МОН не одговара соодветно на растечките потреби за образовни асистенти во Источниот Регион на Македонија: потребен е сеопфатен пристап во решавањето на образовните потреби на учениците со попреченост

Автори: Родна Деолска и Викторија Димитрова-Јованова

1. Дефиниција на проблемот

а. Податоци на *Министерството за образование и наука* покажуваат дека во учебната 2026/2027 година, во македонскиот образовен систем се ангажирани вкупно 1 524 образовни асистенти – од нив, 1 358 се вклучени во основното, а 166 во средното образование[1]. Овие официјални податоци упатуваат на заклучокот дека има постепено зголемување на бројот ангажирани лица за потребите на учениците со посебни потреби. Кон крајот на август 2024 година *Министерството* објави дека за учебната 2024/2025 година спровело оглас за ангажирање 1 000 образовни асистенти[2], потоа во 2025 година беше објавено дека за учебната 2025/2026 година биле ангажирани 1 476 асистенти[3]. Минатата учебна година во образовниот процес првпат беа вклучени асистенти за ученици од средното образование. Од вкупно 1 476 асистенти таа година, според податоците на Министерството 130 биле ангажирани во средните училишта низ целата земја. Проценатa на *Министерството* е дека оваа бројка ангажирани професионалци и нивната стручна обука, соодветствуваат на потребите на сите училишта низ државата.

Овој документ за политики поткрепува три тврдења, кои конкретно се однесуваат на Источниот Плански Регион на Македонија и кои укажуваат на тоа дека и покрај официјалните информации за зголемување на бројката, државата сè уште нема соодветен одговор за растечката потреба од образовни асистенти во основните и во средните училишта[4].

б. ***Прво,*** независно од тоа дали државата навистина ангажирала толкав број асистенти колкав што објави Министерството, недостигот на асистенти е очигледен во најмалку еден регион во државата – тоа е Источниот Регион. Во новинарско истражување за потребите на медиумот на заедницата „Локал Актив“ собравме податоци за 12 основни и за 10 средни училишта во шест општини во Источна Македонија (Делчево, Берово, Пехчево, Виница, Кочани и Штип), во секое од нив недостасуваат меѓу 2 и 10 асистенти. Во однос на потребите на учениците со одредени попреченост, во училиштата во Кочани во моментов се ангажирани 16 асистенти, а има потреба од уште најмалку 10. Во Делчево во тековната учебна година се ангажирани 12, а има потреба од уште 5. И во училиштата во Берово, Пехчево, Виница и Штип се изјасниле дека имаат потреба од дополнително ангажирање асистенти. Состојбата со недостигот на асистенти е идентична низ целата држава[5].

Второ, формулациите во *Правилникот за норматив за образовниот асистент, описот на компетенциите и работните задачи* од 2025 година отвораат простор во кој Министерството може да ангажира кадар со обврски што не се однесуваат на помош на децата со посебни потреби и во таа смисла, бројката што МОН ја објавува да не соодветствува на причините за кои лицата се ангажирани како образовни асистенти. Имено, во членот 7 од *Правилникот* од 2025 година стои дека „во една паралелка може да има само еден образовен асистент“ и дека „образовен асистент обезбедува поддршка на еден до три ученици со попреченост во иста *или различна* паралелка, во зависност од индивидуалните потреби на учениците“. Во истиот член дополнително се пропишува дека еден асистент може да обезбеди *поддршка и за наставникот и за целото одделение – според потребите* (н.з)[6]. Овој *Правилник* е повеќекратно ревидиран. Во неговата претходна верзија од 2020 година членот 7 е значително покус – во него не е експлицитно наведено дека образовниот асистент може според потребите да обезбедува поддршка за наставникот и за целото одделение. Дополнително, во постарата верзија не е предвидено еден асистент да може да обезбедува поддршка на ученици од „*различна паралелка*“[7].

Трето, парцијалните конкурси што ги распишуваат училиштата на почетокот на секоја учебна година треба да произлегуваат од реално утврдените потреби за образовна поддршка на учениците и во согласност

[1] МОН (2026), Јаневска: Со оптимизирана училишна мрежа, подобрени услови за настава и учебници за сите ученици, утре започнува новата учебна година

[2] МОН (2024), МОН: Над 1 000 образовни асистенти во новата учебна година ќе бидат поддршка на учениците со попреченост.

[3] МОН (2025) Го унапредуваме инклузивното образование, заедно да го развиваме инклузивното општество

[4] Овие аргументи не го исцрпуваат целосно проблемот со образовните асистенти во Македонија туку се фокусираат само на неколку аспекти на проблемот.

[5] Официјални податоци добиени преку општинските служби според *Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер*. Дел од овие податоци се објавени во Деолска Р. и Димитрова-Јованова Ј. (2026) Тивките херои во училниците на медиумот на заедницата „Локал Актив Исток“.

[6] МОН (2025), Правилник за норматив за образовниот асистент, опис на компетенциите и работните задачи (2025)

[7] МОН (2020) Правилник за нормативот, описот на компетенциите и работните задачи на образовниот асистент

Финансирано од Европска Унија

ЕУ со ТЕБЕ

RESIS
ИНСТИТУТ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ НА ОПШТЕСТВЕНИОТ РАЗВОЈ

со соодветниот Правилник[8]. Во практиката, сепак, нејасно е до кој степен бројот позиции за кои се распишува конкурс е определен според индивидуалните потреби на учениците и нивното право на поддршка, а до кој степен тоа зависи од расположливите буџетски средства, кадровските можности на училиштето и од бројот одобрени позиции. Конкурсите се објавуваат преку јавни огласи, со утврдени услови за ангажман, но недостига доволно транспарентен механизам преку кој би можело да се утврди дали бројот објавени и пополнети позиции соодветствува на вкупниот број поднесени барања и на реалните потреби на учениците.

Оттука, за да може да се потврди точноста на податоците за вкупниот број образовни асистенти што ги објавува Министерството за образование и наука, потребно е тие да се споредат со бројот ученици за кои е утврдена потреба од поддршка, бројот на поднесени барања од училиштата, одобрените позиции и фактички ангажираните асистенти. Бројот ученици со попреченост што биле вклучени во образовниот процес во периодот од 2015 до 2026 година постојано се менува[9]. Делумна последица на оваа променливост е тоа што образовните асистенти се ангажираат на определено време, односно преку конкурси од училиштата според потребите за секоја учебна година. Ова не им дава работна сигурност на асистентите и тоа е еден од нивните клучни структурни и институционални проблеми – нестабилниот модел на финансирање и ангажман.

в. Според последниот Попис на населението и домаќинствата од 2021 година, во вкупното резидентно население, бројот лица со попреченост изнесува 94 412. Во вкупната бројка влегуваат 3 896 лица што имаат проблеми со комуникацијата или кои имаат когнитивна попреченост, 5 947 луѓе што имаат проблеми со слухот, 12 374 со видот и 38 499 со

возраст	движење	вид	слух	комуникација	други тешкотии
0-14	258	307	69	385	655
15-65	13597	5678	1419	2193	18098

движењето. Во службената јавно достапна статистика нема податок колкав дел од овие луѓе имаат повеќе типови попреченост истовремено. Државниот завод за статистика (ДЗС) евидентирало повеќе од 33 000 лица под категоријата – „друг тип тешкотии“.

Проблем со јавно достапните податоци се грубите категории во кои во МАКСТАТ базата ДЗС ја става возрасната граница – има три групи што се конструирани во врска со критериумот „работоспособност“. Првата група се лица до 14 години, втората група од 15 до 65 години и третата ги евидентира луѓето над 65-годишна возраст. Според ова не можевме да утврдиме колава е бројката на млади луѓе што се во средно образование (од 15 до 18 години), а на кои потенцијално би им бил потребен образовен асистент. Во категоријата до 14 години официјално има вкупно 1 674 лица со некаков тип попреченост. Од нив најголем број (385) имаат проблеми со комуникацијата[10].

Во Македонија, отсуството на внимание во евидентирањето на случаите може да се посведочи на ниво на училиштата бидејќи повеќе укажувања на професионални образовни асистенти во наше неодамнешно квалитативно истражување, го поткрепуваат фактот дека има извесен број деца што им поминуваат „под радарот“ на службите, односно на кои фактички им е потребен асистент, но тие не се евидентирани како лица со таква потреба. За еден ученик да добие образовен асистент, потребно е да има документација со која се потврдува неговата состојба, а која се утврдува и се издава во согласност со Меѓународната класификација на функционирање, попреченост и здравје (МКФ), која ја прават стручни тимови специјални едукатори и рехабилитатори. Поради обемноста на постапката, таа може да трае и со месеци и да има мошне неизвесен исход и покрај јасните класификации на типовите попреченост и потребите на учениците[11].

г. Проблемот е важен за јавните политики бидејќи недостигот и нестабилниот ангажман на образовни асистенти, го ограничуваат еднаквиот пристап до квалитетно и инклузивно образование за учениците со попреченост. Доколку остане нерешен, дел од учениците нема да ја добиваат потребната поддршка, што може да влијае врз нивното учество, напредок и задржување во образовниот процес, а истовремено да го зголеми товарот врз наставниците и родителите, и да ги продлабочи нееднаквостите меѓу учениците и регионите. На подолг рок, ваквата состојба може да ги продлабочи нееднаквостите меѓу учениците, општините и регионите и да создаде дополнителни социјални и економски трошоци за државата.

5. Анализа:

а. За оваа состојба идентификуваме најмалку три предизвици поврзани со функционирањето на образовните асистенти, пред сè во Источниот Регион од Македонија.

Прво, состојбата со недостиг на кадар наспроти реалните потреби може да се објасни преку неколку структурни фактори:

[8] МОН (2025) Правилник за начинот на побарување на образовен асистент, начинот на селекција и избор на образовен асистент, како и програмата за обука на образовен асистент
[9] УНИЦЕФ (2022) Профил на детската популација во Република Северна Македонија
[10] ДЗС (2021) Вкупно резидентно население од 0 до 14 години според видот на попреченост, групи на возраст и пол, по општини, Попис 2021
[11] Деолска Р. и Димитрова-Јованова Ј. (2026) Тивките херои во училниците на медиумот на заедницата „Локал Актив Исток“.

(i) *Недоволно прецизното планирање што би било засновано на реални индивидуални образовни потреби:* Организација за економска соработка и развој (OECD) во препораките на индикаторите за инклузивно образование нагласува дека инклузивните образовни системи бараат не само кадровско зголемување и засилување, туку и прецизно *усогласување помеѓу потребите на учениците и распределбата на ресурсите.* Без ваков пристап, зголемувањето на бројките останува формално, без реално подобрување на пристапот и квалитетот на поддршката[12]. Како што демонстриравме, Македонија нема целосна јасност и транспарентност во достапните податоци што би сугерирале колкава е навистина потребата од образовни асистенти – иако на пописите се собираат овие податоци, ДЗС во МАКСТАТ базата нема доволна прецизност за потребата во основните и средните училишта. Ова, наспроти препораките на OECD, не дозволува да се усогласат вистинските потреби и распределбата на ресурсите.

(ii) *Несоодветната географска распределба на асистентите*: Политиките на Министерството за образование не се доволно сензитивни за потребите дистрибуирани според географската поставеност на потребите – ученик со реална потреба од образовен асистент во Берово, Пехчево или Делчево ја нема истата шанса да добие соодветен третман од образовен асистент како ученик во Општина Центар во Скопје. Проблемот не се однесува само на вкупниот број ангажирани образовни асистенти на национално ниво, туку и на тоа каде се распоредени асистентите во однос на реалните потреби на учениците во различните општини и региони. Доколку распределбата на асистентите не се темели на прецизна процена на потребите по општини и училишта, може да се создаде состојба во која национално гледано бројот на асистенти се зголемува, но во одредени средини и понатаму има недостиг од кадар. Податоците собрани за Источниот Регион укажуваат токму на ваква состојба. Во 12 основни и во 10 средни училишта во Делчево, Берово, Пехчево, Виница, Кочани и во Штип се идентификувани дополнителни потреби за образовни асистенти. На пример, во Кочани во моментот се ангажирани 16 асистенти, но училиштата укажуваат на потреба од најмалку уште 10, додека во Делчево се ангажирани 12, а недостасуваат уште најмалку 5 асистенти. Ова покажува дека националниот број ангажирани асистенти сам по себе не може да покаже дали поддршката е рамномерно достапна за учениците, доколку не се знае како тие се распределени според бројот и видот на потребите во секоја општина и училиште.

(iii) *Ограничен капацитет на системот за брза реакција на зголемената побарувачка:* Овој проблем се однесува на недоволната способност на системот навремено да одговори на потребата од дополнителна поддршка за учениците со попреченост. Кога бројот ученици на кои им е потребен образовен асистент се зголемува, системот треба навремено да обезбеди соодветен број обучени асистенти и да овозможи нивно брзо ангажирање и распоредување во училиштата. Во услови кога овие процеси се бавни или кога нема доволно достапен кадар, се создава јаз меѓу реалните потреби на учениците и расположливата поддршка, што може да доведе до доцнење или недостапност на услугата. Пример за тоа е објавата на огласи за ангажман на асистентите во поголем број училишта откако започна учебната 2026/27 година.[13]

Исто толку важен проблем што произлегува од политиките на МОН е несоодветниот модел на ангажирање на образовните асистенти, кои најчесто се вработуваат на определено време преку училишта и ресурсни центри[14]. Ваков пристап е забележан како генерална практика, а е идентификуван од Европската агенција за специјални потреби и инклузивно образование, која укажува дека во повеќе земји доминираат краткорочни и „project-based“ модели на поддршка, кои не обезбедуваат професионална стабилност, а резултираат со висока флуктуација на кадар и ограничен професионален развој.[15]

Напоредно со ова, како проблем се јавува недоволно транспарентниот и фрагментиран систем на планирање и ангажирање образовни асистенти. Конкурсите за ангажирање образовни асистенти се објавуваат парцијално, од страна на училиштата, како што тврдат училиштата – во согласност со нивните тековно утврдени потреби. Ваквиот пристап создава фрагментирани податоци и не овозможува целосен увид во состојбата на национално и на регионално ниво – колку ученици имаат потреба од поддршка, колку асистенти се потребни, колку се ангажирани и каде постои недостиг. Дополнително, променливиот број ученици со потреба од поддршка и краткорочниот карактер на ангажманите ја отежнуваат континуираната процена и планирање на потребите. Затоа е потребно правилниците попрецизно да ги дефинираат критериумите и начинот на ангажирање, а конкурсите и ангажманите да се евидентираат преку унифициран и транспарентен систем. На тој начин, Министерството би имало годишен и ажуриран преглед на потребите и на ангажманите по училиште, општина и регион, што би овозможило навремено

[12] OECD (2023). *Inclusive Education at a Glance 2023: OECD Indicators*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
[13] Civil Media (2024) Децата со посебни образовни потреби ги бараат своите асистенти, министерката ја префрла вината на директорите
[14] Петкова, А., & Шерифи, А (2025), Образовни асистенти: Привремена работа, постојан проблем, Призма.
[15] European Agency for Special Needs and Inclusive Education (2022). *Supporting Inclusive Education Systems: The Role of Learning Support Assistants and Classroom Assistants*. Odense: European Agency for Special Needs and Inclusive Education.

идентификување на недостигот и подобро планирање на ресурсите.

3. Можни патеки за идна интервенција

(i) Подобрување на постојниот модел преку делумни административни и финансиски корекции

Оваа опција подразбира унапредување на сегашниот институционален пристап без суштинска промена на системот, преку зголемување на буџетот за образовни асистенти, поедноставување и забрзување на процедурите за функционална процена и распределба, како и подобра координација меѓу МОН, ресурсните центри и општините. Промените на овој начин би се сосредоточиле на проблемот со недостигот на асистенти во квантитативна смисла и така би се намалиле временските празнини во обезбедувањето поддршка за учениците. Предност на оваа опција е тоа што е со највисока шанса да се спроведе, бидејќи таа не бара законски измени и може релативно брзо да се спроведе. Сепак, големо ограничување е тоа што не ја решава суштинската несигурност на работниот статус на асистентите, унапредувањето на нивната експертиза за проблемот, па проблемите со континуитет и мотивација за да би продолжиле.

(ii) Воведување постабилен модел на ангажман со постојана поддршка и супервизија

Оваа опција подразбира воведување повеќегодишен или постојан ангажман на образовните асистенти, независно од годишните флуктуации, комбиниран со системска обука, менторство и супервизија од специјални едукатори и рехабилитатори. Со ова би се зајакнал квалитетот на поддршката за учениците и би се обезбедил континуитет во односот ученик – асистент. Главна предност е што директно ги адресира најкритичните слабости какви што се нестабилниот работен однос и недоволната стручна подготвеност. Ограничувањето е потребата од дополнителни финансиски средства и институционална подготвеност за управување со ваков модел. На среден рок, оваа опција е изводлива иако за нејзино спроведување е потребен плански пристап за раст и одржливост. За неа исто така е потребно пилотирање во региони со најголема потреба, како, на пример, во Источниот регион.

(iii) Системска реформа и регионален модел на комбинирана поддршка

Оваа опција предвидува поширока системска и стратегиска интервенција, која покрај стабилен статус на асистентите, вклучува и регионално јакнење на ресурсните и на дневните центри како дополнителна, флексибилна поддршка за учениците со покомплексни потреби. Асистентите би биле дел од поширок мултидисциплинарен тим, а поддршката би се приспособувала на различни фази од развојот на ученикот.

Предноста на оваа опција е долгорочната одржливост и квалитет, како и усогласеноста со современите инклузивни политики. Сепак, таа има најниска краткорочна изводливост, бидејќи бара законски измени, значителни ресурси и координација меѓу повеќе институции. Затоа, иако е најамбициозна, оваа опција е посоодветна како долгорочна цел, а не како примарна интервенција.

4. Препорачана акција

Од идентификуваните можности за акција, најсоодветна и препорачана е акцијата за воведување постабилен модел на ангажман со постојана поддршка и супервизија, како среднорочно и системски одржливо решение. Оваа опција директно ги адресира клучните недостатоци во постојниот пристап, нестабилниот работен статус, недостигот од континуитет во поддршката за учениците и отсуството на унифицираност во квалитет на асистентската поддршка. Таа притоа е значително повеќе изводлива од целосна системска реформа.

Оваа опција овозможува реална институционална промена без „кочење“ на системот, бидејќи не бара целосна реконфигурација на образовниот модел, туку унапредување на постојните механизми. Таа ги балансира потребите на учениците (континуитет и квалитет), на асистентите (сигурност и професионален развој) и на институциите (флексибилност и контрола врз ресурсите). За разлика од опцијата за административни и за финансиски корекции, ова решение не останува на ниво на административни корекции, а за разлика од опцијата за системска реформа и регионален модел на комбинирана поддршка, не ја одложува промената во неопределена иднина.

Централна препорака е измена и дополнување на *Законот за основно образование*, конкретно во делот што се однесува на образовната асистенција. Потребно е да се дополни членот 19 што го уредува ангажманот на образовни асистенти (делот каде што се регулира нивниот статус и времетраењето на ангажманот), со нов став што ќе предвиди можност за постојан, повеќегодишен ангажман на образовните асистенти**,** независно од годишните флуктуации во бројот ученици, врз основа на регионални и среднорочни процени на потреби. Оваа измена не го нарушува постојниот систем на функционална процена, туку го надградува и е усогласена со Националната стратегија за правата на лицата со попреченост (2023–2030).[16]

Министерството за образование и наука треба да ја иницира законската измена и да изготви подзаконски акт (правилник) што ќе го уреди моделот на постојан ангажман, јасните критериуми за избор, професионален развој и супервизија на асистентите.

[16] МТСП – МСПДМ (2023), Национална стратегија за правата на лицата со попреченост

Ресурсните центри треба да ја преземат улогата на регионални координатори за менторство и за стручна поддршка, додека општините и училиштата треба да учествуваат во планирањето на потребите и во обезбедувањето логистичка поддршка. Овие чекори се изводливи во рок од 12 до 24 месеци, почнувајќи со пилотирање во региони со најголем недостиг.

Како итна мерка**,** потребно е МОН во координација со училиштата да воведе административна практика за приоритетно продолжување на договорите на постојните асистенти**,** особено кога постои континуитет во работата со ист ученик, со цел да се спречи повторна адаптација и регрес кај децата. Истовремено, потребно е да се обезбеди минимален стандард за обука и супервизија за сите асистенти. Како долгорочна структурна мерка**,** препорачливо е постепено интегрирање на овој модел со поширок форми на поддршка (ресурсни и дневни центри), што ќе овозможи флексибилен и индивидуализиран пристап, без напуштање на начелата на инклузивното образование.

5. Заклучок

Овој краток документ укажува дека недоволната поддршка и нестабилниот ангажман на образовните асистенти претставуваат сериозен системски проблем што директно го нарушува квалитетот и континуитетот на инклузивното образование. И покрај постоењето законска рамка и стратегиски документи, анализата покажува дека слабостите во имплементацијата какви што се краткорочни договори, недоволна обука и недостиг на континуитет, го ограничуваат ефектот на институционалниот одговор. Затоа, како најсоодветна и изводлива интервенција се препорачува воведување постабилен модел на ангажман на образовните асистенти, со континуирана поддршка и супервизија, како решение што ги балансира потребите на учениците, на асистентите и на институциите.

Оваа препорачана акција не е изолирана можност за одреден регион, туку дел од поширокатa борба за остварување на правото на еднаков пристап до квалитетно инклузивно образование за сите деца. Јакнењето на улогата и на статусот на образовните асистенти значи јакнење на самиот систем на инклузија, намалување на институционалната дискриминација и создавање услови во кои децата со попреченост ќе можат да го развијат својот потенцијал во редовното образование, а не на неговите маргини.

Во таа смисла, предложените интервенции се надоврзуваат на поширокитe национални и меѓународни заложби за социјална правда, човекови права и инклузивни јавни политики. Како што подобрувањето на локалните услови е предуслов за системска еколошка или социјална промена, така и стабилизирањето на образовната асистенција е клучен чекор кон одржливо и праведно инклузивно образование во Северна Македонија.

Овој кус документ за политики е изработен во рамките на проектот „Медиуми на заедницата за граѓански ангажман: Трансформирање на општествените барања во општествена акција“, кој го спроведува Институтот за истражување на општествениот развој РЕСИС, со финансиска поддршка од Европската Унија. Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на авторите и на издавачите и не ги одразува нужно гледиштата на Европската Унија.