

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Ревизијата на успешност е активност спроведена со цел да ги оцени ризиците и утврди можностите за подобрување на состојбите во начинот на финансирањето на високото образование на јавните универзитети.

Од прелиминарните истражувања кои претходно ги извршивме како и откриените ризични подрачја во областа, произлезе потребата да спроведеме ревизија на успешност со наслов:

Дали начинот на финансирање на јавните Универзитети уреден во законската и подзаконската регулатива е во функција на потребите на јавните универзитети и нивните крајни корисници - студентите?

Подрачјата кои покажаа ризици во извршените прелиминарни истражувања и кои и понатаму беа предмет на вршење на ревизијата на успешност групирани се во четири области и тоа:

1. **Законски и подзаконски акти;**
2. **Функционална интеграција на единиците во состав на јавните универзитети–начин на интегрирање и нивно усогласено дејствување во финансискиот сектор;**
3. **Финансирање на студиски програми од јавен интерес – определување на висината на кофинансирање, партиципација, буџетска цена на чинење, определување надомест за запишување на студии во втор и трет циклус и други давачки на студентите на високо-образовните установи, како и начин на нивна употреба /распределба;**
4. **Контролни механизми од повеќе аспекти – инспекциски надзор, акредитација на студиски програми од страна на надлежно тело.**

Кај ризичното подрачје кое се однесува на **законските и подзаконските акти** се фокусиравме на прашања поврзани со акти кои поблиску треба да го уредат финансирањето на јавните универзитети како основ за утврдување на мерилата и критериумите за финансирање на студиските програми од јавен интерес и тоа:

- Програма за високообразовна дејност и
- Уредба за мерила и критериуми за финансирање на дејноста на високо образовните установи.

- 1.1. Во Република Македонија генералната политика за развојот на високото образование е воспоставена со Национална програма за развој на образованието во Република Македонија, која го опфаќа периодот 2005 – 2015 година.¹ Во рамките на оваа програма како придружен програмски документ е содржана Програмата за развој на високото образование која се однесува за периодот 2006 – 2010 година. Една од мерките кои ги предвидува оваа програма е донесување или ревидирање на законот за високо образование и други подзаконски акти кои се донесени/ревидирани во 2008 година. Според ЗВО од 2008 година, правците за развој, изворот и обемот на средствата потребни за финансирање на државните потреби и за остварување на развојот на дејноста на јавните високообразовни установи треба да се утврдат со Програма за високообразовна дејност која не е донесена. Ваква Програма била предвидена да се донесе по предлог на Советот и со ЗВО од 2000 година².

Во 2005 година, Собранието на РМ донело Национална програма за развој на образованието во РМ за десетгодишен период (2005-2015 година) која ги предвидува долгорочните потреби на државата на планот на образованието, ги предвидува идните промени во локалната сфера, во МОН, промените во општеството и во меѓународното опкружување, воспоставувајќи релевантни цели кои треба да се остварат преку приоритети и мерки кои ги утврдила. Во рамките на Националната Програма за развој на образованието во РМ е содржана и Програмата за високо образование, која Владата на РМ ја донело за период 2006-2010 година и истата претставува стратегија, односно оперативна рамка со конкретни цели и активности кои покажуваат како треба да се оствари визијата на високото образование во РМ во насока на примена на определбите на Болоња, со јасно дефинирање на мерките и обврските на сите останати институции вклучени во овој процес. Според ЗВО од 2008 година³, Собранието на РМ на предлог на Владата на РМ треба да донесе Програма за високообразовна дејност за време од 4 години, за која претходно треба да даде мислење Советот. Оваа Програма треба да ги содржи средствата за финансирање на јавните универзитети и на студиите од јавен интерес обезбедени од Буџетот на РМ и од други извори определени со закон и истата треба да се остварува преку годишни програми што се донесуваат истовремено со годишната финансиска

¹Извор на податоци: Национална програма за развој на образованието во РМ 2005 – 2015 година („Сл. весник на РМ „бр.56 од 05.05.2006 година).

²Извор на податоци: член 85 од Законот за високото образование („Сл.весник на РМ„ бр.64/2000, 49/2003, 113/2005 и 51/2007 година).

³Член 78 од Законот за високото образование („Сл. весник на РМ„ бр.35 од 14.03.2008 година).

пресметка на универзитетот. Истата се до моментот на подготовката на ревизорскиот извештај не е донесена. Во отсуство на програма, МОН, Владата на РМ, Универзитетите и другите високообразовни установи продолжуваат да ги реализираат мерките и приоритетите утврдени во Националната Програма за развој на високо образование.

Со тоа што не е донесена програмата не се создадени реални услови, односно основи да се утврдат целите, правците на развој, изворот и обемот на средствата потребни за финансирање на државните потреби и остварувањето на развојот на дејноста на јавните високообразовни установи, насоките во кои ќе се развива мрежата на високообразовните установи, проекцијата на потребните профили, бројот на наставно – научниот кадар, просторот и опремата и другите потреби за развој на образованието.

- 1.2. Начинот на финансирање на високото образование во голем дел е поврзан со надлежностите на Советот за финансирање на високото образование (во натамошниот текст: Советот) кој согласно новите законските решенија треба да биде формиран во рамките на МОН како самостојно тело кое работи врз основа на принципот на стручност и компетентност, а со цел остварување на работите од областа на финансирањето и Програмата за високообразовна дејност.

Надлежностите на Советот се широко дефинирани во Законот и претежно се состојат во давање мислења за предложени акти или во преземање на конкретни активности.

Една од поважните надлежности на Советот е дека за секоја буџетска година, најдоцна до 15 мај за наредната буџетска година на министерот надлежен за работите на високото образование му го предлага вкупниот износ на средства од Буџетот на РМ за финансирање на Универзитетите и самостојните високообразовни установи кои треба да бидат во согласност со Програмата за високообразовна дејност. Со оглед дека Советот не е формиран, оваа активност последните неколку години е во исклучива надлежност на МОН⁴.

Советот треба да се состои од 15 членови и тоа од редот на:

- на наставно - научните, уметничките и научните работници,
- јавните универзитети,
- претставник од организацијата на работодавците во РМ,
- претставник од нестопанството и
- претставник од студентите.

⁴ Член 80, 81, 83 од Законот за високото образование („Сл. весник на РМ“, бр.35 од 14.03.2008 година)

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

Претседателот и петте члена на Советот на предлог на министерот треба да ги именува Владата на РМ, шест члена се од редот на наставно – научните, уметничките и научните работници кои ги избира Ректорската конференција на јавните универзитети соодветно на застапеноста на универзитетите и по еден претставник од организацијата на работодавачи, нестопанството и студентите⁵.

Во периодот по донесувањето на Законот за високо образование од 2008 година па се до изготвување на ревизорскиот извештај, Советот се уште не е формиран. Во овој период, во МОН се преземале иницијативи и активности за негово формирање со подготовка на Информации за потребата од негово формирање кои се доставувани до Владата на Република Македонија и се однесуваат на следното:

- Во Информацијата⁶ од 2009 година, МОН дало предлог Владата да донесе заклучок, активностите за формирање на Советот да ги реализира ова министерство. Овој заклучок не беше доставен на ревизијата.
- По доставената Информација од 2010 година⁷ Владата го задолжила МОН да преземе активности за конституирање на Советот, во рок од еден месец, за што добивме образложение дека во овој правец се вршат консултации за да од страна на министерството произлезат најсоодветни предлози на стручни лица кои можат да ги извршуваат обврските како членови на Советот.
- Во Информацијата од 2011 година, МОН предложило Владата повторно да го задолжи министерството да предложи претседател и пет члена на Советот кои ги именува Владата на РМ⁸. Оваа Информација е доставена до Владата на РМ во септември 2011 година, но немаме сознанија од министерството дали е усвоена со предложениот заклучок.

Од спроведените разговори со одговорните лица во министерството бевме информирани дека активностите за номинирање на членови на Советот, со усмено укажување на министерот биле доверени на Секторот за високо образование. Истите во периодот од 2009 до 2010 година се реализирани со доставени предлози само за членови од страна на јавните универзитети,

⁵ Член 82 од Законот за високото образование („Сл. весник на РМ, бр.35 од 14.03.2008 година).

⁶ Информација за тековната состојба во врска со подготовките за формирање на Советот за развој и финансирање на високото образование од 2009 година.

⁷ Извадок од Нацрт- записникот од седница на Влада на РМ од 2010 година.

⁸ Информација за тековната состојба во врска со подготовките за формирање на Советот за развој и финансирање на високото образование од септември 2011 година.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

организацијата на работодавците во РМ, од Националната студентска унија на Македонија, претставник од нестопанството/ Агенција за вработување⁹.

Претседателот и 5-те члена кои треба да бидат дел од Советот не се предложени од страна на МОН што е една од причините поради која Советот се уште не е формиран.

Во вакви услови, голем дел од работите и актите кои се во надлежност на Советот за кои ова стручно тело треба да даде мислења, предлози, да утврди или да донесе соодветни норми за кои Владата на РМ или МОН даваат согласност, не се донесени и се реализираат од страна на овие институции и од страна на јавните универзитети, преку акти и одлуки што тековно ги донесуваат.

1.3. Согласно ЗВО, по предлог на Советот, министерот надлежен за работите на високото образование и предлага на Владата на Република Македонија да донесе уредба за мерила и критериуми за финансирање на дејноста на високо образовните установи.

Со оглед на тоа дека Советот не е формиран, уредба не е предложена и не е донесена.¹⁰

Совет за финансирање и развој на високото образование прв пат е предвиден со Законот за измени и дополнувања на Законот за високо образование од 2003 година¹¹. Формиран е со Решение, во состав од 15 члена и со мандат од четири години¹². И овој Совет имал надлежност да донесе Правилник за мерила и критериуми за финансирање на дејноста на високо образовните установи кои не се донесени. Со новиот ЗВО од 2008 година во преодните и завршните одреби во членот 171 е предвидено дека Советот продолжува да работи во постојниот состав до именувањето на нови членови најдоцна во рок од три месеци од денот на влегувањето во сила на овој закон иако мандатот на членовите на овој Совет по сила на закон истекол во 2007 година, а според информаците од МОН истиот се распуштил во 2006 година.

Во врска со надлежностите на Советот кои се однесуваат за подготовка на акти, Секторот за високо образование, презел активности за подготвување на повеќе подзаконски акти кои се дефинирани со Акционен план од 2010¹³.

⁹ Извор на податоци : Дописи бр.12-46918 од 14.09.2009; 19-429 од 17.09.2009; 19-567 од 13.08.2010; 03-20 од 01.09.2010; 19-597 од 17.09.2010; 08-7151 /2 од 2010; 14-7398/2 од 01.11.2010; 0701-983/20 од 16.08.2010 година.

¹⁰ Член 83 од Законот за високото образование („Сл.весник на РМ, бр.35/2008 година).

¹¹ Закон за измени и дополнувања на Законот за високото образование („Сл. весник на РМ, бр. 49/2003 година).

¹² Решение за именување претседател и членови на Советот за развој и финансирање на високото образование кои ги именува Владата на РМ („Сл.весник на РМ „бр. 73/2003 година).

¹³ Извор на податоци : Акционен план за изготвување на подзаконските акти од областа на финансирањето и евалуацијата на високото образование.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Актите во драфт верзија како предлог документи се подготвени и доставени до кабинетот на министерот, меѓу кои е и Уредбата за мерила и критериуми за финансирање на дејноста на високо образовните установи.

Во вакви услови, МОН делумно ги применува мерилата и критериумите донесени во Самоуправната спогодба од 1988 година¹⁴, односно го утврдува обемот на дејноста во високото образование, го определува износот на средствата што треба да се обезбеди од Буџетот на Република Македонија за остварување на утврдениот обем на дејност и врши распределба на одобрените средства од Буџетот по високообразовни установи.

Од добиените информации, МОН по донесување на Буџетот за 2001 година, со воведување на трезорскиот систем, па се до денес, врши распределба на средствата за плати според основниот критериум пополнети работни места, односно реално вработени лица.

Во високото образование платата се пресметува според утврдена вредност на коефициенти по квалификациона структура на вработените кои се усогласени со Мерилата и критериумите од 1988 година.

По распределба на средствата за плати, останатите буџетски средства се распределуваат дел за:

- материјални трошоци (за струја, за вода, за ПТТ, за хигиена и канцелариски материјали), средства за греење;
- средства за издавање учебници и учебни помагала кои се одобруваат врз основа на доставена годишна Програма за издавачка дејност за тековната година;
- средства за капитални трошоци (опрема и инвестиции) кои се одобруваат по доставени барања од универзитетите и според расположивите средства во буџетот.

Долгиот временски период на финансирањето на дејноста без донесени критериуми кои се предмет на оваа уредба, во изминатите години создава потешкотии во усогласување на потребите на високообразовните установи во финансирање на нивната дејност, состојба на неопределени различни цени по студент за студиските области кои треба да бидат определени со уредбата.

Во врска со оваа област ги презентираме и анализите што ги направивме од спроведените интервјуа со одговорните лица на јавните универзитетити и нивните единици во состав.

¹⁴Извор на податоци: Самоуправна спогодба за заеднички основи и мерила за утврдување цена на образовните услуги и стекнување на дел од доходот на организациите од насоченото образование во рамките и преку самоуправните интересни заедници на насоченото образование.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

Преовладува мислењето на единиците дека е неопходно формирање на Советот со цел надминување на проблемите и подобрување на состојбите во постојниот начин на финансирање и квалитет на високото образование што се очекува да се постигне преку:

- донесување нов модел за финансирање за што е неопходно донесување на стратегија за финансирање на високото образование согласно анализите и потребите на државата и тоа да се финансира во навистина реални рамки,
- утврдување прецизни критериуми според параметри,
- создавање можност за пореална распределба на средствата меѓу единиците на универзитетот.

Кај ризичното подрачје кое се однесува на **Функционалната интеграција** на единиците во состав на јавните универзитети се фокусиравме на начинот на интегрирање особено во делот на усогласено дејствување во финансискиот сектор и организирање и делување на Стручната служба на јавните универзитети.

2.1. Една од мерките предвидени во Програмата за развој на високото образование во Република Македонија како дел од Националната програма е создавање на правна рамка за забрзана трансформација на јавните универзитети во интегрирани универзитети што е предвидено да се реализира до 2010 година. Поради важноста на структурните промени истата препорачува новиот ЗВО да предвиди преоден период, во текот на кој ќе се интегрираат дел од функциите, т.е. надлежноста на факултетите, за во определен рок, кога ќе се создадат услови да се комплетира целиот процес. Поради тоа што ЗВО не предвидува преоден период за реализација на потребните трансформации, јавните универзитети на различен начин и во различен временски период ја имплементираат интеграцијата.

Трансформацијата на јавните универзитети во интегрирани универзитети, според Националната стратегија произлегува од потребата за реформи во високото образование.

Правната основа за трансформација на јавните универзитети во интегрирани дефинирана со ЗВО од 2008 година упатува на функционална интеграција на единиците која органите на Универзитетот (Универзитетски Сенат, ректор и Ректорска управа) треба да ја обезбедат преку преку единствен начин на делување во повеќе определени области¹⁵: стратегиски

¹⁵ Извор на податоци: член 18 од Законот за високото образование („Сл. весник на РМ“, бр. 35 од 14.03.2008 година).

развој, донесување стандарди, нормативи и правила за организација и вршење на високо-образовната и научно-истражувачката дејност, ЕКТС, применувачката, апликативната и високо-стручната дејност, усогласено дејствување во финансискиот сектор, инвестициите и развојните планови, политика за мобилност на студентите, наставниците и административниот кадар, правила за рационално користење на човечките и материјалните ресурси, развој и организирање на студиите, стандарди во наставата, информациски систем, библиотечен систем, издавачка дејност, издавање дипломи, трансферирање средства до единиците и други работи определени со ЗВО и Статутот на универзитетот.

Во законските одредби јасно се дефинирани областите на делување, но истите не прецизираат дали само на нормативен или и на друг начин треба да биде спроведена оваа интеграција, ниту е дефинирана временска рамка за нејзина имплементација имајќи предвид дека се работи за важни структурни промени кои бараат подолг период за реализација. Ваквата состојба допринела јавните универзитети согласно определбите во ЗВО и во нивните статuti на различен начин, обем и временски период да ја спроведат интеграцијата.

Јавните универзитети за повеќе области на функционалната интеграција наведени со ЗВО и во нивните статuti донеле правилници со кои на исти правни основи се уредени дел од горенаведените области кои се заеднички за единиците во нивен состав и се применуваат од нивна страна: Правилник за условите, критериумите и правилата за запишување и студирање на прв и втор циклус универзитетски студии, Правилник за условите, критериумите и правилата за запишување и студирање на трет циклус универзитетски студии, Правилник за утврдување на износот на трошоците за студирање на третиот циклус на студии-докторски студии, Правилник за единствените основи за кредит-системот, Правилник за единствени основи за организирање на издавачката дејност, за библиотечна дејност, за избор во наставно-научни звања, за реализација на меѓународните проекти и други.

Од друга страна, со оглед дека одредбата од ЗВО за функционалната интеграција која се однесува на единствено усогласено дејствување во финансискиот сектор, не е доволно прецизна на кој начин ќе се реализира,

универзитетите различно се определиле да ја спроведат, односно се разликува на јавните универзитети каде единиците имаат посебни сметки, од универзитетите каде единиците функционираат преку заеднички сметки. Оваа состојба се должи на можноста дадена со ЗВО, јавните универзитети во РМ во своите статuti да ги определат овластувањата на единиците и нивното настапување во правниот промет, но без појасно упатување за обемот на овластувањата. Така, единиците во состав на УКИМ и УКЛО, според нивните статuti во правниот промет настапуваат самостојно преку свои сметки за што водат посебно сметководство за средствата од Буџетот на РМ и за другите извори и посебни приходи, а единиците на УГД, ДУТ и УИСТ според нивните статuti настапуваат преку сметките на Универзитетот.

Статутите на УКИМ и УКЛО не содржат одредби во врска со начинот на остварување на усогласеното дејствување во финансискиот сектор, освен одредбата за начинот на остварување на интегрираните дејности и за изготвување Годишен финансиски план на Универзитетот кој ги содржи финансиски планови и на единиците и завршна консолидирана финансиска сметка со завршните сметки на единиците на Универзитетот. Заради остварувањето на интегрираните и други дејности, УКИМ и УКЛО, согласно нивните статuti се определиле единиците да учествуваат со 5% на УКИМ, односно со 10% на УКЛО од приходите со кои самостојно располагаат и истите се уплаќаат на сметките на универзитетот. УКИМ со Правилник¹⁶ ја дорегулирал обврската на единиците и придружните членки за финансиските и материјалните прашања поврзани со средствата за остварување на интегрираните функции. Во Правилникот се утврдени начинот, постапката, намената и одлучувањето во врска со приходите што ги стекнува Универзитетот за покривање на трошоците за интегративните функции. Видот и обемот на интегративните функции согласно правилникот се финансираат според програма која ја донесува Сенатот. Со овие средства Универзитетот располага по претходно донесена програма која ја реализира ректорот преку носење одлуки по претходно доставени барања од единиците. Според Програмата овие средства се наменети за издавачка дејност на Универзитет, меѓународна соработка, информатички

¹⁶ Правилник за финансиските и материјалните прашања поврзани со средствата за остварување на интегративните функции на УКИМ.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

систем – хардвер и софтвер, научно-истражувачка дејност, културни и спортски активности, надоместоци за членовите на Универзитетскиот сенат, Ректорската управа и за членовите на комисиите на Универзитетот, за ангажирање на лица за стручни односно административно-технички активности за заедничките функции, капитални трошоци, студентски стипендии, солидарен фонд на Универзитетот и за други потреби.

УКЛО нема донесено ваков акт. Овие средства ги користи за потребите на универзитетот, односно единиците (за набавка на опрема, за надоместоци за работата на органите и телата и други потреби) за што одлуки носат органите и телата на УКЛО според утврдени приоритети. Опремата набавена од овие средства за потребите на единиците останува имот на Универзитетот. Доколку се јави потреба на користење на таа опрема на друг факултет со одлука на ректорот може да биде дадена на располагање на друга единица.

Заради ваквиот начин на организирање и од спроведените истражувања, одговорните лица на УКИМ и УКЛО истакнаа дека имаат потешкотии во следењето на реализација на финансиските планови на единиците што посебно е изразено кога реализацијата на расходите кај единиците значително отстапува од нивниот план што од друга страна влијае на реализацијата на финансискиот план на универзитетот по квартали. Причина за ова е тоа што финансиските планови на единиците иако се составен дел на финансискиот план на универзитетот, нивната реализација е на ниво на единици, што не е случај со другите универзитети. Во случаи кога има потреба од проширување или пренамена на средствата, универзитетите преку ректоратите доставуваат барања за проширување или пренамена на средствата до МОН на РМ за чие одобрување министерот носи решение. Пред доставување на овие барања ректоратите имаат потреба од тековен увид во сметките на единиците кое го постигнуваат преку доставување на барања за потребни податоци до единиците (писмени и усмени) и не секогаш резултираат со навремено решавање на истите.

Од извршените анализи на спроведените интервјуа, добивме сознанија дека за надминување на ваквата состојба потребно е мрежно поврзување на службите за финансиско работење (на единиците и на ректоратот) со што би

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

се овозможило тековен увид во фактичката состојба на сметките на единиците.

Останатите три универзитети (УГД,ДУТ и УИСТ) немаат потреба од посебна сметка за интегративни функции имајќи предвид дека услугите кои ги даваат единиците се приход само на универзитетот. За потребите на единиците и за приоритетите за нивна реализација се одлучува на ректорска управа.

Од направените интервјуа на универзитетите односно единиците за обемот и можноста, односно условите за усогласено дејствување на финансискиот сектор кај УКИМ и УКЛО добивме сознанија дека единиците сметаат дека во услови кога секоја единица има посебни сметки тоа може да се оствари и го остваруваат на повеќе различни начини: (со континуирано подобрување на интерните акти на УКИМ со што ќе се тежнее кон ефикасно и оперативно регулирање на финансиското работење, со организирање интегрирана служба, а не со посебни служби на единиците; само за дејности поврзани со интегративните функции; додека за другите работи треба да се има увид во работата на единиците преку консолидираните завршни сметки и годишни, квартални планови. На овој начин ќе се овозможи еднаков третман на одделните единици со респектирање на специфичноста на дејноста на факултетот. При тоа сметаат дека треба да се земат предвид одредени аспекти да останат на ниво на единици за да не настанат потешкотии во начинот на плаќање и работење на единицата.

Во врска со начинот на кој засега се остварува усогласеното дејствување во финансискиот сектор, поголем дел од единиците сметаат дека усогласеното дејствување во оваа фаза од интеграцијата се движи според степенот на техничката, софтверска и хардверска поддршка преку доставување на информации по писмен пат за пресметка и исплата на плати, изготвување на годишни, квартални и месечни финансиски планови за исплата на реализираните расходи, доставување на финансиски извештаи за тековните трошоци на ниво на баран период и на крајот на годината преку доставување на завршна сметка за изготвување на консолидирана завршна сметка на Универзитетот, преку доставување на податоци за бројот и структурата на вработените и потребите од нови вработувања и слично,

пренос на средства за интегративни функции, реализација на меѓународни проекти и друго.

На другите три јавни универзитети усогласеното дејствување на финансискиот сектор се реализира преку единствени сметки на универзитетот. Имено, во рамките на универзитетот организирана е единствена финансиска служба која е лоцирана во Ректоратот на Универзитетот во која централизирано се извршува целокупното финансиско- сметководствено работење на Универзитетот.

- 2.2. За вршење на стручните и административните работи на универзитетите, ЗВО предвидува да се формира стручна и административна служба чија внатрешна организација треба универзитетите да ја уредат во своите статuti.¹⁷ Оваа служба на некои од јавните универзитети не е целосно уредена според дефинираното во нивните статuti.**

ЗВО во своите одредби ги дефинирал областите за кои универзитетот ги интегрира функциите на своите единици, која се остварува преку неговите органи: универзитетски сенат, ректорска управа, ректор. Овие органи носат акти на ниво на универзитет кои единиците ги применуваат како единствени правни основи за областите од заеднички интерес за нив. Законот воедно упатува дека универзитетот во статутот определува и други дејности и работи од заеднички интерес за единиците. Во врска со остварување на функционалната поврзаност на дејноста на единиците на Универзитетот утврдени во статутите на УКИМ и УКЛО, истите предвидуваат формирање на Стручна и административна служба, организирана како интегрирана, односно составена од Централна стручна служба-Ректорат и стручни и административни служби на единиците (Служба на Универзитетот).

Оваа служба, согласно статутите на овие универзитети¹⁸ треба да биде организирана по сектори, во согласност со функционалната поврзаност на дејностите на единиците на универзитетот. За начинот на работа, видовите на работните места, работните задачи, со услови, број на извршители и други прашања поврзани со Службата на Универзитетот, Ректорската управа треба да се донесе општ акт кој се уште не е донесен. Во вакви услови, оваа служба на УКИМ практично делува како Централна стручна служба во Ректоратот организирана во 9 одделенија и на УКЛО во 4

¹⁷ Член 47 од ЗВО („Сл весник на РМ „бр. 103 од 2008 година).

¹⁸ Член 200 од Статутот на УКИМ и член 51 од Статутот на УКЛО

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

сектори, додека стручните и административни служби на секоја единица делуваат според нивните интерни акти за систематизација, во кои се содржани описите на работните места на вработените во единиците во кои се вклучени и описите на работните места поврзани со работата на овие служби.

Од друга страна, начинот на кој се вршат стручните и административни работи од заеднички интерес на единиците на универзитетот, овие универзитети предвиделе да се уредат со Правилник кој го донесува Сенатот на Универзитетот. Овој Правилник не е донесен. Службите на единиците применуваат повеќе правилници донесени од универзитетот како единствени правни основи со кои се уредени правилата и постапките од заеднички интерес за единиците во вршењето на нивната дејност (за наставно-образовната, научно-истражувачката, апликативната дејност) и други.

Од истражувањата што ги спроведовме добивме сознанија дека Централната служба на Ректоратот, како подршка, во согласност со своите надлежности ги подготвува и води постапките и процедурите, ажурира, води сметка за рокови, обработува, укажува, администрира работи од заеднички работи за единиците. По потреба генералниот секретар остварува средби и комуникации со секретарите на единиците за прашања од заеднички интерес, за правни толкувања за примена на законската регулатива и друго. Технички, во рамките на Универзитетот тоа го прави со писмено доставување на информации и преку обработка на сопствени бази на податоци.

Во оваа фаза на делување на Службата, одговорните лица на универзитетите сметаат дека има потреба од техничка - хардверска и софтверска надградба за единствена универзитетска база на податоци и информации заради интеграција на оваа служба на повисоко ниво за повеќе области од заеднички интерес на единиците.

На јавните универзитети ДУТ и УИСТ, согласно нивните статuti се формира стручна и административна служба на универзитетот како единствена, составена од стручна Служба на Универзитетот (Ректорат) и стручни и административни служби на единиците. Добивме сознанија дека во рамките на стручните и административните служби на единиците функционираат само службите кои имаат директен контакт со студентски прашања и ЕКТС. Сите останати прашања се реализираат во стручната Служба на Универзитетот (Ректорат).

Од спроведените интервјуа, добивме сознанија дека оваа Служба на УИСТ работи во услови на делумно пополнети работни места во однос на предвидените (нема избрано Генерален секретар и секретари-раководители

на единици, има едно лице кое работи на ЕКТС и други што им создава потешкотии во ефикасноста и правилноста во работењето.)

Исто така, добивме сознанија дека оваа служба и на ДУТ работи во услови на делумно пополнети работни места во однос на предвидените што го намалува квалитетот во извршување на работите, уште повеќе и од причини што често се менуваат извршителите и нема континуитет во работењето што повлекува низа слабости во работењето.¹⁹

Стручната и административна служба на УГД, согласно Статутот, децидно ги набројува работите кои се во надлежност на оваа Служба²⁰ која предвидел да се организира по сектори, центри, оддели и канцеларии и истата е организирана согласно Правилникот за организација и систематизација²¹. Оваа служба работи во услови на систем со кој е остварено мрежно поврзување на сите служби на универзитетот, воспоставен со средства кои се добиени како грант од Microsoft (поврзување на персонална служба, службата за јавни набавки, студентските лаборатории, студентски прашања итн). Со ваквиот начин на работење Ректоратот има целосен увид во работата на единиците и поедноставна комуникација со истите. За некои прашања контактите на Генералниот секретар со секретарите на единиците се одвиваат телефонски и со писмени преписки.

Горе опишаната состојба кај дел од јавните универзитети создава потешкотии во работењето на овие служби и влијае на ефикасноста во нивната работа.

За потребата од интегрирана служба на УКИМ и УКЛО добивме поделени мислења од одговорните лица на овие универзитети и на единиците.

На УКИМ сметаат дека таа треба да биде само за дејности кои се поврзани со одредени интегративни функции (меѓународна соработка, интердисциплинарни студиски програми од трет циклус), преку соодветно софтверско решение. Основните дејности поврзани со тековното спроведување на високообразовната, научноистражувачката и апликативната дејност би требало да бидат во рамките на единицата. Постојниот начин на интегрирање е во корелација со функционалната интеграција, односно стручната служба функционира во согласност со правните акти на УКИМ, работи согласно правилата и постапките кои се поставени од Универзитетот, а се единствени за сите единици во состав на УКИМ. Сегашната поставеност на Стручната служба дава позитивни резултати и кореспондира со функционалната интеграција на Универзитетот, а статутарното решение ќе биде реализирано во моментот кога ќе се јави потреба и создадат услови за тоа.

¹⁹ Интервју спроведено со генералниот секретар на ДУТ

²⁰ Член 258 од Статутот на УГД

²¹ Правилник за организација и систематизација на работните места на Универзитетот „Гоце Делчев“, Штип

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

Исто така постојат мислења дека засега не се создадени објективни услови за функционирање на интегрирана служба бидејќи засега не се обезбедени просторни, материјални, ни човечки ресурси за постоење интегрирана служба на УКИМ. Постои можност за создавање на ваква служба со донесување на Правилник за систематизација на ниво на Универзитет со што ќе се создадат услови за непречено функционирање.

На УКЛО сметаат дека треба да постојат интегрирани сектори кои ќе работат за потребите на единиците заради усогласено дејствување на органите на универзитетот, усогласено дејствување во финансискиот сектор, инвестициите и развојните планови, како и рационално искористување на човековите и материјалните ресурси, односно дека мора да постојат интегрирани сектори кои ќе работат за потребите на единиците. Останатите сметаат дека не треба интегрирана служба заради просторната раздалеченост и разликите меѓу единиците, како и заради поедноставно и поефективно работење.

Кај ризичното подрачје кое се однесува на **финансирање на студиски програми кои се од јавен интерес**, се фокусиравме на прашања поврзани со определување на висината на кофинансирање, партиципација, буџетска цена на чинење, определување надомест за запишување на студии во втор и трет циклус, други давачки на студентите на високообразовните установи, како и начин на употреба, односно распределба на средствата стекнати по овие основи.

3.1. Во согласност со ЗВО, мерила и критериуми за кофинансирање на студиите на јавните високообразовни установи и за партиципациите и другите давачки на студентите на високообразовните установи кои на предлог на јавните универзитети, треба да ги донесе Советот, не се донесени, поради негово неформирање, ниту пак се предложени од јавните универзитети.

Не е определен и најмалиот износ по запишан и дипломиран студент - буџетска цена на чинење за финансирање на студиските програми кои се од јавен интерес. Цените на чинење се определуваат врз основа на различните цени по студент за студиските области кои треба да бидат определени со Уредбата за мерила и критериуми за финансирање на дејноста на високообразовните установи. За оваа уредба беше дадено објаснување во првата област од ревизорските наоди.

За надминување на оваа состојба, во 2010 година МОН презело одредени активности за подготовка на мерила и критериуми. По барање на министерот надлежен за работите на високото образование, секторот за

високо образование, подготвил мерила и критериуми и истите се доставени до кабинетот на министерот. Се до денот на вршење на ревизијата овој документ насловен како мерила и критериуми за кофинасирање на студиите на јавните високообразовни установи и за партиципациите и другите давачки на студентите на високообразовните установи се уште е во драфт верзија. Во 2011 година продолжуваат активностите на Секторот за високо образование. Во Акционен план предвидено е изготвување на предлог акт/Уредба за мерила и критериуми од страна на работна група, за чие формирање, состав и задачи на ревизијата не и беше презентирано решение од министерот.

Поради неформираан Совет и недонесени мерила и критериуми кои ова тело треба да ги донесе, јавните универзитети, односно единици на универзитетите, висината на партиципациите и кофинансирањето за додипломските студии, на предлог на Ректорската управа ја предлагаат во предлог конкурсот за упис на студентите кои го доставуваат до МОН на РМ. Од направените анализи на доставената документација²², констатиравме дека во студиската 2009/2010 година, Владата давала согласност за бројот на студенти за запишување во прва година на јавните универзитети, а јавните универзитети во конкурсот за запишување студенти на прв циклус студии на студиски програми ги објавува бројот на студенти и износите на надоместоци за редовните студенти во државна квота и во квотата на кофинансирање. Во оваа студиска година износот на партиципацијата на редовни студенти во државна квота се движел од 200-400 евра, а во квотата со кофинансирање од 300-1200 евра. Овие износи не се определени од страна на јавните универзитети врз основа на детални анализи, пресметки, при што би се земале предвид реалните трошоци за определување на цените на различните студиските програми.

Во оваа студиска година, интервенцијата на Владата се однесувала само во утврдување на бројот на студенти, односно во намалување на предложениот број во квотата на кофинансирање во корист на зголемување на бројот на студенти во државна квота, но вкупниот број незначително се менува.

Состојбата се менува за студиската 2010 – 2011 година, кога Владата на РМ²³ со Одлука за бројот на студенти за запишување во прва година на јавните високообразовни установи на јавните Универзитети, утврдила за сите студиски програми на факултетите износот на надоместок за редовните студенти во државна квота да изнесува 200 евра, за кофинансирање- 400

²² Предлог-конкурси и конкурси за студиските 2009/2010 и 2010/2011 година.

²³ Извадок од Нацрт –записник од 151 седница на Владата на РМ, одржана на 10.04.2010 година.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

евра, а за дисперзираните студии - 100 евра²⁴. Владата и за студиската 2011/2012 година донела ист заклучок²⁵.

Ваквата состојба упатува на тоа дека не се земаат предвид специфичноста на дејноста на различните факултети од областа на техничките и природно-математички науки, медицинските науки, општествените науки, биотехничките науки и уметностите, кои во услови на недонесени мерила и критериуми и определување на ваков начин на износите на партиципација и кофинансирање не значи и реално покривање на трошоците кои што ги прават универзитетите за студент по различна студиска програма кои на некој начин се и предуслов за квалитетно студирање, особено на факултетите на кои се потребни лабараториски услови, современа опрема, материјали потребни за наставни и вежбовни активности.

Од интервјуата спроведени со одговорните лица на јавните универзитети добивме сознанија дека универзитетите, односно единиците во најголем дел не прават пресметки за цената на чинење на студиските програми, а оние кои прават ги земаат предвид само вкупните трошоци потребни за работата на факултетот и ги делат со бројот на запишани студенти. Односно, како познати елементи во формирањето на цената на студиските програми од прв циклус влегуваат оние буџетски средства одобрени за: плати на професорскиот и административниот кадар, дел за материјални трошоци, дел за опрема и школарината на студентите во утврден износ од Владата на РМ. Останатиот дел од потребните средства за финансирање на студиите од прв циклус кои би требало да ги определи Факултетот не се познати поради тоа што досега не се пресметуваат индиректните трошоци.

Во формирањето на цената на студиските програми од вториот и од третиот циклус не интервенира Владата на РМ и износот што студентот треба да го плати како школарина се утврдува од страна на универзитетот, односно единицата и исто така не се прави врз основа на посебни анализи и пресметки.

Добивме сознанија дека некои единици се во почетна фаза на изработка на вакви анализи и пресметки кои ќе ја утврдат реалната цена за секоја студиска програма.

3.2. Согласно законската регулатива Советот, треба на предлог на универзитетите да донесе мерила и критериуми и за другите давачки на студентите на високообразовните установи.

Со оглед дека овие критериуми не се донесени поради неформирање на ова стручно и самостојно тело, другите давачки на студентите што треба да ги плаќаат, поголем дел од Универзитетите односно единиците

²⁴ Повеќе за дисперзираните студии ќе биде образложено во делот утврдени состојби од ревизорскиот извештај

²⁵ Извадок од Нацрт -записник од 216 седница на Владата на РМ, одржана на 01.03.2011 година.

различно ги утврдувале во нивните интерни ценовници по вид и висина на услуги. Некои видови на услуги освен во Ценовникот се предвидени и во Правилниците за ЕКТС.

За прв пат видовите и износите на овие давачки се утврдени во 2004 година од Советот кој функционираше во временскиот период од 2003 до 2006 година. Во Усогласениот Ценовник за висината на надоместоците што ги плаќаат студентите за образовни и административни услуги предвидени се 24 видови на услуги и цени кои студентот треба да ги плати во зависност од користената услуга (за издавање уверение за положени испити, дупликат диплома, презапишување на година, пријава на испит и други). Ценовникот формално-правно не е ставен вон сила.

Во врска со неговата примена, утврдивме состојба дека Универзитетите односно единиците години наназад практикуваат воведување на нови видови на услуги и надоместоци и различни цени за исти видови услуги кај факултетите, надвор од овој Ценовник.

За потребата од воведување на други услуги освен оние кои ги предвидува Ценовникот од 2004 година, Ректорската конференција на јавните универзитети во 2008 година, донела Одлука за усогласен Ценовник на ниво на јавни универзитети кој што предвидува 42 видови на услуги и износи за истите²⁶. Предложениот Ценовник практично не стапил во употреба, поради неформирање на Советот и продолжила праксата на примена на интерни ценовници кај дел од јавните универзитети, односно единиците во нивен состав. Во врска со примената на Ценовникот од 2004 година, ДПИ извршил инспекциски надзор и утврдил состојба дека овој Ценовник од страна на универзитетите, односно факултетите делумно се почитува за што во 2010 година изготвил Информација²⁷ за констатираните состојби која Владата ја усвоила²⁸ со тоа што факултетите се задолжуваат да го применуваат и почитуваат Ценовникот донесен во 2004 година.

За причините во врска со недоследното применување на Ценовникот на некои од универзитетите односно единиците, од спроведените интервјуа со одговорните лица добивме сознанија дека една од потребите за дополнување на овој Ценовник се новите услуги кои произлегуваат од начинот на студирање по Европскиот кредит трансфер систем и истите се опишани во Правилниците за ЕКТС на единиците²⁹, како и од потребата од

²⁶ Допис бр. 19-534 од 13.01.2009 година.

²⁷ Информација за висината на надоместокот кои ги плаќаат студентите за образовни и други административни услуги на јавните високообразовни установи во РМ.

²⁸ Извадок од Нацрт записникот од продолжението на 141 седница од 26.02.2010 година.

²⁹ Правилник за единствениот кредит систем и преминот од една на друга студиска програма, односно од една на друга единица на Универзитетот плаќањето на износите за надоместоци и кофинансирање при запишување на семестрите.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

ангажираност на студентите во практичната настава во зависност од специфичноста на дејноста.

Од горенаведените состојби може да се констатира дека дел од јавните универзитети, односно единици применуваат Ценовник кој датира од 2004 година и кој што не е во корелација на условите и потребите кои произлегуваат од ЕКТС и други потреби. Нивната паралелна примена дава можност за дуплирање на давачките на студентите за иста услуга. Некои од јавните универзитети, односно факултети применуваат Ценовници во кои се содржани видови на услуги кои според нивните видувања произлегуваат од услугите според ЕКТС и се разликуваат од предвидените услуги во Ценовникот од 2004 година.

- 3.3. Висината и начинот на употреба на средства стекнати по основ од партиципација на трошоците на студирање на бројот на студенти чие образование се финансира од Буџетот на РМ и од средствата за кофинансирање на трошоците за студирање на студентите чие образование не се финансира од Буџетот на РМ, а се приход на сопствената сметка на јавниот универзитет односно единица, за првпат е регулиран со измените на ЗВО во месец септември 2010 година ³⁰.**

Оваа законска одредба упатува дека дел од горенаведените средства во висина од 40%, јавниот универзитет, односно јавната високо образовна установа, задолжително треба да ги употребува за фундаментални и применети истражувања, осовременување на научно – истражувачката инфраструктура, за оспособување и усовршување на кадрите за научно – истражувачката работа, како и за инвестиции и инвестициско одржување.

Јавните универзитети, односно единици, средствата стекнати по овој основ ги наменуваат за задоволување на тековни потреби за стоки и услуги (патни и дневни, комунални услуги, греење, комуникации и транспорт, ситен инвентар, алат и други материјали за поправки, тековно одржување, договорни услуги и други тековни расходи), иако оваа одредба децидно ја наведува намената на средствата за други цели. Дојдовме до сознанија од интервјуата со одговорните лица дека употребата на средствата за тековни потреби е резултат на недоволно обезбедени средства од Буџетот на РМ за таа намена.

Дел од овие средства се наменети и за плати, наемнини и надоместоци за вработените и се распределуваат според критериуми утврдени во нивните интерни акти, (правилници, односно одлуки). Средствата наменети за плати и надоместоци на вработените кај јавните универзитети каде единиците немаат посебни сметки се распределуваат според критериуми утврдени во

³⁰ член 87-а од измени и дополнувања на ЗВО „(Сл. весник на РМ, бр. 115 од 31. 08.2010 година).

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

интерните акти на Универзитетот, односно се применуваат еднакво за сите единици во нивен состав, со оглед дека универзитетот ја води генералната политика за употреба на овие средства на принцип на солидарност. Кај универзитетите каде единиците имаат посебни сметки овие средства се распределуваат според критериуми утврдени во интерните акти на Универзитетот и одлуките на единиците, со што се создадени услови секоја единица во рамките на расположивите средства да ги утврдува приоритетите за нивна распределба.

Ревизијата го респектирала краткиот временски период за имплементација на оваа законска одредба сметано од времето на нејзино донесување до завршување на ревизијата за кој објективно не може да се очекува целосна примена на истата.

Кај четвртото ризично подрачје кое се однесува на **контролните механизми** од повеќе аспекти се фокусиравме на прашања поврзани со начинот и условите во кои Државниот просветен инспекторат врши инспекциски надзор на јавните универзитети. Обрнавме внимание и на начинот и условите под кои Одборот за акредитација врши акредитација на студиски програми за кои мислење треба да даде Советот.

4.1. Инспекцискиот надзор над спроведувањето на законите и на другите прописи и општи акти со кои се уредува високообразовната дејност согласно Законот за просветна инспекција,³¹ го врши Државниот просветен инспекторат. Овој надзор на високообразовната дејност од страна на ДПИ се врши во услови на нецелосна кадровска екипираност на инспектори за високо образование.

Во Секторот за инспекциски надзор во високо образование и научни институти, ученички и студентски домови, задолжен да го врши надзорот над примената на законите со кои се уредува високообразовната дејност, согласно правилникот за систематизација на ДПИ предвидени се: 5 советници (државни просветен инспектори), 2 виши референти и 3 раководители (1 на сектор и 2 на одделенија). Од 2005 година овој сектор функционира со тројца инспектори и оваа состојба и во 2011 година се уште не е променета. Од друга страна, од 2005 година наваму во постојан пораст е бројот на акредитирани високообразовни установи во РМ.

За периодот 2009-2010 година во областа на високото образование вршени се контроли по доставени преставки од странки учесници во воспитно

³¹ Извор на податоци: („Сл. весник на РМ„ бр. 52 од 2005, 81/2008, 148/09, 57/10 и 51/11 година).

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

образовниот процес и планираните вонредни и контролни инспекциски надзори, за кои ДПИ има подготвено Годишни Извештаи за работа.

Според Извештајот³² за 2009 година, од страна на просветните инспектори за високото образование подготвени се 224 записници, од кои 177 за извршен вонреден инспекциски надзор и 47 од извршен контролен инспекциски надзор. Издадени се 41 решение за отстранување на утврдени незаконитости и поднесени се 4 Барања за поведување прекршочна постапка до Основните судови.

За утврдените состојби, според податоците од Извештајот за 2010³³ година, од страна на просветните инспектори за високото образование подготвени се 310 записници, од кои 245 за извршен вонреден инспекциски надзор и 65 од извршен контролен инспекциски надзор. Издадени се 73 решенија за отстранување на утврдени незаконитости и поднесени се 14 Барања за поведување прекршочна постапка. За утврдените неправилности, ДПИ по потреба доставува и Информации до Владата на РМ.

Утврдивме состојба дека од вкупно 73 просветни инспектори, инспектирањето во делот за високото образование во реализација на годишните програмски задачи го вршат тројца инспектори од одделението за вршење инспекциски надзор во високото образование на 14 универзитети (јавни и приватни), во научните институти, ученичкиот и студентскиот стандард. Во вакви услови по потреба се ангажираат и инспектори од други одделенија, кои имаат компетентни познавања од друга законска регулатива која се однесува на предучилишното, основното, односно на средното образование.

4.2. Согласно ЗВО, Советот дава мислење за финансирање на студиските програми на јавните високообразовни установи кои потоа се доставуваат до Одборот за акредитација. Со оглед дека истиот не е формиран, акредитацијата се врши без негово мислење за потребата и можноста за финансирање на студиската програма, но со примена на критериумите утврдени во актите на Одборот кои се однесуваат за условите за отварање на нови студиски програми.

Согласно законската регулатива, до измените на ЗВО од февруари 2011 година, одобрувањето, потврдување и признавање на високообразовна установа и на студиски програми, за вршење на високообразовна дејност и друго, го реализираше Одборот за акредитација, самостојно тело составено од 15 члена. Проценката на квалитетот на високообразовната дејност, управувањето и финансирањето требало да ја врши Агенција за евалуација

³² Извештај за работа на ДПИ за 2009 година од февруари 2010 година.

³³ Извештај за работа на ДПИ за 2010 година од февруари 2011 година.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

на високото образование во РМ, во состав од 11 члена која до февруари 2011 не е формирана.

Одборот за акредитација, за извршување на работите од својата надлежност донел два правилника:

- Правилник од 2009 година³⁴, според кој работата на Одборот се заснова на методологија на вреднување на исполнетоста на условите за остварување на нови студиски програми кои се утврдени во повеќе акти.³⁵ Согласно истиот, во прилогот 3, се бара мислење на Советот за потребата и можноста за финансирање на студиски програми на јавните високообразовни установи.
- Правилник од февруари 2011 година³⁶, со кој е предвидено дека еден од задолжителните компоненти кои треба да ги поседуваат студиските програми од првиот, вториот и третиот циклус на студии е и начинот на финансирање (од буџетски средства или од други извори).

Акредитацијата на студиските програми ја дава Одборот, согласно условите предвидени во наведените правилници, но без мислење на Советот за потребата и можноста за финансирање на студиската програма, со оглед дека се уште не е формиран.

Со цел Универзитетите да бидат конкурентни на пазарот перманентно покажуваат интерес за отварање на нови студиски програми за кои претходно добиваат согласност кај органите на единицата и Универзитетот (на предлог на наставно научниот совет на единицата, студиските програми ги усвојува Универзитетскиот сенат по претходно стручно мислење на Ректорската управа).

Од анализите на спроведените интервјуа, добивме сознанија дека ова бара обезбедување на соодветни кадровски, просторни и финансиски ресурси, кои според мислењето на универзитетите не секогаш се адекватни, односно доволни за што е потребна и финансиска поддршка од МОН, други министерства, организации и субјекти кои се целни групи за вработување на ново дипломираните студенти, а доколку студиските програми се воведуваат како пазарна категорија истите е пореално да се финансираат од факултетот што ги воведува. Исто така потребно е да се вршат и соодветни

³⁴ Правилник за организацијата на работа, методологијата, постапката, критериумите и стандардите за акредитација и други прашања во врска со работата на Одборот („Сл.весник на РМ., бр.121/2009 од 05 октомври 2009 година).

³⁵ Уредбата за нормативите и стандардите за основање на високообразовни установи и за вршење на високообразовна дејност, Акт за задолжителните компоненти кои треба да ги поседуваат студиските програми од првиот, вториот и третиот циклус, со условите содржани во проектот за основање на високообразовна установа односно со условите од соодветната високообразовна установа. Прилогот 4 од овој Правилник, установи).

³⁶ Правилник за задолжителни елементи кои треба да ги поседуваат студиските програми од првиот, вториот и третиот циклус на студии („Сл.весник на РМ., бр.25/2011 година).

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

испитувања за реалните потреби на државата од профили, реално потребниот број студенти кои треба да се запишат на студиските програми, неопходните услови за нормално започнување со работа, потребниот број од нови наставници за кои тешко се добива согласност од МОН и МФ за редовно вработување, кое во меѓувреме е на товар на единицата – (се плаќа од сопствени средства) и друго.

Со измените на Законот за високото образование од февруари 2011 година, системот на обезбедување и оценување на квалитетот на високото образование, го врши едно тело, односно Одборот за акредитација и евалуација на високото образование, кое е формирано во јуни 2011 година³⁷ во состав од 23 члена. Со неговото формирање се создадени реални услови за имплементација на законската надлежност на ова тело која се однесува на тоа на секои пет години да ја продолжува или одзема акредитацијата врз основа на следењето и оценката на квалитетот на вршењето на високообразовната дејност, како и на студиските програми, што пред наведените измени во законот беше во надлежност на Агенцијата за евалуација која не беше формирана.

Утврдена состојба:

Владата на РМ во рамките на својата политика за обезбедување на поголема достапност на високото образование за помладите генерации почнувајќи од студиската 2008/2009 година носи одлуки за отварање на дисперзирани студии кои ги спроведуваат образовните институции во соработка со јавните универзитети. Во изминатите години отворени се повеќе студиски програми.

Износот на надоместокот на овие студии, од првата студиска година го утврдувале јавните универзитети и изнесувал од 200-250 евра за редовни студенти во државна квота и од 400-800 евра за студентите во квота со кофинансирање, а од студиската 2010/2011 година износот го утврдува Владата на РМ и изнесува 100 евра и за студентите во државна квота и за студентите во квотата со кофинансирање.

Од добиената поткрепувачка документација (одлуки, извештаи, информации, нацрт -записници од Влада на РМ) , пресметки за висината на трошоци, барања за надомест на истите, Елаборат) ги добивме следните сознанија:

³⁷ Решение за именување претседател и членови на Одборот за акредитација и евалуација на високото образование („Сл. весник на РМ„ бр. 74 од 2 јуни 2011 година).

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Според Одлуката за бројот на студенти за запишување во прва година на Јавните високообразовни установи³⁸ за студиската 2008/2009, само на Универзитетот „Св.Климент Охридски,-Битола отворени се дисперзирани студии за 5 студиски програми на 4 факултети во 4 града.

Според Одлуката за бројот на студенти во прва година на Јавните високообразовни установи на 4-те јавни универзитети³⁹ за студиската 2009/2010 година отворени се повеќе дисперзирани студии во рамките на постојните факултети на јавните универзитети и тоа: на УКИМ на 7 факултети во 8 градови, на УКЛО на 1 факултет во 1 град, на ДУТ на 3 факултети во 3 градови и на УГД отворени се дисперзирани студии на 7 факултети во 7 градови.

Според Одлуката за бројот на студенти во прва година на Јавните високообразовни установи на 4-те јавни универзитети⁴⁰ за студиската 2010/2011 на УКИМ има промена само на факултетите на кои се организираат дисперзирани студии, но бројот на факултети и градови не се менува, на УКЛО се организираат уште во еден град на нов факултет, на УГД нема промена и на ДУТ се организираат уште на еден факултет во еден град.

Според податоците од Извештајот на реализирани активности на Секторот за високо образование во МОН за 2010 година, во периодот од 2008 до 2011 година организирани се дисперзирани студии за 48 различни студиски програми на 4-те јавни Универзитети. Истите се реализираат во 15 градови во Република Македонија и тоа: Кавадарци, Кичево, Крива Паланка, Велес, Пробиштип, Струмица, Св.Николе, Струга, Скопје, Гевгелија, Дебар, Берово,Битола, Штип и Прилеп. Во студиската 2008/2009 година се запишале 404 студенти, во 2009/2010 -2039 студенти и во учебната 2010/2011 година бројот на запишани студенти изнесува 2652.

Во однос на условите и потребните средства за изведување на наставата за овие студии, универзитетите, односно единиците, перманентно ги искажуваат потребите за покривање на трошоците потребни за обезбедување/ адаптација на просторот, опремување на истиот, исплата на патни и дневни трошоци за наставниот кадар, материјални и други трошоци кои со писмено барање и пресметка за износот на потребните средства ги доставуваат до МОН.

И покрај тоа што министерството реализира дел од бараните средства, од истражувањата кои ги направивме добивме сознанија дека дел од

³⁸ Одлука за бројот на студенти во прва година на Јавните високообразовни установи („Сл. весник на РМ„бр. 4 од 105/2008 година).

³⁹ Одлука за бројот на студенти во прва година на Јавните високообразовни установи на 4-те јавни универзитети („Сл. весник на РМ„ бр. 4 од 59 /2009 година).

⁴⁰ Одлука за бројот на студенти во прва година на Јавните високообразовни установи на 4-те јавни универзитети („Сл. весник на РМ„ бр. 51 од 2010 година).

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

факултетите кои имаат организирано дисперзирани студии сметаат дека тие не се доволни и остатокот од средствата кои им се потребни ги обезбедуваат од сопствените приходи стекнати од различни извори.

Со Информација од септември 2010 година⁴¹, МОН ја информирало Владата на РМ за потребата од обезбедување на финансиски средства за просторни услови и опремување на наставата на дисперзираните студии на јавните високообразовни установи. Според податоците од Информацијата, потребните средства за учебните 2010/2011, 2011/2012 и 2012/2013 година, министерството ги проценило во вкупен износ од 201 270 000 денари, од кои со Буџетот за 2011 година потребно е да се обезбедат 152 460 000 денари, а за 2012 година 48 810 000 денари. До денот на вршење на ревизијата не добивме информации од МОН дали Владата ја усвоила оваа информација.

Од страна на универзитетите, односно единиците во целост се спроведува Одлуката на Владата за организирање на овие студии, но во реализација на истите од спроведените истражувања добивме сознанија дека за некои студиски програми се соочуваат со одредени потешкотии. Истите се однесуваат претежно за покривање на трошоците потребни за обезбедување простор (за изградба/адаптација, закупнини, кирии), опрема, патни и други трошоци за ангажирање на наставен кадар и друго кои од буџетските средства (од страна на МОН) не се обезбедуваат целосно. Од спроведените интервјуа, недостатокот од потребни средства е поизразен откако износот за дисперзираните студии е намален од 250/500 на 100 евра за двете квоти за запишани студенти што не обезбедува реално покривање на трошоците.

Препораки

Со цел да даде свој придонес со ревизијата на успешност од аспект на начинот на финансирање на јавните Универзитети, ревизијата ги дава следните препораки:

- МОН во соработка со Владата на РМ во најкраток можен рок да го конституира Советот за финансирање на високото образование, односно да ги интензивира активностите за номинирање на претседател и пет членови, како основен предуслов за создавање реални можности високообразовните институции да го усогласат финансиското работење со насоките и актите кои согласно ЗВО ова тело ги предлага, дава мислење или треба да ги донесе:
 - мислење на Програмата за високообразовна дејност,

⁴¹ Информација со Предлог Акционен план за обезбедување финансиски средства за просторни услови и опремување на наставата на дисперзираните студиски програми на јавните високообразовни установи во РМ, за учебните 2010/11, 2011/2012 и 2012/2013 година од септември 2010 година.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- предлагање Уредба за мерила и критериуми за финансирање на дејноста на високообразовните установи,
 - определување најмал износ на средства по запишан и дипломиран студент од соодветната студиска програма (буџетска цена на чинење) за финансирање на студиските програми кои се од јавен интерес,
 - донесување Мерила и критериуми за кофинансирање на студиите на јавните високообразовни установи, за партиципациите и за другите давачки на студентите (на предлог на јавните универзитети),
 - предлагање за висината на кофинансирање и партиципацијата,
 - мислење за финансирање на студиските програми на јавните високообразовни установи кои потоа се доставуваат до Одборот за акредитација и евалуација и
 - други работи согласно Законот
- МОН и јавните универзитети да обезбедат систем на внатрешна контрола за следење на наменското користење на средствата стекнати по основ на партиципација и кофинансирање, да ги констатираат причините за непостапување на законската одредба за нивна употреба во висина од 40% за фундаментални и применети истражувања, осовременување на научно – истражувачката инфраструктура, за оспособување и усовршување на кадрите за научно – истражувачката работа, како и за инвестиции и инвестициско одржување.
- Надлежните институции да обезбедат соодветно техничко решение за усогласување во финансискиот сектор на јавните универзитети (УКИМ и УКЛО) заради обезбедување повисок степен на ефикасност во реализација на активностите кои треба да ги спроведат службите за финансиско работење на овие универзитети.
- Јавните универзитети, до формирање на Советот, да преземат активности за подготовка на параметри врз основа на кои ќе се утврдуваат реалните трошоци за студирање потребни за секоја студиска програма, имајќи ги предвид спецификите на различноста на студиските програми.
- Јавните универзитети, до формирање на Советот да го применуваат Ценовникот за видови и висина на услуги од 2004 година и да преземат мерки за негово усогласување со видовите услуги што ги содржи Правилникот за ЕКТС за да се избегнат случаи на наплаќање на иста услуга по два основи.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Јавните универзитети УКИМ и УКЛО да преземат активности за донесување на актите за начинот на работа, видовите на работни места, работните задачи, со услови, број на извршители, нивните права, обврски, одговорности и други прашања сврзани со Службата на Универзитетот, заради усогласување на работите и зголемување на ефикасноста на овие служби.
- ДПИ и МОН да преземат активности за пополнување на работните места на Секторот за инспекциски надзор надлежен за инспектирање на високото образование, научни институти, ученички и студентски домови со потребниот број на извршители предвиден во актот за систематизација на ДПИ. Според бројот на високообразовни установи во РМ и согласно надлежноста на овој сектор неопходно е негово пополнување со доволен број инспектори кои имаат соодветни и компетентни познавања на регулативата во областа на високото образование.