина.³⁹ Секако општините немаат дискреционо право да донесат одлука за укинување и формирање на некое училиште, но во секој случај влијанието во донесувањето одлуки е несомнено зголемено во соработка со центарот за стручно образование и обука. Како надоврзување во оваа низа на клучни институции кои имаат надлежност како резултат на децентрализацијата, неминовно е вклучување и на т.н. социјални партнери (како на пр. Родителски одбори и сл.) во донесувањето на овие одлуки со цел истите да можат да одговорат на реалните потреби на населението на локално ниво.

³⁸Национална стратегија за развој на образованието во Р.М. 2005-2015, 2.2.4. Децентрализација и Либерализација, МОН - Скопје, 2006 - стр 171.

³⁹http://www.ngocenters.org.mk/novosti_detail.asp?lang=mk&id=3 последен пат проверено на 24, декември 2007.

3. Вложување во образованието

Анализата на јавните расходи предвидени за образованието во изминативе години почнувајќи од 2002 година покажува континуиран пад на средствата. Сето тоа резултира со застој во развојот на програмите во средното и високото образование. Последица на тој застој е ново произведен кадар кој не може да најде свое место на пазарот на труд. Од табеларниот приказ подолу може да се заклучи дека за сметка на постепеното намалување за 2% во просек на годишно ниво се забележува континуиран пораст на приватното вложување во образованието.

Табела 2. Преглед на расходите во образованието⁴⁰

	2002	2003	2004	2005	ЕУ15 (2002)	НЗЧ (2002)
Јавни расходи за образование	11,029	10,941	11,186	11,477		
Во проценти од БДП	4.5	4.4	4.2	4.0	5.2/5.6	4.7/5.0
Во проценти од вкупните расходи	11.2	11.3	11.7	11.5	11.7	9.4
Приватни расходи за образование 2/	3,111	3,126	3,431	3,962
Во проценти од БДП 2/	1.3	1.2	1.3	1.4	0.8	1.1
Вкупни расходи за образование (јавни и приватни) 2/	14,140	14,066	14,617	15,440
Во проценти од БДП 2/	5.8	5.6	5.5	5.4	6.0/6.4	5.8/6.1

Тоа значи дека родителите кои како даночни обврзници и покрај тоа што придонесуваат редовно за финансирање на буџетот, се принудени дополнително да го финансираат образованието на своите деца. Приватното вложување во образованието покрај стандардното купување на учебници станува пракса во Македонија, токму поради слабите резултати кои самите ученици ги постигнуваат во рамки на редовното образование.

Извештај „Преглед на јавните расходи“, Одделение за намалување на сиромаштијата и економско управување, Регион на Европа и Централна Азија, Светска банка, стр: 23.

Со цел да им овозможат добро образование и иднина на своите деца, родителите плаќаат средства за дополнителни часови по одредени предмети. Тоа е индикатор за неквалитетното формално образование во Македонија кое е последица на отсуство на стратегија за тековното надградување и прилагодување на наставни програми согласно современите трендови.

Слабите резултати се одраз на намаленото ниво на јавно вложување во образованието. Во 2006 година, вложувањата во образованието изнесувале 3,5%⁴¹. При креирањето на буџетот на владата за 2007 година владата во рамки на програмите за модернизација на средното образование определила во делот на јавни приходи цели 2,800,000 ден, додека приходите од донации изнесуваат 64,480,000 ден а од заеми 14,000,000 ден⁴². Значи, вкупниот износ на средствата за оваа година се 81,280,000 ден. Во 2006 година, средствата се уште помали и изнесуваат вкупно 38,000,000 ден од кои 5,500,000 се јавни средства⁴³. Во програмата на Бирото за развој на образованието е поставена цел да се изработат 270 наставни програми за стручното образование⁴⁴. Индикативно е дека во рамки на самата програма не се пресметани буџетските импликации, ниту пак одблиску е наведена проекција на средствата потребни за реализација на поставената цел. Наместо прецизна проекција е наведено следново „наведените активности ќе бидат реализирани доколку навремено се обезбедат средствата за надворешните соработници⁴⁵„. Токму поради овој континуиран пад Македонија е рангирана дури на 120 место според вложувањето ов образованието.⁴⁶

⁴¹Извор: Завод за статистика.

⁴²Владини програми по централен буџет 2007.

⁴³Владини програми по централен буџет 2006.

⁴⁴Годишна програма за работа на Бирот за образование за 2006 година, Скопје, јануари 2006, стр 6.

⁴⁵Годишна програма за работа на Бирот за образование за 2006 година, Скопје, јануари 2006, стр 6.

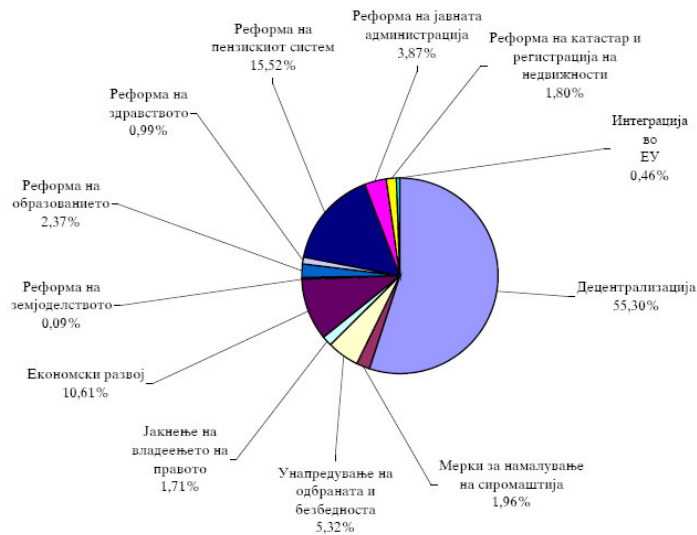
⁴⁶<http://www.a1.com.mk/vesti/default.asp?VestiID=79538>

4. Буџет 2008 година.

Од неодамна владата започна кампања за промовирање на образованието. Според изјавата на премиерот мотивите за отпочнување на оваа кампања треба да се бараат во исклучително нискиот процент на високо квалификувана работна сила што пак е причина за малиот број на странски инвестиции. Како што изјавува премиерот, компаниите од рангот на Џенерал контролс, Џонсон Мети итн. бараат високо образована, а не евтина и ниско квалификувана работна сила. Но, ниските резултати на македонските средношколци на меѓународните испитувања нема да се поправат преку инвестирање на големи суми пари во кампањи, туку преку креирање на наставни програми и вложување во капитални проекти кои ќе им овозможат на учениците пристојни услови за работа и современи методи кои ќе ја поттикнуваат љубопитноста и потребата самостојно да ги пронајдат одговорите на поставените прашања.

Буџетот од оваа година онака како што е предложен од стана на министерството одделува цели 357,000,000 денари (5,825,187 евра) за реформите во образованието⁴⁷. Изразено во проценти тоа изнесува само 2,37% од вкупниот износ на буџетот⁴⁸. Ако ги споредиме средствата наменети за останатите сектори ќе заклучиме дека образованието кое се обидуваме преку рекламната кампања да го промовираме е на 7 место на приоритетната листа на владата.

Графикон 2. Распределба на средства според владини програми



⁴⁷Предлог буџет за 2008 год, стр 12.

⁴⁸Предлог буџет за 2008 год, стр 13.

Од оваа сума на 357,000,000 денари, според структурата на изворот на финансирање најголемот дел 285,000,000 денари произлегуваат од заеми. Среднорочните цели кои си ги поставила самата влада со стратешкиот документ за развој на образованието 2005-2015 е покачување на средствата од буџетот што ќе се издвојуваат за образованието на 5%. Тоа би значело Македонија да го врати нивото на вложените средства на истото ниво на кое била пред 2002 односно 2001 година. Според буџетот за 2008 година, владата определила цел да се креираат 350 наставни програми со кои ќе се промовира новиот концепт на средното образование. За таа цел, вкупниот буџет на бирото за образование е 131 650 денари⁴⁹. Ако ги разгледаме ставките на кои ќе се трошат средствата за севкупните тековни активности предвидени во средното образование ќе увидеме дека од вкупната сума од 2,071,000,000 денари, дури повеќе од половината 1,416, 956,000 денари се распределни за плати⁵⁰. Во високото образование најголемиот универзитет Св. Кирил и Методиј ќе добие 2,420,146,000 денари, од кои 1,130, 703,000 се наменети за плати, а останатиот дел од средствата е за услуги, греење, струја, патни трошоци и сл⁵¹. Ова јасно укажува на тоа дека буџетот не е развојно ориентиран и дека вака поставените реформски цели наведени во рамки на стратешките документи за развој на образованието не би можеле да се постигнат.

Табела 3. Буџет на Град Скопје⁵²

Буџет на град Скопје	Средства за средно образование	Број на средношколци	Средства по ученик (годишно ниво)	Средства по ученик (месечно)
2,924,267,500 (47,715,416 евра)	447,392,261 (7,294,084 евра)	29 694	15,066 денари (245 евра)	1,674 денари 27 евра

Слична е состојбата со средствата што општинските буџети ги трансферираат до средните училишта. Скопје како главен град располага со буџет од 2,924,267,500 денари од кој издвојува 447,392,261 денари за средно образование. Оваа сума е предвидена за сите 27 средни училишта во градот вклучувајќи ги тука и стручните, мешаните училишта и гимназиите. Ако се земе предвид дека во сите средни училишта се регистрирани вкупно 29 694 ученици тогаш со буџетските средства определени за оваа година за секој средношколец се определени само 15,066 денари годишно. Тоа значи дека градот издвојува цели 27 евра по ученик секој месец во годината. Тоа е премалку во споредба со потребите за осовременување на наставните методи. Дека Скопје издвојува премалку средства за средношколците доволна е споредбата со Штип, кој иако има помал буџет истиот кога би се распределил по број на ученици ќе се увиди дека Штип инвестира двојно повеќе во средното образование односно 50 евра месечно за секој средношколец⁵³.

⁴⁹Предлог буџет за 2008 год, стр 90.

⁵⁰Предлог буџет за 2008 год, стр 298.

⁵¹Предлог буџет за 2008 год, стр 299.

⁵²Буџетски расходи по функции на ЕЛС за 2008 год.

⁵³Предлог буџет на општина Штип за 2008, стр 10.

5. Препораки

- Креирањето на новите наставни програми наменети за средното стручно и гимназиско образование треба да ги следат компаративните искуства од земјите од регионот и европските стандарди;
- Работењето на Бирото за образование кое е надлежно во делот на креирање на наставните програми треба соодветно да се финасира со цел да одговори на поставените цели;
- Креирање на национална рамка на квалификации кои што ќе го одразат оптималниот квантум на квалификации, вештини и знаења со кои се очекува да располага секој поединец кој ќе се здобие со одредена диплома односно професионална квалификација;
- Оваа рамка која е дел од најновите реформи во образованието насекаде во Европа треба да биде донесена врз основа на компаративна анализа, но и задолжително треба да ги земе предвид анализата на конкретните вештини кои се бараат на пазарот на труд;
- Вклученост на бизнис заедницата при анализа на тековните промени на пазарот на труд кои понатаму би требало да најдат одраз и да се инкорпорираат во рамки на новите наставни програми;
- Консултаци со средношколците и студентите во текот на реформскиот процес, како и консултаци со останатите социјални партнери;
- Прераспределба на вкупно доделените средства во образованието во развојни цели и капитални проекти;
- Одвојување на поголем износ на средства за истражување во рамки на самите универзитети.



БУЏЕТСКА АНАЛИЗА бр 5.

Анализа на политиката за повисоко ниво на вклучување на ромската популација на сите нивоа на образовниот систем

(Анализата произлезе во соработка помеѓу Центарот за Истражување и
Креирање Политики и Баирска Светлина)

Анализа на политиката за повисоко ниво на вклучување на ромската популација на сите нивоа на образовниот систем

1. Вовед

Македонија започна да се подготвува за Декадата на вклучување на Ромите во 2004 со формирањето на Национален комитет и работни групи кои изработија Национална стратегија за Роми 2005-2015⁵⁴ (понатаму - Стратегија), Акциони и Оперативни планови за поединечни стратешки области. Стратегијата ги опфаќа суштинските области во кои е потребна системска поддршка на ромското население: услови на живеење и домување, вработување, образование, здравство, социјална помош и заштита, заштита на човековите права, култура, медиуми и специфичните проблеми на жената Ромка. Активностите се раководени од страна на владино Координативно тело, кое е одговорно за нивна подготовка, спроведување и мониторинг.

Иако на почетокот на Декадата на Ромите, Македонија беше истакната како земја пример за добро испланирани активности, според оценките на Decade Watch⁵⁵ за степенот на спроведување на планираните активности (во периодот 2005-2006), Македонија е оценета со 1.37 (скала 0-4). Оваа оцена означува дека во земјата се превземени иницијални чекори, но не се систематски или во обем соодветен на планираната програма. Според оцената, Македонија заостанува зад Бугарија и Хрватска, а се наоѓа нешто понапред од Србија и Црна Гора.

⁵⁴Министерството за труд и социјална политика *Национална стратегија за Роми (2005-2015), јануари, 2005*

⁵⁵Извор: "Decade Watch 2007" -Мониторинг на прогресот на Декадата за вклучување на Ромите 2005-2015. Извештајот се однесува за 2005 и 2006

2. Финансиска поддршка за образовните активности од Декадата

Неколку министерства во буџетите за 2006 година предвиделе средства за финансирање на активности од Декадата на Ромите⁵⁶. Иако Министерството за образование и наука (МОН) во Оперативниот план предвидува дека за реализација на активностите во 2006 и 2007 година ќе бидат потребни 771.648 евра, тие реално во својот буџет немаат вклучено ставки за нивно финансирање. Активностите спроведени до сега најчесто се финансираат од Фондот за образование на Ромите(REF)⁵⁷ (види табела 1). Други позначајни донатори се Холандската амбасада во Македонија и Фондацијата Песталоци во соработка со USAID. Најголемиот број од активностите се координирани од страна на ФИООМ.

Табела 1. Донации пристигнати во Македонија за спроведување на образовните активности од Декадата на Ромите (2005-2007)

Организација / Донатор	Сума (ЕУР)	Вкупна сума на донации (ЕУР)	Број на ромско население	Сума по глава на ромски жител (ЕУР)
Фонд за образование на Роми	1.528.781	2.495.559	53,879	46
Холандска амбасада во Македонија	607.000			
УСАИД, ФИООМ, Фондација Песталоци	359.778			

Во поглед на донациите од Фондот за образование на Роми кои ги имаат добиено соседните земји (по глава на жител - види Табела 2), Македонија стои релативно добро во споредба во Бугарија и Србија, но слабо во споредба со средствата кои и се доделени на Хрватска. Сепак, поради несигурните податоци во врска со реалниот број на ромско население во секоја од државите, пресметката на потенцијалните корисници на средствата е проблематична.

Може да се заклучи дека иако Министерството за образование и наука не ги вклучило образовните активности од Декадата во својот буџет за 2006 и 2007, средствата добиени од донации ја надминуваат сумата предвидена за овој период во оперативните планови. Според тоа, Македонија успешно реализирала дел од планираните активности како резултат на активната вклученост на бројни граѓански организации.

Држава	Македонија	Албанија	Србија	Хрватска	Бугарија
Донација (ЕУР)*	1.528.781	186.000	2.252.682	585.690	4.505.364
Број на ромско население според официјалните статистики (процент од вкупното население)**	53,879 (2.69%)	1,261 (0.04%)	108,193 (1.44%)	9,463 (0.21%)	370,908 (4.68%)
Број на ромски деца до 18 години и процент од вкупното ромско население**	20,782 38.6%	631 50%	44,375 41%	4,684 49.5%	146,880 39.6%
Средства по глава на ромски жител (ЕУР)	28	147	21	62	12

*Податоци од: www.romaeducationfund.hu

**Податоци од: Open Society Institute *Monitoring Education for Roma - A Statistical Baseline for Central, Eastern and Southeastern Europe*, p.6, 2006

За разлика од претходните години, МОН во буџетот за 2008 предвидува 6 милиони денари (околу 97.000 евра) за образовни активности од Декадата. Овие средства претставуваат помалку од половината од предвидените со оперативниот план (2.054.399). Иако распределбата на овие средства сеуште не е направена, како приоритетна активност е наведена изградба на средно училиште во општината Шуто Оризари. Сепак, МОН нема предвидено средства за овој проект во оперативните планови, поради намерата тој да се реализира со помош на донации.

⁵⁶ Министерството за труд и социјална политика одвоило околу \$300.000 (од кои \$270.000 за вклучување на ромските деца со навршени 6 години во предучилишно образование),

⁵⁷ Министерството за здравство - \$80.000, Министерството за транспорт и врски - \$20.000
<http://romaeducationfund.hu/>

3. Анализа на Стратегијата и Оперативниот план во делот - Образование

Во делот од Стратегијата посветен на образованието е понуден опис (поткрепен со статистички индикатори) на моменталната слаба вклученост на Ромите во образовниот систем и нискиот квалитет на образование со кој тие се здобиваат и понуден е приказ на главните причини за овие состојби. Главните проблеми се доста успешно идентификувани, а препораките се детално образложени во тригодишниот оперативен план за периодот од 2006 до 2008 година. Сепак, планот содржи некои проблематични аспекти кои би можеле да резултираат со слаба координација на планираните активности. На пример, не се определени конкретните одговорности на секоја од партнерските организации и конкретните извори на финансиските средства (т.е. државниот буџет или надворешни донатори) што може да претставува проблем при барањето за издвојување на средства од државниот буџет.

Во Планот се дефинирани четири основни области поврзани со образованието на кои е потребно континуирано да се работи. Во делот кој следува, секоја од нив ќе биде анализирана во контекст на активностите кои се превземени за нејзино спроведување од страна на Владата (т.е. Министерството за образование и наука), како и од граѓанските организации, финансирани од странски донации.

Анализата на реализација на Стратегијата се темели на податоци од: проценката на спроведувањето на Декадата на Ромите од страна на Фондот за образование на Роми, извештаите за мониторинг на Институтот отворено општество (ФИООМ), EU Monitoring and Advocacy Program, Decade Watch и Европскиот центар за малцински прашања. Исто така, спроведени се и интервјуа со претставници на Министерството за труд и социјална политика, Управата за развој и унапредување на образованието на јазиците на националностите при МОН и Бирото за развој на образованието.

3.1. Повисоко ниво на вклучување на ромската популација на сите нивоа во образовниот систем

Првичната активност предвидена во овој дел на Оперативниот план е идентификацијата на сите ромски деца (по ЕМБГ) и возрасни Роми кои немаат завршено основно образование. Со добивањето на овие податоци подобро би се идентификувале реалните потреби за образование на Ромското население и евалуацијата на спроведените активности би се темелела на посигурни извори. Сепак, освен медиумска кампања (финансирана од Фондот за образование на Роми - REF), не е спроведено теренско испитување на населението, поради што

идентификација на ромското население кое треба да се вклучи во образовниот процес се одвива многу бавно. Еден од ретките проекти во кој Министерството за образование поактивно се вклучило во текот на 2007 е процедурата за **отворање на средно училиште** (со комбинирани гимназиски и стручни паралалки) во општината **Шуто Оризари**, чија изградба треба да се случи во 2008.

Со цел исполнување на препораката за олеснување на пристапот до средно и високо образование на младите Роми (со исполнување минимум стандарди)⁵⁸, во средните училишта и на универзитетите се применува принципот на **позитивна дискриминација**. Во согласност со оваа политика, во конкурсот за средни училишта за учебната 2007/2008 е додадена ставка со која се охрабруват учениците Роми да конкурираат во јавните државни училишта. Дополнително училиштата се советувани од Државната комисија при МОН да ги примат и оние ученици Роми кои не ги исполнуваат условите за упис. Сепак, конечната одлука за прием останува на училиштата, а искуствата на ромските активисти покажуваат дека администрацијата во средните училишта, како и граѓаните од определени општини⁵⁹ не се особено отворени кон вакви иницијативи.

Државните универзитети имаат посебни квоти за студентите Роми, кои го одразуваат бројот на вкупното ромско население во државата. Сепак, според анализите на REF⁶⁰, одржливоста на оваа политика би можела да биде проблематична поради фактот што во државниот буџет не се предвидени средства за трошоци и стипендии за студентите Роми, туку за нив важат истите критериуми за стипендирање како и за останатите студенти.

3.2 Намалена стапка на осипување на ромски деца на сите нивоа на образовниот систем

Проблемот на драматичното осипување на ромските ученици во текот на основното и средното образование е најјургентен аспект од Стратегијата. Податоците од EU monitoring програмата⁶¹ укажуваат на делумно подобрување во последните 4-5 години во поглед на бројот на Роми кои посетуваат основно образование, но апелираат дека процентот на осипување (кој според податоците на МЦМС⁶² изнесува 60%) сеуште е многу висок во споредба со учениците од други националности⁶³.

⁵⁸Види: Министерство за образование и наука *Оперативен план за образование*, 2005

⁵⁹Ибрахим Ибраими - бивш вработен во Европскиот центар за малцински прашања, го споменува случајот кога граѓаните од Битола протестираше по повод запишувањето на ромски деца во некои од училиштата

⁶⁰Види: Roma Education Fund. *Advancing Education of Roma in Macedonia: Country Assessment and the Roma Education Fund's Strategic Directives*, 2007

⁶¹Види: Open Society Institute and EU Monitoring and Advocacy Program: *Equal Access to Quality Education for Roma, Vol.2 -Monitoring Reports*, 2007

⁶²МЦМС *Применето образование за младите Роми - Извештај за постигнувањето*, 2005

⁶³Види: Open Society Institute and EU Monitoring and Advocacy Program: *Equal Access to Quality Education for Roma, Vol.2 -Monitoring Reports*, 2007

Како резултат на проектите за помош на средношколците Роми, осипувањето од средните училишта е делумно намалено, но сепак, најрадикалниот позитивен тренд се забележува кај запишаните студенти Роми, чиј број нагло расте од само 9 во 1994 до околу 200 во 2006.⁶⁴

Како финансиска стимулација за продолжување на образованието, МОН има предвидено 180.000 денари (3.000 евра) за **стипендирање на 10 средношколци Роми** со просек над 4.5⁶⁵, а се очекува следната година бројот на стипендисти да се зголеми на 30.

Главниот финансиски поддржувач на политиката на стипендирање на ромите е ФИОМ (преку Образовниот фонд за Ромите)⁶⁶. Тие, во соработка со МОН имаат доделено стипендии и менторска помош за **речиси сите Роми кои се запишале во средните училишта во учебната 2005/2006 година**. Според податоците на ФИОМ, од 657 средношколци Роми, кои во текот на учебната 2005/2006 година биле вклучени во проектот, 498 продолжиле да добиваат стипендија и менторска помош во училиште следната година.⁶⁷

Програмата за стипендирање на студенти Роми, реализирана од Romaversitas и 'The Roma Memorial University Scholarship Program', ПОД координација на ФИОМ се спроведува од 2001 година, со цел да се задржат студентите Роми на факултетите. Програмата нуди стипендии и менторска помош (од страна на професор и студент) за студентите на општествени науки. Услов за задржување на стипендијата е редовното преминување во следната студиска година. Порастот на бројот на запишани Роми на факултетите во најголем дел се должи на оваа иницијатива.

Како дополнителна активност за **подобрување на успехот на учениците Роми**, во 2006 е започнат тригодишен проект од страна на ФИОМ, со финансиска поддршка на Холандската Амбасада. Со него се опфатени 1.580 деца Роми од 10 основни училишта низ Македонија, на кои им се нуди: поддршка во одредени наставни предмети, бесплатни учебници и училишен прибор, обука на наставниците за современи настави и вклучување на родителите во различни образовни активности. Сепак, ако се земе во предвид дека во моментот повеќе од 8000 деца Роми посетуваат основно училиште, бројот на оние опфатени е релативно мал во споредба со опфатот на средношколци и студенти. За илустрација, МОН сеуште го нема спроведено планот за **бесплатно обезбедување на учебници и училишни помагала за 8000 ученици во основните училишта**

⁶⁴Форум Плус Образование за ромска ренесанса, број 45, јули, 2006

⁶⁵Министерство за образование и наука: Програма за развојна дејност во ученичкиот стандард, 2007 <http://www.mon.gov.mk/en/home/component/content/195>

⁶⁶Види: <http://www.soros.org.mk/default.asp?lang=eng&menuid=242>

⁶⁷Услов за добивање на стипендија е училишниот успех, кој треба да биде над 3.50 за да се добие целосна стипендија (480 ЕУР), а доколку е под 3.50, стипендијата е делумна (100 ЕУР).

што би претставувало значаен придонес за бројни ромски фамилии. Тригодишната програма на Министерството за труд и социјална политика -"Инклузија на деца Роми во јавни предучилишни установи", финансирана од донации на REF е започната во 2006 година со цел да се обезбедат 'услови за вклучување на сите ромски деца во задолжителното предучилишно образование'⁶⁸. Министерството има одвоено средства за ангажирање на 15 негователи во 15 градинки за период од 22 месеци, а Канцеларијата на УНИЦЕФ во Скопје има обезбедено средства за дидактички материјал и за обуки за вработните.

3.3 Зајакнување на капацитетите на наставниот кадар и на училишните структури за препознавање и за менаџирање на конфликтните ситуации од недоволното ниво на сензитивност за културните разлики

Истражувањето спроведено од ERRС/ЦРС/МПЖ укажува дека доколку учениците се чувствуваат дискриминирани од страна на наставниците и соучениците, постои голема веројатност дека предвреме ќе го напуштат образованието.⁶⁹ Поради тоа, планираните активности на МОН за обучување на наставниците за справување со проблемот на дискриминација, иако се особено важни, сеуште не се реализирани. Единствените проекти за анти дискриминација и рушење на предрасудите се организирани од страна на невладини организации (на пр. ФИООМ, МЦМС). Сепак, во новите наставни програми за граѓанско образование, кои се во фаза на подготовка од страна на БРО, почитувањето на разликите и анти дискриминацијата се едни од централните принципи.

3.4. Зголемен број на соодветно образовани наставници Роми

За реализирање на иницијативата за зголемување на бројот на наставници Роми, во оперативниот план се предвидува **воспоставување на студиска група на ромски јазик на педагошките факултети**. Но, постои голема веројатност дека оваа иницијатива нема да се реализира во скоро време бидејќи од Деканатот на Педагошкиот факултет не е наидено на поддршка за отворање на ваква група на факултетот⁷⁰. Оваа состојба ќе претставува кочница за реализирање на предметот 'Јазик и култура на Ромите', кој од следната година ќе биде воведен како изборен од 3-9 оделение. Бидејќи во моментот не постојат доволно наставници кои го говорат ромскиот јазик, БРО ја разгледува можноста за обучување на Роми дипломирани на други факултети да го предаваат предметот.

⁶⁸Види: Министерство за образование и наука *Оперативен план за образование*, 2005

⁶⁹Запишани коментари од Европски центар за правата на Ромите и Национален Ромски Центар, 2006, <http://www.nationalromacentrum.org/documents/ERRC-NRC-Macedonia-ICESCR-September-2006-Macedonian.doc>

4. Заклучок

Од анализата може да се забележи дека главни финансиери на образовните активности од Стратегијата се странските донатори во координација со македонски невладини здруженија. Тие се јавуваат и како главни поддржувачи и спроведувачи на активностите. Иако реалните ефекти од овие проекти допрва се очекува да се видат, за понатамошно успешно спроведување на активностите предвидени со Стратегијата неопходно е посистематско вклучување на институциите на системот, со цел да се осигура нивната одржливост. Одговорните министерства се вклучени како партнери во поголемиот број од проектите, но нивната улога обично е административна и честопати изостанува ангажман во смисла на прилагодување и менување на одредени политики. Поради тоа, постои ризик овие политики да бидат раководени од донации (donor driven) и зависни. Стратегијата претставува показател за осетливоста на Владата за ромските прашања, но само со активна вклученост во нивно решавање може да се потврди јавно декларираната посветеност.

⁷⁰Според Ибрахим Ибраими, аргументот на Деканатот по средбата со неколкумина ромски активисти, бил дека не постојат доволно магистри и доктори на науки по Ромски јазик и литература

5. Препораки

Проценувајќи ја досегашната реализација на активностите од Декадата на Ромите во Македонија, REF нагласува неколку фактори кои се јавуваат како пречки. Една од главните е недоволната застапеност на образовните активности од акционите планови во државниот буџет. Иако декларативно, парламентарните претставници, Премиерот и Министерите имаат изразено силна поддршка за спроведување на предвидените активности, недоволен дел од буџетот е одвоен за подобрување на вклученоста на Ромите во образовниот систем.

Проблематичен е и фактот што досега не се креирани нови политики и сеуште се на сила старите кои го кочат реализирањето на некои од предвидените активности. Како основни системски пречки на чие надминување треба да се работи би можеле да се наведат:

- недостатокот од континуиран и сеопфатен процес на прибирање податоци за ромското население, кој резултира со проблеми во планирање на активностите и следење на нивниот успех
- непостоење на сеопфатни податоци за квалитетот на образованието, т.е. јасни индикатори за постигнувањата кои би укажале на слабостите во образованието на ромските ученици и специфичните проблеми.
- покрај постоењето на Координативно тело за Декада на Ромите, не се јасно дефинирани одговорностите на поединечните институции и сите иницијативи треба да се спроведат од највисоко министерско ниво, што значајно ги кочи и успорува активностите.
- Административните процедури за запишување во основните училишта се препрека за многу ромски семејства кои не ја поседуваат целосната документација потребна при уписот.
- Постои мал број на наставници Роми, поради што ромските деца најчесто ги учат наставници од други националности, од кои голем дел имаат негативни стереотипи кон ромското население.
- Не постои закон против дискриминација на училиште на кој би можеле да се повикаат лицата кои биле жртви на дискриминаторски однос.
- Родителите Роми се многу малку вклучени во училишните одбори и немаат прилика да учествуваат во процесите на донесување одлуки
- Механизмите на финансирање во образованието се неадекватни, што особено влијае на образованието на ромите. Не постои помош (во форма на учебници, наставни средства, бесплатни оброци и сл.) за социјално загрозените семејства.

- Не е пресметана формула за трошоците за образование за поединечен ученик. Ваквата формула може да претставува мотивација за училиштата да го поддржуваат запишувањето и поголемото учество на ромите во образованието.

Најголемиот дел од овие политики се обработени во Стратегијата и предвидени се начини за нивно надминување. Сепак, телата одговорни за нивно реализирање (во прв ред - Координативното тело за Декадата на Ромите), воглавно поради недоволни финансиски средства и недостиг од човечки ресурси немаат преземено доволно активности за справување со овие проблеми.



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



INSTITUTE FOR
**Sustainable
Communities**

CIVIL SOCIETY STRENGTHENING PROJECT