



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ

„РЕАЛИЗАЦИЈА НА ВИСОКООБРАЗОВНИОТ КАДАР
НА ПАЗАРОТ НА ТРУДОТ ВО РСМ“

02 2019 44 01



Скопје, февруари 2020 година

С О Д Р Ж И Н А

РЕЗИМЕ	1
ВОВЕД	7
ОПФАТ НА РЕВИЗИЈАТА И РЕВИЗОРСКИ ПРИСТАП	10
1. Цел на ревизијата	10
2. Ревизорски прашања.....	10
3. Опфат на ревизијата	12
4. Ревизорски критериуми	12
5. Ревизорска методологија	12
УТВРДЕНИ СОСТОЈБИ	13
I. Создадени нормативни услови за спроведување на активностите на државните органи за реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ	13
1.1. Стратешки документи од областа на високото образование и реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд.....	13
1.2. Нормативни акти за унапредување на високото образование и реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ...	17
II. Активности на надлежните институции за осигурување на реализацијата на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ.....	22
2.1. Дејности од областа на образоването за осигурување на квалитет на високото образование и реализацијата на високообразовниот кадар на пазарот на труд.....	22
2.1.1. Систем за акредитација и евалуација на високото образование, поврзан со можностите за реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд.....	22
2.1.2. Механизам за определување на вкупниот број на студенти за упис на прв циклус на студии согласно потребите на пазарот на труд.....	28
2.1.3. Систем за финансирање, базиран на јасни мерила и критериуми, насочени кон квалитетот и реализацијата на високообразовниот кадар на пазарот на труд.....	32
2.1.4. Информатички системи за високо образование и размена на податоци помеѓу информатичките системи на надлежните институции.....	36
2.2. Активности на МТСП и АВРСМ за поттикнување на вработувањето на високообразовниот кадар и вршење на дејност на посредник за информирање, за создавање услови за реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд.....	39

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

2.3. Соработка помеѓу надлежните органи за обезбедување ефективна политика за реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд.....	44
ЗАКЛУЧОК	53
ПРЕПОРАКИ	56

ПРИЛОГ 1 – Критериуми и показатели за оценка

ПРИЛОГ 2 – Прашалник доставен до јавни универзитети

ПРИЛОГ 3 – Прашалник доставен до приватно/јавни и приватни универзитети

ПРИЛОГ 4 – Преглед на барани, одобрени и реализирани средства

од јавни ВОУ во период 2016-2018 година

ПРИЛОГ 5 – Ревизорски докази

ПРИЛОГ 6 – Забелешки на Нацрт извештај

ПРИЛОГ 7 – Одговор на забелешки на Нацрт извештај

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

Кратенки користени во извештајот:

PCM - Република Северна Македонија

МОН - Министерство за образование и наука

ОАЕВО - Одбор за акредитација и евалуација на високото образование

МТСП - Министерство за труд и социјална политика

АВРСМ - Агенција за вработување на Република Северна Македонија

ДПИ - Државен просветен инспекторат

ДЗС - Државен завод за статистика

ОСДЈ - Одбори за соработка и доверба со јавноста

МАНУ - Македонска академија на науките и уметностите

ЗВО - Закон за високото образование

ВОУ - Високо образовни установи

НРК - Национална рамка за квалификации

БДП - Бруто домашниот производ

ЕУ - Европска унија

НИД - Научна истражувачка дејност

УКИМ - Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ - Скопје

УКЛО - Универзитет „Св. Климент Охридски“ - Битола

УГД - Универзитет „Гоце Делчев“ - Штип

УТ - Универзитет во Тетово - Тетово

УИИТ - Универзитет за информатички науки и технологии „Св. Апостол Павле“ -

Охрид

УМТ - Универзитет „Мајка Тереза“ - Скопје

SDSIP - Проектот за развој на вештини и поддршка на иновации

ENQA - Европска асоцијација за обезбедување на квалитет на високото образование

EQAR - Европски регистар за обезбедување на квалитет на високото образование



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број:10-318/1

Датум: 18.02.2020

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

РЕЗИМЕ

Ревизијата на успешност на тема „Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“ е извршена согласно Годишните програми за работа на Државниот завод за ревизија за 2018 година и 2019 година, како пилот ревизија во рамките на твининг договорот помеѓу Државниот завод за ревизија и ВРИ на Република Бугарија и Република Хрватска, финансиирани од средствата на Европската Унија.

Во ревизорскиот извештај од извршената ревизија на успешност дадена е оценка на ефективноста на политиките, мерките и активностите на надлежните институции во областа на високото образование и вработувањето, насочени кон реализација на високообразован кадар на пазарот на труд во РСМ, за период од 2016 до 2018 година. Periodот кој беше опфатен со ревизијата е 2016-2018 година, иако одредени прашања и настани се опфатени и пред 2016 година и последователно до денот на известување по извршената ревизија.

Ревизијата на успешност е спроведена со цел да се даде одговор на основното прашање „Дали активностите на државните органи за спроведување за политиката на високо образование и промовирање на вработувањето, овозможуваат ефективност при вработувањето на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ“.

За да се одговори на основното ревизорско прашање, определени се следните специфични прашања:

1. Дали се создадени нормативни услови за активностите на државните органи за реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ ?
2. Дали се ефективни активностите на надлежните институции за осигурување на реализацијата на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ ?

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

Врз основа на идентификуваните ризици кон специфичните прашања, формулирајме потпрашања и критериуми со показатели, кои ги користевме при оценка на:

- стратешките документи и нормативни акти од областа на високото образование и промоција на вработувањето, како и степенот до кој тие придонесуваат за реализација на дипломираните студенти;
- активностите на Министерството за образование и наука (МОН) и Одборот за акредитација и евалуација на високото образование (ОАЕВО), во делот на акредитација и евалуација на високообразовните институции, системот за утврдување на вкупниот број на студенти запишани во првиот циклус на студии, механизмот за финансирање на високото образование и информациските системи;
- активностите на Министерството за труд и социјална политика (МТСП) и Агенцијата за вработување на РСМ (АВРСМ) за промовирање на вработувањето на дипломирани студенти, проучување на потребите на работодавачите и воспоставување механизми за проценка на влијанието на мерките и услугите за вработување на невработените лица со високо образование;
- соработката помеѓу надлежните органи во спроведувањето на политиката за реализација на дипломираните студенти на пазарот на трудот.

Дадените препораките од оваа ревизија се во функција на подобрување на активностите на државните органи за ефективно спроведување на политиките за реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ.

Опфатот на релевантните области од темата и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техники и методологија од страна на ревизијата, даваат основа да го изразиме следниот заклучок:

Активностите на државните органи надлежни за спроведување на образовната политика и политиката за вработување не се доволно ефективни за осигурување на вработувањето на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ. Нема доволно регуляторни механизми за зајакнување на врската помеѓу образованието и потребите на пазарот на труд и следење на реализацијата на студентите по завршување на студиите со цел обезбедување целосни информации за пореално креирање на националните образовни политики. Постои потреба од унапредување и развој на системот за финансирање на високото образование, како и за континуирано следење на квалитетот на високото образование. Со целосна реализација на отпочнатите активности за дизајнирање и имплементација на нов модел на финансирање на високото образование, модел на информатички систем за управување со високо образование, како и за воспоставување и развој на Опсерваторија за вештини, се очекува подобрување на моделот за финансирање на високото образование, зајакнување на механизмот за собирање, размена и анализирање на информации од областа на високото образование и пазарот на труд и нивно

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

користење при креирање на образните политики и политиките за вработување.

Како резултат на извршената ревизија утврдивме состојби кои влијаат на ефективноста на активностите на државните органи за осигурување на вработувањето на високообразовниот кадар на пазарот на труд, во следните области:

Создадени нормативни услови за спроведување на активностите на државните органи за реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РМ

Имајќи ја предвид заложбата на РСМ како земја-кандидат за членство во ЕУ, МОН и МТСП, како носители на политиките за високо образование и вработување, имаат усвоено стратешки документи креирани во корелација со европските стратешки документи, со предвидени низа активности и мерки кои обезбедуваат јасна визија за развојот на високото образование и реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ. Стратешките документи содржат временска рамка, финансиски импликации и надлежни институции за спроведување на активностите, како и индикатори за реализација на поставените цели.

Собранието, Владата на РСМ и МОН како надлежен орган на извршната власт за спроведување на националната политика во областа на високото образование, имаат низа надлежности утврдени во ЗВО и тоа:

- Владата, на предлог на јавен универзитет, донесува Одлука за бројот на студентите кои се запишуваат на јавни високообразовни установи (ВОУ) чие образование се финансира од Буџетот на РСМ, но нема надлежност за утврдување на годишни квоти за упис на студенти за приватните ВОУ;
- МОН е надлежен за водење Регистар на ВОУ, Регистар на високообразовни квалификации, како и воспоставување и одржување база на податоци за високообразовната дејност за која факултетите се должни да доставуваат податоци, но не е утврдена обврска за обезбедување на податоци поврзани со вработувањето на дипломираните студенти;
- дефинирани се активностите и постапката за спроведување надзор над законитоста во работењето на ВОУ од страна на МОН, како и инспекциски надзор над ВОУ кој е во надлежност на Државниот просветен инспекторат (ДПИ), без јасно разграничување на надлежностите на МОН, како и без дефиниран обем на констатирани состојби утврдени при извршените контроли кои може да бидат основа за престанок на работа на ВОУ, односно одземање на акредитацијата;
- предвидено е формирање на повеќе тела и акти кои се значајни за унапредување на високообразовната дејност.

МТСП е надлежен орган за вршење на работите што се однесуваат на работните односи и вработувањето. АВРСМ е јавна установа која врши стручни, организациски, административни и други работи поврзани со вработувањето и обезбедува поддршка, помош и услуги за учесниците на пазарот на труд. Законот за

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

вработување и осигурување во случај на невработеност предвидува активности поврзани со размена на трудот, како и донесување на оперативни планови за активни мерки и програми за вработување. Востоставувањето и начинот на водење на евиденциите во областа на трудот се уредени во Законот за евиденциите во областа на трудот.

Мерки и активности на надлежните институции за осигурување на реализацијата на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РМ

Обезбедувањето и оценувањето на квалитетот на високото образование во РСМ е во надлежност на Одборот за акредитација и евалуација на високото образование (ОАЕВО), а со донесување на новиот ЗВО во 2018 година, овие активности треба да ги врши Агенцијата за квалитет во високото образование, која до денот на известување од ревизијата сеуште не е формирана. За спроведување на постапката за акредитација и за евалуација, ОАЕВО од редот на членовите формира комисии, во чија работа по потреба може да се ангажираат и надворешни стручни лица, но законската и подзаконската регулатива не го дефинира начинот и критериумите за нивно ангажирање. При процесот на акредитација на ВОУ и на студиските програми, во ниту еден од законски утврдените задолжителни компоненти, нормативи и стандарди не е нагласена поврзаноста на студиските програми со потребите на пазарот на труд, што може да резултира со продуцирање на кадар кој пазарот на труд не може да го апсорбира. Во периодот опфатен со ревизијата, ОАЕВО нема извршено надворешни евалуации за оценка на квалитетот на ВОУ. Со целосна реализација на преземените активности за спроведување на надворешна евалуација на високото образование, во рамки на проект кој МОН го спроведува во соработка со Светска банка, се очекува подобрување на транспарентноста, континуирано следење и унапредување на квалитетот во високото образование.

Владата на РСМ на годишно ниво ги утврдува квотите за прием на студенти во прва година-прв циклус на студии само за јавните ВОУ, додека одлука за бројот на студентите за упис на приватна ВОУ донесува нејзиниот орган на управување, во рамки на утврдениот број во решението за акредитација за период од 5 години. Во процесот на утврдување на квотите, МОН ги сумира податоците од јавните ВОУ и АВРСМ, изготвува предлог квоти и ги доставува до Владата на РСМ за разгледување и усвојување. Предлозите не содржат податоци поврзани со потребите на пазарот на труд, поради не воспоставени прецизни критериуми за формирање на квотите согласно барањата на пазарот на трудот, поткрепени со детални анализи. Со анализа на добиените одговори на прашалниците од универзитетите, констатирајме значителни разлики помеѓу бројот на одобрени квоти и запишани студенти, што е индикатор за можен недостаток на анализи и информации за реално креирање на упсната политика за студенти, а со тоа и можно несоодветно планирање на буџетските средства за финансирање на јавните ВОУ.

Во периодот предмет на ревизија, воспоставен е начин на финансирање на високото образование, базиран само на бараните средства од ВОУ, без реални мерила и

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

критериуми за утврдување и распределба на износот. Поради отсуство на значајни акти и тела надлежни за активности поврзани со финансирањето на високото образование, не се создадени услови за обезбедување доволна транспарентност и објективност во определување и распределба на средствата за финансирање на ВОУ. Со реализација на проектните активности кои ги презема МОН во соработка со Светска банка, се очекува да се подобри моделот на финансирање на ВОУ. Со извршената анализа на доставените податоци од МОН, утврдивме дека во периодот 2016-2018 година, во просек од буџетот на МОН одобрени се околу 69% од бараните средства од јавните универзитети, додека пак просечно реализирани се околу 71% од одобрените средства.

Како главен носител на активностите за спроведување на националната политика во областа на високото образование, МОН има клучна улога во создавање на услови за воспоставување база на податоци, што како обврска произлегува од ЗВО. Законски дефинираната содржина на базата на податоци, не го опфаќа периодот по завршување на студиите, односно не предвидува внес на податоци поврзани со вработувањето на дипломираните студенти, како значаен индикатор за усогласеност на нивните знаења и вештини согласно барањата на пазарот на труд. Во ревидираниот период, МОН нема обезбедено услови за воспоставување и функционирање на база на податоци за високообразовната дејност, како информациски систем кој ќе понуди интегрирани информации за следење на високообразовната дејност и анализи во областа на високото образование. Со целосна реализација на отпочнатите проектни активности за дизајнирање и имплементација на модел на информатички систем за управување со високо образование, се очекува подобрување на можностите за следење и анализа на податоците и негов придонес при креирање на образовните политики.

МТСП и АВРСМ, преку своите надлежности и преземени активности за анализа и истражување на пазарот на труд, прибираат информации за потребите од вештини со кои треба да располагаат невработените лица за да бидат конкурентни на пазарот на трудот, кои се користат и при креирање и имплементирање на политиките на пазарот на труд. Според доставените податоци од АВРСМ, заинтересираноста на невработените лица со високо образование за користење на мерки за вработување во период 2016-2018 година во просек изнесува околу 42%. Во анализираниот период најголем дел од лицата со високо образование ја користат „обуката“ како активна мерка за вработување, додека најголем придонес за вработување даваат мерките претприемништво-самовработување и субвенции за вработување.

МОН, МТСП и АВРСМ имаат континуирана соработка за обезбедување и размена на информации и податоци од областа на пазарот на труд, неопходни за креирање на политиките за образование и за вработување. Во ревидираниот период, МОН со поддршка од Светската банка, во координација со други надлежни институции (МТСП, АВРСМ и други) вложува напори за развој на Опсерваторија на вештини, која треба да придонесе за зајакнување на механизмот за собирање, размена и анализирање на информации од областа на високото образование и пазарот на труд

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

и нивно користење при креирање на образовните политики и политиките за вработување.

Во однос на формирање и функционирање на Центрите за кариера како мост помеѓу студентите и работодавачите, Алумни асоцијациите (поранешни студенти) и Одборите за соработка и доверба со јавноста (ОСДЈ) чија цел е остварување на соработка и доверба со јавноста, деловната заедница, професионалните комори и други институции, од одговорените прашалници од универзитетите, утврдивме дека повисок е процентот на формирани Центри за кариера и ОСДЈ, во однос на Алумни асоцијациите кај јавните ВОУ, додека најголем дел од приватните ВОУ ги имаат формирano наведените тела. И покрај напредокот што е постигнат со проектни активности поврзани со работата на Центрите за кариера и ОСДЈ, потребно е зајакнување на врската помеѓу Центрите за кариера и Алумни асоцијациите, со воспоставување на ефективен механизам за собирање на повратни информации од пазарот на труд, како и зајакнување на активностите на ВОУ за подобрување на функционалноста на ОСДЈ во насока на унапредување на студиските програми и вработливоста на дипломираните студенти.

Во однос на активностите на ВОУ за собирање на информации за вработување на дипломираните студенти, одговорените прашалници од универзитетите, укажуваат на сеуште неразвиен систем за следење на реализацијата на студентите по завршување на студиите.

Од страна на раководното лице на Министерството за образование и наука доставени се Забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор, кои претставуваат образложение за констатирана состојба која ревизијата ја имаше во предвид во текот на ревизија при изразување на ревизорскиот заклучок.

ВОВЕД

Ревизијата на успешност на тема „Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“ е спроведена како пилот ревизија заради реализација на активностите утврдени со твининг договорот помеѓу Државниот завод за ревизија и Врховните ревизорски институции на Република Бугарија и Република Хрватска, финансиран со средства од Европската Унија.

Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишните програми за работа на Државниот завод за ревизија за 2018 и 2019 година.

Предмет на ревизијата е реализацијата на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ. Главните активности на државата во спроведувањето на политиката за високо образование (ВО) и промовирање на вработувањето се спроведуваат од страна на Министерството за образование и наука (МОН), Одборот за акредитација и евалуација на високото образование (ОАЕВО), Министерството за труд и социјална политика (МТСП) и Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија (ABPCM).

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

Мисијата и визијата на МОН е да го развива образоването и воспитното образовниот систем, да ја развива науката, научните достигнувања и иновации преку примена на принципите на квалитет, економичност, граѓанска одговорност и поврзаност со пазарот на трудот, како и да ги промовира вредностите и темелите на квалитетното образование и наука како клуч за подобрување на квалитетот на животот во целокупното општество. Неговата мисија и визија, помеѓу другото се остварува преку тригодишните стратешки планови како и преку сеопфатната Стратегија за образоването 2018-2025. Приоритетите во стратешките планови и Стратегијата се насочени кон зголемување на квалитетот на високото образование особено преку зајакнување на академската слобода, понатамошно подобрување на работата на Одборот за акредитација и евалуација на високото образование (ОАЕВО), преку спроведување на надворешни евалуации, мапирање на постојните студиски програми и проценка на нивната значајност за потребите на пазарот на трудот, вработливост на дипломираните студенти, развивање на ефикасен систем на финансирање, анализа на функционирањето на Одборите за соработка и доверба со јавноста (ОСДЈ).

Министерството за образование и наука е надлежен орган на извршната власт за спроведување на националната политика во областа на високото образование. Собранието и Владата на РСМ, како и МОН имаат низа надлежности утврдени во Законот за високо образование (ЗВО).

Согласно ЗВО, МОН ги врши работите што се однесуваат на организацијата, финансирањето, развојот и унапредувањето на воспитанието, образоването и науката, верификацијата на струките и профилите во образоването, информациониот систем, надзорот од негова надлежност и др.

Министерот за образование и наука има надлежност да предлага уредба за нормативи и стандарди за основање на ВОУ и за вршење на високообразовна дејност, донесува решение за почеток со работа на ВОУ, формира и одржува база на податоци за високообразовната дејност, предлага уредба за мерила и критериуми за финансирање на дејноста на ВОУ, донесува четиригодишна програма за надворешно оценување и врши други работи утврдени во Законот за високото образование.

Согласно актите за организација и систематизација на МОН, Секторот за високо образование ги спроведува надлежностите во областа на високото образование и тоа: ја утврдува дејноста на високото образование, води Регистар на ВОУ, ја утврдува исполнетоста на условите за вршење на дејноста во високото образование и нивна акредитација, го утврдува обемот на дејноста и врши пресметка за распоредување на средствата по корисници согласно утврдени мерила и критериуми и финансиски план, води и одржува Опсерваторија за вештини во делот на високото образование и др.

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

Обезбедувањето и оценувањето на квалитетот на високото образование го врши **Одборот за акредитација и евалуација на високото образование (ОАЕВО)**¹, а со донесување на новиот ЗВО, овие надлежности се предвидени во рамки на Агенцијата за квалитет. Согласно ЗВО, ОАЕВО е тело кое врши акредитација на проектот за основање на ВОУ и на студиските програми во рамки на истите, како и надворешна оцена на квалитетот на ВОУ и остварувањето на нејзината дејност. ОАЕВО е самостоен во својата работа и одлучува во рамките на својата надлежност врз основа на принципот на стручност и компетентност. Стручните и административните работи за потребите на Одборот ги врши МОН. Во рамки на своите надлежности утврдени во член 71 од Законот за високото образование, покрај другото ОАЕВО:

- утврдува дали со проектот за основање на ВОУ се исполнети условите за вршење на високообразовна дејност,
- утврдува дали ВОУ ги исполнува условите за организирање на студии за нови студиски програми и го утврдува капацитетот за студирање на ВОУ,
- дава акредитација на студиски програми,
- најмногу на секои пет години го следи и оценува квалитетот на вршењето на високообразовната дејност, научноистражувачката, уметничката и стручната работа, на академскиот кадар и на студиските програми на ВОУ и врз основа на оценката ја продолжува или одзема акредитацијата,
- врз основа на извештаите од надворешната евалуација на ВОУ, ја следи исполнетоста на условите на ВОУ на кои им е дадена акредитација и одобрение за почеток со работа и врз основа на тоа може да ја одземе акредитацијата,
- води евиденција за акредитираните ВОУ и за други акредитации,
- дава препораки потребни за подобрување на нормативите и стандардите за вршење на високообразовна дејност и др.

Министерството за труд и социјална политика (МТСП) е орган чија мисија е креирање и имплементација на политиките на пазарот на трудот, социјалната сигурност, еднакви можности, заштита и превенција од дискриминација согласно меѓународните стандарди и принципи. МТСП има изготвено Националната Стратегија за вработување 2016-2020 година, Програма за реформи во вработувањето и социјалната политика 2020 – ЕСРП, Акциски план за вработување млади лица 2016-2020 година, Национален акциски план за вработување 2018-2020 година и тригодишни стратешки планови. Како приоритетни цели на МТСП од областа на трудот поставени се спроведување на активни политики за вработување и намалување на структурната невработеност на работната сила на пазарот на трудот, зголемување на учеството на граѓанскиот сектор и социјалните партнери во процесот на креирање и имплементација на политики и др.

Министерството за труд и социјална политика е надлежен орган за вршење на работите што се однесуваат на работните односи и вработувањето². Агенцијата за вработување на РСМ (АВРСМ) е јавна установа која врши стручни, организациски,

¹ Член 68 од ЗВО

² Закон за организација и работа на органите на државната управа (“Службен весник на РМ“ број 58/00....51/11)

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

административни и други работи поврзани со вработувањето и обезбедува поддршка, помош и услуги за учесниците на пазарот на трудот.

Министерството за труд и социјална политика е носител на годишни Оперативни планови за активни програми и мерки за вработување и услуги на пазарот на трудот, со определени индикатори за нивно остварување. Имплементацијата на оперативните планови е во надлежност на Агенцијата за вработување на РСМ, во партнерство со други одговорни институции. Оперативните планови обезбедуваат сеопфатна рамка за претставување на услугите на пазарот на трудот и програмите и мерките за вработување што ќе се имплементираат. Во периодот предмет на ревизија, најголем дел од програмите и мерките за вработување се однесуваат на младите невработени лица до 29 години.

Со Законот за вработувањето и осигурување во случај на невработеност се уредуваат прашањата за размена на трудот, правата и обврските на работодавачите, невработените лица, други лица кои бараат работа и државата, во врска со вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност и други прашања од значење за вработувањето. Основни задачи на размената на трудот се евидентирање на работодавачите и нивните потреби од работници, евидентирање на невработените лица според нивните квалификации, знаења и искуства, донесување и имплементирање на оперативни планови за активни мерки и програми за вработување, обезбедување информации на работодавачот и на невработените лица за пазарот на трудот, упатување на невработените лица на обука, преквалификација или доквалификација за вработување и др.

Согласно Законот за евиденциите во областа на трудот, АВРСМ е надлежна за водење на евиденциите на работодавачите, за потребата од работници, за невработените лица и други лица кои бараат работа и др.

Со организационата поставеност на МТСП, преку одделенијата во рамки на Секторот за политики од областа на трудово право и политики за вработување, се извршуваат работи кои се однесуваат на прашања поврзани со работни односи, вработувањето и вработеноста и слично. Во рамките на овој сектор се креираат политики и мерки за вработување и заштита од долгорочна невработеност, изготвување на закони за работни односи и прашања поврзани со права од работен однос, платите, имплементација на меѓународни норми и стандарди за спроведување на прописите на Европската унија, Меѓународната организација на трудот (МОТ), Советот на Европа и други организации и институции.

ОПФАТ НА РЕВИЗИЈАТА И РЕВИЗОРСКИ ПРИСТАП

1. Цел на ревизијата

Целта на ревизијата е да се оцени ефективноста на државните органи за спроведување на политиката на високо образование и за вработување на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ, во однос на:

- создадените нормативни услови и

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ“

- преземените активности на надлежните институции за осигурување на реализацијата на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ.

Со препораките кои ќе произлезат од оваа ревизија, додадената вредност од истата ќе биде во насока на подобрување на активностите на државните органи за спроведување на политиките за реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ.

2. Ревизорски прашања

Основното ревизорско прашање е:

Дали активностите на државните органи за спроведување за политиката на високо образование и промовирање на вработувањето, овозможуваат ефективност при вработувањето на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ?

Врз основа на извршената оценка на ризиците, кон основното ревизорско прашање формулирани се следните специфични прашања и потпрашања:

1. Дали се создадени нормативни услови за спроведување на активностите на државните органи за реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ?:
 - 1.1. Дали има јасна визија за развојот на високото образование и реализацијата на високообразовниот кадар на пазарот на труд, во донесените стратешки документи?
 - 1.2. Дали нормативните акти се доволни и придонесуваат за унапредување на високото образование и реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд?
2. Дали се ефективни активностите на надлежните институции за осигурување на реализацијата на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ?
 - 2.1. Дали дејностите од областа на образованието придонесуваат за осигурување на квалитет на високото образование и реализацијата на високообразовниот кадар на пазарот на труд?
 - 2.1.1. Дали активностите на ОАЕВО за остварување на дејностите за акредитација и евалуација се ефективни за унапредување на квалитетот на високото образование и реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ?;
 - 2.1.2. Дали системот за определување на вкупниот број на студенти за упис на прв циклус на студии обезбедува реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд?
 - 2.1.3. Дали воспоставениот механизам за финансирање обезбедува адекватна распределба на средствата за финансирање на ВОУ?

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

- 2.1.4. Дали воспоставените информатички системи обезбедуваат податоци за соодветни управувачки одлуки и креирање на политики во врска со реализацијата на високообразовниот кадар на пазарот на труд?
- 2.2. Дали активностите на МТСП и АВРСМ за поттикнување на вработувањето на високообразовниот кадар и вршење на дејност на посредник за информирање создаваат услови за реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд?
- 2.3. Дали соработката помеѓу надлежните органи обезбедува ефективна политика за реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд?

3. Опфат на ревизијата

Ревизијата на успешност го опфаќа периодот 2016-2018 година, а дадени се и состојби кои се случиле и претходно и последователно. Со ревизијата беа опфатени Министерството за образование и наука (МОН), Министерство за труд и социјална политика (МТСП), Агенција за вработување на Република Северна Македонија (АВРСМ), Одборот за акредитација и евалуација на високото образование (ОАЕВО). Исто така, прибрани и анализирани се информации преку доставени прашалници до сите јавни (6), јавно-приватни (1) и приватни универзитети во РСМ, како и од Државниот просветен инспекторат (ДПИ).

Во опфатот на ревизијата, во фазата на извршување се вклучени областите поврзани со:

- политиките во областа на високото образование, насочени кон реализација на високообразован кадар на пазарот на труд во РСМ и
- мерките, активностите и програмите на надлежните институции во однос на реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ.

4. Ревизорски критериуми

За оценка на ефективноста на државните органи за спроведување на политиката на високо образование и за вработување на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ, во однос на создадените нормативни услови и преземените активности на надлежните институции за осигурување на реализацијата на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ искористени се критериумите и индикаторите за оценка се наведени во **Прилог 1**.

5. Ревизорска методологија

За постигнување на целта на ревизијата, при извршување на ревизијата применивме системски – ориентиран пристап и пристап ориентиран кон резултатите, поединечно или во комбинација, во зависност од спецификата на соодветниот критериум.

За да се постигнат целите на ревизијата, користени се следните методи:

- за собирање на информации – секундарна анализа, проверка на документација, анализа на податоци, разговори/интервјуа, истражување преку прашалници³;
- за анализа на информации – компаративна анализа на податоци, анализа на трендови, анализа на податоци од регистрите, евиденциите и анкетите.

Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 22.10.2018-31.07.2019 година, од тим на Државниот завод за ревизија.

Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок одржан на ден 09.10.2019 година.

Од страна на раководното лице на Министерството за образование и наука доставени се Забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор број 10-206/2 од 19.12.2019 година, кои претставуваат образложение за констатирана состојба која ревизијата ја имаше во предвид при изразување на ревизорскиот заклучок.

УТВРДЕНИ СОСТОЈБИ

I. Создадени нормативни услови за спроведување на активностите на државните органи за реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ

1.1. Стратешки документи од областа на високото образование и реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд

1.1.1. Улогата на МОН е стратешки да ги конципира и имплементира законите, стандардите, процедурите и да создаде системска рамка за правилно функционирање и евалуирање на висококвалитетен систем на образование во РСМ. Мисијата и визијата на МОН е да го развива образоването и воспитното образовниот систем, да ја развива науката, научните достигнувања и иновации преку примена на принципите на квалитет, економичност, граѓанска одговорност и поврзаност со пазарот на трудот, како и да ги промовира вредностите и

³ Прилог 2-Прашалник доставен до јавни универзитети; Прилог 3-Прашалник доставен до приватни/јавно-приватни универзитети

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

темелите на квалитетното образование и наука како клуч за подобрување на квалитетот на животот во целокупното општество. Неговата мисија и визија, помеѓу другото се остварува преку тригодишните стратешки планови како и преку сеопфатната Стратегија за образованието 2018-2025, донесена кон крајот на 2017 година, во кои се интегрирани и владините приоритети и политики. Приоритетите во стратешките планови и Стратегијата за образование 2018-2025 се насочени кон зголемување на квалитетот на високото образование особено преку зајакнување на академската слобода, понатамошно подобрување на работата на Одборот за акредитација и евалуација на високото образование (OAEB), преку спроведување на надворешни евалуации, мапирање на постојните студиски програми и проценка на нивната значајност за потребите на пазарот на трудот, вработливост на дипломираните студенти, развивање на ефикасен систем на финансирање, анализа на функционирањето на Одборите за соработка и доверба со јавноста (ОСДЈ) итн.

Приоритетните цели утврдени во стратешките планови се остваруваат преку програми, потпрограми и Акцијскиот план за Стратегијата за образование 2018-2025 во кои се поставени временската рамка, одговорните лица и финансиските ресурси за остварување на поставените цели.

За реализација на предвидените активности и цели во стратешките планови за 2016-2018 и 2017-2019 година се известува преку давање осврт во тековниот за постигнати резултати во претходниот стратешки план, но без јасна поврзаност со конкретните показатели на успех, што го отежнува мерењето на степенот на реализација на истите.

Наведената состојба е резултат на воспоставен начин на известување за реализација на активностите, кој се менува почнувајќи од 2018 година, односно мониторингот на поставените приоритети и цели во стратешкиот план 2018-2020 година се врши преку изготвување на квартални извештаи за следење на степенот на реализацијата на приоритети и целите во однос на предвидените показатели на успех, со што е подобрена ефективноста во делот на мерење на исполнетоста на стратешките цели.

1.1.2. МТСП е орган чија мисија е креирање и имплементација на политиките на пазарот на трудот, социјалната сигурност, еднакви можности, заштита и превенција од дискриминација согласно меѓународните стандарди и принципи. МТСП има изготвено Национална Стратегија за вработување 2016-2020 година, трета среднорочна стратегија, за справување со предизвиците на пазарот на трудот. Наведената стратегија содржи анализа на состојбата и опкружувањето на пазарот на трудот, идентификација на проблемите и предизвици, прогнози за раст на БДП и вработеноста. Целите на Стратегијата ги следи принципите и целите на Националната програма на економски реформи 2015, Фискалната стратегија 2015-2017, Европската стратегија за паметен, одржлив и инклузивен раст – Европа 2020 и Стратегијата 2020 за југоисточна Европа (ЈИЕ 2020).

Со имплементација на активностите предвидени во Националната стратегија 2016-2020 се очекува воспоставување на функционален информациски систем за образование и пазар на труд, анализи на пазарот на труд на годишно ниво од

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ”

МТСП, анализи во МОН за следење на успешноста во вработување според видот на образованието и студиските програми, развивање на методологија за поврзување на анализите, која ќе продуцира насоки за политиката на образование и активните мерки за вработување, целосно воспоставување на Националната рамка на квалификации, воведување на систем на следење на студентите по завршување на формалното образование, развој на систем за предвидување на идни потреби за вештини, воспоставување на Опсерваторија на вештини и модел за проекции⁴.

Приоритетите определени со Стратегијата, МТСП ги остварува преку носењето на Оперативните планови, за чија имплементација е одговорна АВРСМ, во партнерство со други надлежни институции.

За остварените активности, во 2018 година МТСП ја информира Владата на РСМ преку доставена Информација⁵ за степенот на реализација на истите.

Во 2018 година МТСП има изготвено Национален акциски план за вработување 2018-2020 година⁶, во кој се дефинирани активности, индикатори за реализација, временска рамка, финансиски импликации и надлежни институции за мерките утврдени во Националната стратегија 2016-2020, за чија реализација е доставена Информација⁷ до Владата на РСМ во 2019 година.

Исто така, МТСП изготвува и тригодишни стратешки планови во кои ги обединува и политиките поврзани со вработувањето.

1.1.3. Со цел да се надмине предизвикот со вработувањето на младите на национално ниво, Владата на РСМ, преку МТСП и социјалните партнери во соработка со Меѓународната организација на трудот имаат изработено **Акциски план за вработување на младите 2016-2020 година**⁸. Акцискиот план кој ќе се спроведува до 2020 година, главно е фокусиран на областите што се клучни за унапредување на вработеноста кај младите. Заради оценка на успешноста на Акцискиот план, како и добивање информации за ефективноста и ефикасноста на интервенциите и за тоа во колкава мера биле постигнати очекуваните исходи, предвидено е меѓупериодично оценување во 2018 година и завршно оценување во 2020 година. Со извршеното меѓупериодично оценување во 2018 година изготвен е Ревидиран Акциски план за вработување на младите 2016-2020 година.

Стратешките цели на Акцискиот план се главно фокусирани кон подобрување на усогласеноста на понудата на вештини со барањата на пазарот на трудот, промовирање на отворањето работни места предводено од приватниот сектор, олеснување на преминот на младите лица во светот на работата.

⁴<http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/strategii/Nacionalna%20Strategija%20za%20Vrabetuvane%20na%20Republika%20Makedonija%20za%20Vlada%2016102015.pdf>

⁵ Информација за имплементација на Национална стратегија за вработување на РМ број 08-2635/1 од 21.02.2018 година

⁶<http://www.mtsp.gov.mk/dokumenti.nspx>

⁷ Информација за имплементација на Акцискиот план за вработување 2018-2020 година број 08-4263/2 од 07.06.2019 година

⁸<http://www.mtsp.gov.mk/dokumenti.nspx>

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

Со остварување на целта поврзана со подобрување на усогласеноста на понудата на вештини со барањата на пазарот на трудот, се очекува до 2020 година најмалку 85% од младите работници (15-29) да се вработени на работни места што соодветствуваат на нивните квалификации, но во Ревидираниот Акциски план наведениот процент е намален на 70%.

Во однос на реализација на активностите, во Ревидираниот Акциски план наведено е дека Одделението за пазарот на трудот при МТСП напредува во активностите за развој на модел за предвидување на вештините, прибирање и анализа на информации од пазарот на трудот и развојот на извештај за перспективните занимања. Понатаму, се наведува дека доцнат активностите поврзани со надградување на базата на податоци на АВРСМ за евидентирање на слободни работни места, што е резултат на утврдена потреба од измена на законската регулатива за работни односи. Исто така, потребни е да се преземат активности за подобрување на начинот на спроведување на студиите за следење на дипломираните студенти по завршување на образованието, што треба да ги спроведува Опсерваторијата за вештини, развиена и раководена од страна на МОН.

Значаен напредок е постигнат во остварување на активностите за создавање на „Модел за преглед на занимања“, изработен со техничка помош од Меѓународната организација на трудот. Моделот содржи прегледи на занимања, во кои се презентирани информации кои се однесуваат на работната средина, образованието, активностите на занимањата, просечна месечна нето заработка и други релевантни податоци за конкретното занимање, достапни на информативниот веб портал www.zanimanja.mk. Предвидено е развивање на нови прегледи на занимања, како и редовно ажурирање на податоците во истите⁹.

- 1.1.4. РСМ, како земја-кандидат за членство во ЕУ, во соработка со ЕК, од 2015 година отпочнува со нов стратешки механизам на социјално-економски дијалог по однос на приоритетите и реформите во областа на пазарот на труд, вработувањето, образованието и социјалната политика. Како резултат на заедничката иницијатива помеѓу Владата на РСМ и ЕК, произлегува Програмата за реформи во вработувањето и социјалната политика 2020 – ЕСРП, како значаен стратешки документ, усвоен од страна на Владата на РСМ во август 2017 година. Меѓу другото, ЕСРП-2020 е насочена кон подобрување на економскиот развој и креирање на работни места, подобрување на состојбата со невработеноста, особено кај најранливите категории на лица, унапредување на квалитетот на работата и услугите на јавната служба за вработување, имплементацијата на Националната рамка за квалификации (НРК) која претставува основа за осигурување на квалитет во системот за образование и обука и друго. Имајќи во предвид дека политиките за економски раст, функционирање на пазарот на труд, намалување на невработеноста и рамнотежата на понуда и побарувачка на работната сила се тесно поврзани со политиките на образованието и обуката,

⁹ Информација за имплементација на работниот план за преглед на занимања 2018-2021 број 08-2644/2 од 19.03.2018 година

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ”

најголемите реформи се насочени кон тоа поле. Заложбата и стратешката цел на РСМ, како земја-кандидат за членство во ЕУ, е обликување на насоките на националната политика во областа на високото образование и на пазарот на трудот, како и за изготвување национални стратешки документи со специфични критериуми и мерки за спроведување.

Со усвоените национални стратешки документи на МОН и МТСП, одговорни за изработка на националната политика во сферата на високото образование и обука и политиките на пазарот на трудот, се предвидени активности и мерки кои обезбедуваат јасна визија за развојот на високото образование и реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ. Имплементација на активностите од Стратегијата за образование 2018-2025, се очекува да придонесе за унапредување на развојот на високото образование и ефективна реализацијата на високообразовниот кадар на пазарот на труд.

1.2. Нормативни акти за унапредување на високото образование и реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ

1.2.1. РСМ е полноправна членка на Болоњскиот процес/Европскиот високообразовен простор од 2003 година¹⁰. По прифаќањето на Болоњската декларација, во 2008 година од страна на Собранието на РСМ донесен е Закон за високото образование¹¹(ЗВО), во кој се интегрирани барањата од истата. Во текот на својата имплементација ЗВО има претрпено над дваесет измени и дополнувања, што го отежнува неговото следење и примена. Со цел реформирање и унапредување на ЗВО, во 2018 година донесен е нов Закон за високото образование¹². Начелата во креирање на новиот ЗВО се квалитет на високото образование и автономија на универзитетите¹³.

1.2.2. МОН е надлежен орган на извршната власт за спроведување на националната политика во областа на високото образование. Собранието и Владата на РСМ, како и МОН имаат низа надлежности утврдени во ЗВО. Обезбедувањето и оценувањето на квалитетот на високото образование го врши Одборот за акредитација и евалуација на високото образование (ОАЕВО)¹⁴, а со донесување на новиот ЗВО, овие надлежности се предвидени во рамки на Агенцијата за квалитет.

¹⁰ <http://www.ehea.info/page-north-macedonia>

¹¹ „Службен весник на РМ“ бр. 35/08, 103/08, 26/09, 83/09, 99/09, 115/10, 17/11, 51/11, 123/12, 15/13, 24/13, 57/13, 41/14, 116/14, 130/14, 10/15, 20/15, 98/15, 145/15, 154/15, Автентично толкување 197/15, 30/16, 120/016, 127/16

¹² „Службен весник на РМ“ бр. 82/18

¹³ <https://www.novamakedonija.com.mk/makedonija/%d0%b4%d0%b5%d1%81%d0%ba%d0%be%d1%81%d0%ba%d0%b0-%d0%be%d1%87%d0%b5%d0%ba%d1%83%d0%b2%d0%b0-%d0%ba%d0%be%d0%bd%d1%81%d0%b5%d0%bd%d0%b7%d1%83%d1%81-%d0%b7%d0%b0-%d0%b7%d0%b0%d0%ba%d0%be%d0%bd%d0%be/>

¹⁴ Член 68 од ЗВО

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

Собранието на РСМ основа јавна ВОУ, додека за основање на приватно-јавна или приватна ВОУ потребно е претходно одобрение од Владата на РСМ.

Владата, на предлог на јавен универзитет, донесува Одлука за бројот на студентите кои се запишуваат на јавни ВОУ, чие образование се финансира од Буџетот на РСМ, а за дополнителните квоти утврдени од универзитетот, дава претходна согласност. Во одлуките се утврдува бројот на квоти за запишани студенти по студиски програми, во рамки на јавните ВОУ. Одлука за бројот на студентите кои се запишуваат на приватна ВОУ, донесува нејзиниот орган на управување. Бројот на студентите не може да биде поголем од бројот утврден според капацитетот со решението за акредитација на јавната или приватната ВОУ.

ЗВО не предвидува целосна контрола на државата во однос на квотите за упис на студенти во прва година-прв циклус на студии, односно Владата нема надлежност за утврдување на годишни квоти за упис на студенти за приватните ВОУ. Планираниот број на студенти, одобрен при акредитација, е единствен лимит за упис на студенти во периодот на траење на акредитацијата, кој вообичаено е 5 години.

1.2.3. Во ЗВО предвидени се надлежности на МОН за водење Регистар на ВОУ и Регистар на високообразовни квалификации, рачно и електронски, на начин пропишан во подзаконски акти донесени од министерот на МОН¹⁵.

Исто така, МОН е задолжено да воспостави и одржува база на податоци за високообразовната дејност согласно Правилник за начинот и постапката за водење на базата на податоци за високообразовната дејност¹⁶, односно Правилник за водење евиденции за високото образование¹⁷. Факултетите се должни да доставуваат податоци за истата, а Државниот просветен инспекторат (ДПИ) да врши контрола и да ги следи информациите/показателите од базата на податоци¹⁸.

Законската и подзаконската регулатива не предвидува базата на податоци односно информацискиот систем на МОН да обезбедува податоци поврзани со вработувањето на дипломираните студенти (детално образложено во точка 2.1.4.1. од Извештајот).

1.2.4. Постапка за одземање на правото за вршење на високообразовна дејност може да покренат МОН, основачот, ОАЕВО и универзитетот, а постапката се води пред ОАЕВО, на начин пропишан во член 44 од ЗВО¹⁹. Во случај кога ќе донесе решение

¹⁵ Правилник за регистрација на ВОУ „Службен весник на РМ“ бр. 71/09 (по стариот ЗВО); Правилник за регистарот на ВОУ „Службен весник на РМ“ бр. 102/18 (по новиот ЗВО); Правилник за формата, содржината и начинот на водење на Регистарот на високообразовни квалификации „Службен весник на РМ“ број 62/14)

¹⁶ „Службен весник на РМ“ број 65/13

¹⁷ „Службен весник на РМ“ број 102/18

¹⁸ Член 77-б од ЗВО („Службен весник на РМ“ број 35/08, 127/16)

¹⁹ „Службен весник на РМ“ број 35/08, 127/16

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

за одземање на акредитацијата, ОАЕВО го известува МОН, кое носи решение за одземање на правото на високообразовна дејност и бришење на ВОУ од Регистарот на ВОУ.

Надзорот над законитоста во работењето на ВОУ е дефинирана во член 162 од ЗВО²⁰. Доколку МОН утврди незаконитости во работењето на ВОУ, министерот укажува за незаконитоста и определува рок за отстранување на истата. Ако ВОУ во определениот рок, не постапи според укажувањата, министерот на МОН, по претходно побарано мислење од ОАЕВО, донесува решение за привремено запирање со работа на ВОУ. По завршување на законската постапка пред надлежниот суд, доколку се утврдат недоследности во работењето, МОН донесува решение за бришење на ВОУ од регистарот на ВОУ.

Инспекцискиот надзор над ВОУ го врши ДПИ, согласно постапка утврдена во Законот за просветна инспекција²¹, додека согласно ЗВО истиот може да изрече глоби за констатирани неправилности. Почнувајќи од мај 2018 година, со донесување на новиот ЗВО, овластувањата на ДПИ за спроведување на инспекцискиот надзор во високото образование се конкретизирани, односно истиот е овластен да преземе активности доколку се утврдат неправилности поврзани со уписот на студентите, работењето на ВОУ без добиено решение за почеток со работа и извршен упис во регистарот на ВОУ и Централниот регистар, како и да забрани други дејствија спротивни на овој закон. Исто така, ДПИ може да врши надзор над законитоста на постапките за избор и исполнетоста на условите за наставни, наставно научни и соработнички звања и да покрене постапка пред надлежен суд²².

ЗВО не ги разграничува јасно надлежностите на МОН и ДПИ во делот на спроведување на контролните активности и надзор над примената на законската регулатива во високото образование, односно создава можност за преклопување со надлежностите на ДПИ утврдени во Законот за просветната инспекција. Исто така, ЗВО не го дефинира обемот на констатирани состојби утврдени при извршените контроли кои може да бидат основа за престанок на работа на ВОУ, односно одземање на акредитацијата.

1.2.5. ЗВО предвидува донесување на акти и конституирање на тела со утврдени надлежности во областа на високото образование за спроведување на активности поврзани со унапредувањето на високото образование.

Собранието на РСМ на предлог на Владата на РСМ донесува Програма за високообразовна дејност, за период од четири години²³, во која се утврдуваат целите, правците на развој, изворот и обемот на средствата потребни за финансирање на државните потреби и за остварување на развојот на дејноста на јавните ВОУ, насоките во кои ќе се развива мрежата на високообразовните

²⁰ „Службен весник на РМ“ број 35/08, 127/16)

²¹ Член 166 од ЗВО („Службен весник на РМ“ број 35/08 127/16)

²² Член 206 од ЗВО („Службен весник на РМ“ број 82/18)

²³ Член 78 од ЗВО („Службен весник на РМ“ број 35/08 127/16)

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

установи, проекцијата на потребните профили, бројот на наставно-научниот и соработничкиот кадар, просторот и опремата и другите потреби за развој на високото образование, средствата потребни за поддржување на дејноста на приватните ВОУ, кога нивната дејност е во интерес на остварувањето на јавниот интерес.

Со донесување на ЗВО во 2018 година²⁴, уредено е дека Националната програма за високо образование ја изготвува Национален совет за високо образование и научно-истражувачката дејност (НИД) и со согласност на министерот на МОН ја предлага за усвојување до Собранието на РСМ.

Заради остварување на работите за финансирањето на високото образование и остварување на Програмата за високообразовна дејност, во рамки на МОН предвидено е формирање на Совет за развој и финансирање на високото образование²⁵, кој предлага Уредба за мерила и критериуми за финансирање на дејноста на ВОУ, која на предлог на министерот на МОН, ја донесува Владата на РСМ. Согласно новиот ЗВО, Уредба за мерила и критериуми за финансирање на високото образование предлага Националниот совет за високо образование и НИД, чии членови се избрани од Собранието на РСМ, а ја донесува Владата на РСМ.

За политиките на науката и развојот на севкупната научноистражувачка дејност и технолошки развој во РСМ, како стручно и советодавно тело на Владата на РСМ, предвидено е формирање на **Национален совет за високо образование, наука, иновации и технологија**²⁶.

Со донесување на ЗВО во 2018 година²⁷ утврдена е правната основа за формирање на Национален совет за високо образование и НИД и Агенција за квалитет во високото образование, преку кои ќе се остварува системот на обезбедување, оценување, развој и унапредување на високото образование.

Националниот совет за високо образование и НИД, ќе функционира како самостојно тело составено од 15 члена кои ги избира Собранието на РСМ, додека Агенција за квалитет во високото образование²⁸ е замена за претходниот Одбор за акредитација и евалуација на високото образование, која ќе функционира како самостоен стручен орган, со две одделни тела во рамки на истата-Одбор за акредитација на високото образование и Одбор за евалуација на високото образование, под раководство на Директор именуван од Собранието на РСМ.

Предвидено е Националниот совет за високо образование и НИД и Агенцијата за квалитет да се формираат до мај 2019 година, а законски предвидените акти да се донесат во рок од 3 месеци од денот на нивното формирање. До денот на известување од ревизијата, иако предвидените рокови се надминати, Агенцијата и Националниот совет сеуште не е формирани.

²⁴ Член 43 од ЗВО (“Службен весник на РМ” број 82/18)

²⁵ Член 80 од ЗВО (“Службен весник на РМ” бр. 35/08 127/16)

²⁶ Член 120-а од ЗВО (“Службен весник на РМ” бр. 35/08 127/16)

²⁷ (“Службен весник на РМ” број 82/18)

²⁸ Член 40, став 2 од ЗВО (“Службен весник на РМ” бр.82/18)

И покрај тоа што ЗВО предвидува формирање на тела кои се значајни за унапредување на високообразовната дејност, поради недоволно преземени мерки и активности на надлежните органи, честите промени на министрите за образование и наука, до моментот на спроведување на ревизијата истите не се конституирани, што пак е причина и за недонесување на погоре наведените подзаконски акти, кои се во нивна надлежност. Отсуштвото на тела и акти поврзани со високообразовната дејност, создаваат можност за забавување на процесот за креирање и развој на високообразовните политики, а ја намалуваат и транспарентноста при распределба на средствата и поддржувањето на дејноста на ВОУ.

Постои потреба од дорегулирање на надлежностите на Министерството за образование и наука како државен орган за спроведување на националната политика за високо образование, како и од конституирање на значајни тела и акти поврзани со високото образование, кои ќе обезбедат доволно регулаторни механизми за развој на високообразовната дејност во РСМ.

1.2.6. **Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност²⁹,** предвидува активности поврзани со размена на трудот. Дел од основните задачи на размената на трудот се донесување и имплементирање на оперативни планови за активни мерки и програми за вработување, како и истражување, следење и анализирање на појавите и движењата на пазарот на трудот.

Востоставувањето на евиденциите во областа на трудот и начинот на нивното водење се уредени во **Законот за евиденциите во областа на трудот³⁰**.

Министерството за труд и социјална политика (МТСП) е надлежен орган за вршење на работите што се однесуваат на работните односи и вработувањето³¹.

Агенцијата за вработување на РСМ (АВРСМ) е јавна установа која врши стручни, организациски, административни и други работи поврзани со вработувањето и обезбедува поддршка, помош и услуги за учесниците на пазарот на трудот.

Преку годишни оперативни планови за активни програми и мерки за вработување и услуги на пазарот на трудот се обезбедува поддршка за создавање и креирање на нови работни места и зголемување на вработливоста на невработените лица.

Конкретните мерки, програми и услуги се креираат при донесување на годишните оперативни планови, согласно актуелните стратешки определби на надлежните институции.

Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност во рамки на задачите на размена на трудот предвидува донесување на оперативни

²⁹ “Службен весник на РСМ” бр.37/97.....113/18

³⁰ “Службен весник на РМ” бр. 16/04...147/15)

³¹ Закон за организација и работа на органите на државната управа (“Службен весник на РСМ” бр.58/00....51/11)

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

планови за активни мерки и програми за вработување, како поддршка, помош и услуги за учесниците на пазарот на трудот.

II. Активности на надлежните институции за осигурување на реализацијата на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ

2.1. Дејности од областа на образованието за осигурување на квалитет на високото образование и реализацијата на високообразовниот кадар на пазарот на труд

2.1.1. Систем за акредитација и евалуација на високото образование, поврзан со можностите за реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд

2.1.1.1. Обезбедувањето на квалитет во високото образование е клучен механизам преку кој владите можат да ги поттикнуваат ВОУ за подобрување на вработливоста на нивните дипломирани студенти. Согласно стариот ЗВО, обезбедувањето и оценувањето на квалитетот на високото образование во РСМ го врши ОАЕВО³². Со донесување на новиот ЗВО во 2018 година, овие активности предвидено е да се во надлежност на Агенцијата за квалитет во високото образование³³, во чии рамки предвидени се две тела Одбор за акредитација на високото образование и Одбор за евалуација на високото образование. До денот на известување од ревизијата. Агенцијата за квалитет на високото образование сеуште не е формирана, иако законски утврдените рокови се надминати.

ОАЕВО (формиран согласно стариот закон) е составен од 23 члена од кои 9 од редот на професорите избрани од Интеруниверзитетската конференција, 2 члена од МАНУ, 1 претставник на најрепрезентативното тело на работодавачите, 2 члена од интеруниверзитскиот парламент на студентите и 9 члена именувани од Владата на РСМ, од кои најмалку шест се од редот на професорите на ВОУ³⁴ и истиот ќе функционира се до формирање на Агенцијата за квалитет на високото образование.

Организацијата, работата, начинот на одлучување, методологијата и стандардите за акредитација и евалуација, како и други прашања во врска со работата на ОАЕВО, поблиску се уредени со Правилник³⁵. За спроведување на постапката за акредитација и за евалуација, ОАЕВО формира шест комисии по научно-истражувачки подрачја³⁶, додека за секое пристигнато барање за акредитација се формира стручна комисија, која го разгледува барањето со придружната документација. Стручната комисија изготвува извештај за спроведената

³² Член 68 од ЗВО (“Службен весник на РМ” бр. 35/08 127/16)

³³ Член 40, став 2 од ЗВО (“Службен весник на РМ” бр. 82/18)

³⁴ Член 70 од ЗВО (“Службен весник на РМ” бр. 35/08 127/16)

³⁵ Правилник за организацијата, работата, начинот на одлучување, методологијата за акредитација и евалуација, стандардите за акредитација и евалуација, како и други прашања во врска со работата на ОАЕВО (“Службен весник на РМ” број 151/12)

³⁶ Природно-математички науки; Техничко-технолошки науки; Медицински науки и здравство; Биотехнички науки; Општествени науки и Хуманистички науки

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

постапка за акредитација и го доставува до ОАЕВО за усвојување, по што истиот носи одлука дали ќе се прифати акредитацијата.

Членовите на стручните комисии се од редот на членовите на ОАЕВО, а по потреба се ангажираат и надворешни стручни лица од високообразовни и научни установи и од други институции, кои учествуваат во работата на ОАЕВО без право на гласање. ЗВО и подзаконската регулатива од областа, не го дефинираат начинот и критериумите за избор на надворешните стручните лица.

Законски утврдената можност за ангажирање на надворешни стручни лица, без дефиниран начин и критериуми за нивно ангажирање, може да предизвика сомнеж во изборот на експерти за давање стручна и објективна помош во процесот на акредитација.

2.1.1.2. Мисијата на ОАЕВО е унапредување на системот на високото образование за обезбедување на континуиран квалитет на високообразовниот процес, која се остварува преку **акредитација на ВОУ и студиските програми** во нивни рамки и преку **надворешна евалуација** со која се проверува квалитетот на високообразовната дејност со што се стекнува увид за исполнетоста на условите за продолжување на акредитацијата³⁷.

Процесот на акредитација на ВОУ и студиските програми се врши врз основа на условите за исполнување на задолжителни компоненти, нормативи и стандарди утврдени во подзаконски акти³⁸.

При основање на ВОУ или воведување на нови студиски програми согласно подзаконските акти, во ниту еден елемент не е нагласена поврзаноста на студиските програми со потребите на пазарот на трудот. Според овој елемент, кој произлегува и од стандардите и насоките за обезбедување квалитет во Европскиот простор на високо образование (ЕСГ)³⁹, од особено значење е собирањето и анализата на податоци поврзани со вработувањето и кариерата на дипломираните студенти.

Исто така, имајќи ги во предвид препораките од Ереванското коминике 2015 година⁴⁰, според кое главната цел на Европскиот простор за високото образование е да ја унапредува вработливоста на високообразовниот кадар на пазари на труд кои брзо се менуваат и се одликуваат со технолошки развој и појава на нови работни профили, потребно е ВОУ континуирано да ги прилагодуваат студиски програми кои ќе обезбедат можности за развој на

³⁷ Член 7 од Правилникот за организацијата, работата, начинот на одлучување, методологијата за акредитација и евалуација, стандардите за акредитација и евалуација, како и други прашања во врска со работата на ОАЕВО (“Службен весник на РСМ” бр. 151/12)

³⁸ Уредба за нормативите и стандардите за основање на ВОУ и за вршење на високообразовна дејност, Правилник за задолжителните компоненти кои треба да ги поседуваат студиските програми од првиот, вториот и третиот циклус, Уредба за Националната рамка на високообразовните квалификации

³⁹Стандард “Управување со информации“

⁴⁰Yerevan communiqué, 2015 -

http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/YerevanCommuniqueFinal_613707.pdf

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

знаења и вештини на дипломираните кадри и кои ќе одговараат на потребите на пазарот на трудот, со цел нивно полесно вработување.

Како резултат на недостиг на механизми и критериуми за оценување на потребата од акредитирање на ВОУ или студиска програма согласно потребите на пазарот на труд, ОАЕВО ги процесира барањата за акредитација без доволно информации со поткрепувачка документација за извршени анализи за нивната оправданост од аспект на потребите на пазарот на трудот, демографските промени на популацијата, интересот за студирање, можностите за вработување на дипломираните студенти. Ваквата состојба може да доведе до зголемување на ВОУ и студиски програми, продуцирање на кадар кој пазарот на труд не може да го апсорбира и приклучување на истиот во структурата на невработени лица.

2.1.1.3. Согласно своите надлежности, ОАЕВО врши акредитација на ВОУ и студиски програми, врз основа на која МОН издава решение за почеток со работа. Во насока на обезбедување транспарентност во работењето и достапност на информациите на заинтересираните страни, дадените акредитации ОАЕВО треба да ги објави на својата веб страница⁴¹. Во периодот на извршување на ревизијата, ОАЕВО нема функционална веб страна, а воспоставениот начин на чување на документацијата од спроведената акредитација само во хартиена форма, го отежнува увидот, следењето и контролата на истата, како и оценката на ефективноста на работата на ОАЕВО. Исто така констатирајме дека МОН односно ОАЕВО не располага со сумирани податоци за бројот на барани акредитации за студиски програми.

Бројот на дадени акредитации на студиски програми од страна на ОАЕВО за период од 2014-2018 година⁴², се прикажани на следниот графикон:

Графикон 1

⁴¹ Член 14 од Правилникот за организацијата, работата, начинот на одлучување, методологијата за акредитација и евалуација, стандардите за акредитација и евалуација, како и други прашања во врска со работата на ОАЕВО (“Службен весник на РМ” број 151/12)

⁴² Ревизорски доказ број 1 – Доставени податоци за дадени акредитации за студиски програми од ОАЕВО, за период 2014-2018 година

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“



*Извор: ОАЕВО

Врз основа на извршената анализа⁴³ на прашалниците доставени до сите јавни, јавно-приватни и приватни универзитети во РСМ, утврдиме дека во периодот 2016-2018 година, 95% од бараните акредитации за студиски програми се одобрени, што укажува на висок процент на одобрување на истите.

Имајќи го предвид фактот дека ОАЕВО врши само проверка на документацијата за акредитација, како и тоа дека истата не ја потврдува преку процес на надворешна евалуација, како и добиените резултати од прашалниците не обезбедуваат доволна основа за потврдување на квалитетот на постапката за одобрување на акредитациите за студиските програми на ВОУ, како и потврдување на реалната потреба од истите согласно барањата на пазарот на труд.

Во прилог на оваа констатација е и Извештајот за оценка, подготвен од надворешен експерт, како дел од активностите на „Проектот за развој на вештини и поддршка на иновации“ (SDISP), во кој е констатирано дека ВОУ применуваат формални механизми за дизајнирање на студиски програми, согласно законските барања, а понатаму истите се предмет на формален институционален процес на одобрување⁴⁴.

Истакнуваме дека во периодот опфатен со ревизијата не се донесени решенија за одземање на акредитација, имајќи предвид дека не се спроведува надворешна евалуација, како периодична проверка на дадените акредитации и основ за одземање на дадената акредитација⁴⁵.

- 2.1.1.4. Еден од основните елементи на системот на обезбедување и оценување на квалитетот на високото образование е **евалуацијата**, како процена на квалитетот на вршењето на високообразовната дејност, управувањето, финансирањето, академските и други активности и нејзините приоритети. Надворешна

⁴³ Ревизорски доказ број 2 - РБ_Сумирани одговори на прашалници од ВОУ

⁴⁴ Извештај за оценување, З. Велковски, март 2019, проект SDISP (Assessment report)

⁴⁵ Ревизорски доказ број 3- Одговор на прашање број 3 од Прашалникот-МОН и Ревизорски доказ број 4 - Одговор на прашање број 17 од прашалник-ОАЕВО

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

евалуација, самоевалуација и оценување на квалитетот на академскиот кадар се основни механизми за евалуација на високото образование⁴⁶.

Во периодот опфатен со ревизијата, не се извршени надворешни евалуации од страна на ОАЕВО за оценка на квалитетот на ВОУ согласно начелата утврдени во Упатството за критериумите за начинот на обезбедување и оценување на квалитетот на ВОУ и на академскиот кадар во РСМ⁴⁷. Како причина за неспроведување на евалуација се наведува слабата екипираност на ОАЕВО со потребни ресурси, членови и можност за ангажирање на надворешни експерти⁴⁸.

Не вршењето на надворешни евалуации на високото образование од страна на ОАЕВО, не обезбедува надворешен механизам за континуирана проверка на усогласеноста на работата на ВОУ согласно законски утврдените услови и квалитет за работа на истите, не обезбедува потребни информации и податоци, релевантни за постапките на акредитација или продолжување на акредитација, ниту пак утврдува потреба и дава придонес за модернизирање на студиските програми, што резултира со отсуство на ефективен систем за следење на квалитетот во високото образование,

2.1.1.5. Во рамки на проектот SDISP, МОН во соработка со Светска банка, спроведува активности за подобрување на транспарентноста и обезбедување на квалитет во високото образование. За таа цел ангажирани се консултанти за административна и логистичка поддршка на ОАЕВО, негово поврзување со Европската асоцијација за обезбедување квалитет на високото образование (ENQA) и Европскиот регистар за обезбедување квалитет на високото образование (EQAR)⁴⁹, за креирање, развој, одржување и администрацирање на веб страна и ИКТ поддршка на ОАЕВО⁵⁰ и за проценка на процесот, критериумите и процедурите за надворешно обезбедување квалитет во областа на високото образование, со препораки за понатамошни активности, со цел да се исполнат барањата за полноправно членство во ENQA и EQAR⁵¹. Целосната реализација на активностите се очекува да заврши до јуни 2020 година, односно во временската рамка за реализација на проектот.

Во рамки на проектните активности, а со цел споделување на најдобрите практики, следење на трендовите во ЕУ, обезбедување на ефикасен систем за следење на квалитетот во високото образование, ОАЕВО во рамки на проектот SDISP, во 2017 година има организирано работилница, со учество на агенциите за

⁴⁶ Член 69 од ЗВО (“Службен весник на РМ” број 35/08 127/16)

⁴⁷ “Службен весник на РМ” број 67/13

⁴⁸ Ревизорски доказ број 5- Точка 2 од Извештајот за работа на ОАЕВО за 2017 година број 1409-25/4 од 01.02.2018 година

⁴⁹ Ревизорски доказ број 6 - Договор број 24-121/2 од 10.05.2016 г. и Анекс 1 кон договорот број 29-192/1 од 19.03.2019 година

⁵⁰ Ревизорски доказ број 7 - Договор број 24-610/2 од 07.10.2016 г. и Анекс 1 кон договорот број 29-193/1 од 19.03.2019 г.

⁵¹ Ревизорски доказ број 8 - Договор број 24-446/3 од 19.10.2018 г.

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ”

обезбедување на квалитет во високото образование од регионот (Косово, Србија, Словенија, Хрватска и Турција), универзитетите во РСМ и МОН. Исто така, во тек е и реализација на активностите поврзани со подготовкa на информатичката база на податоци и веб страна на ОАЕВО⁵².

Во рамки на активностите на проектот, во 2017 и 2018 година спроведена е надворешна евалуација на четири јавни и еден јавно-приватен универзитет, од страна на независен тим од Институционалната програма за евалуација (IEP), како полноправна членка на ENQA и внесена во EQAR, која врши евалуации за поддршка на институциите во континуираниот развој на нивниот стратешки менаџмент и внатрешна култура на квалитет. Во изготвените извештаи за спроведените надворешни евалуации (две follow-up и три редовни евалуации) дадени се препораки за унапредување на квалитетот на високото образование, преку зајакнување на системот за управување со квалитет на универзитетите, подобрување на дизајнот на студиските програми, ефективна комуникацијата со студентите и алумните и друго.

Со целосна реализација на проектните активностите кои ги спроведува МОН во соработка со Светска банка, со вклучување на домашни и странски експерти се очекува подобрување на транспарентноста и воспоставување на ефикасен систем за следење на високото образование што ќе влијае на квалитет во високото образование.

Недостигот на законски механизми и критериуми за оценување на потребата од акредитирање на ВОУ или студиска програма согласно потребите на пазарот на труд, неспроведување на надворешна евалуација од страна на ОАЕВО И а со тоа и неможност за давање препораки за унапредување на работата на ВОУ, влијаат на ефективноста на неговата работа и не даваат целосно уверување дека активностите на ОАЕВО придонесуваат за унапредување на квалитетот на високото образование и реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ.

2.1.2. Механизам за определување на вкупниот број на студенти за упис на прв циклус на студии согласно потребите на пазарот на труд

2.1.2.1. Владата на РСМ на годишно ниво ги утврдува квотите за прием на студенти во прва година-прв циклус на студии, по студиски програми, само за јавните ВОУ⁵³. Одлука за бројот на студентите кои се запишуваат на приватна ВОУ, донесува органот на управување на приватна ВОУ⁵⁴. При тоа, бројот на студенти кои се запишуваат не смее да биде поголем од бројот утврден во решението за

⁵² Ревизорски доказ број 9 - Точка 3 и 4 од Извештајот за работа на ОАЕВО за 2017 година број 1409-25/4 од 01.02.2018 година и точка 3 од Извештајот за работа на ОАЕВО за 2018 година број 1409-42/3 од 21.02.2019 година

⁵³ Член 110 и 110-а од ЗВО (“Службен весник на РМ” број 35/08 127/16)

⁵⁴ Согласно член 151 од ЗВО (“Службен весник на РМ” број 82/18) Одлуката ја носи Наставно-научниот совет, односно наставничкиот совет на приватната ВОУ

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ”

акредитација за приватната или јавната ВОУ, донесено од страна на ОАЕВО за период од 5 години.

Надлежностите на МОН во однос на определување на бројот на студенти, не се јасно дефинирани во ЗВО, а своите активности МОН ги врши согласно донесена интерна процедура⁵⁵. Согласно наведената процедура, а врз основа на задолженијата кои произлегуваат од Заклучок на Влада од 2013 година⁵⁶, МОН обезбедува податоци од АВРСМ за бројот на невработени лица со завршено високо образование, податоци за одобрени квоти и број на запишани студенти по конкретна студиска програма во претходната студентска година, кои се обезбедуваат од ВОУ и евиденцијата на МОН. Согласно интерната процедура, по добивање на сите информации МОН врши анализа и споредба на сите доставени податоци и подготвува Информација со Предлог-конкурс за број на слободни места во прва година-прв циклус на студии на студиските програми во рамките на јавните ВОУ и ја доставува до Владата на усвојување.

Дефинираните законски надлежности на МОН, не овозможуваат законска основа за негово учество во креирање на националната политика во делот на бројот на студентите за прием во ВОУ, активностите кои ги спроведува МОН се од технички карактер, односно се сведуваат само на сумирање на податоците од ВОУ и АВРСМ, и нивно доставување до Владата на РСМ, заради усвојување и објавување на бројот на студенти за прием по студиските програми, во јавните ВОУ.

2.1.2.2. ЗВО не дефинира обврска за надлежните органи, предложениот број на студенти за упис да биде поткрепен со анализа за утврдување на потребите од одделни профили на кадри на пазарот на труд. Поради тоа и предозите кои се доставуваат од јавните ВОУ до МОН, како и Информацијата која МОН ја доставува до Владата, не содржат податоци поврзани со потребите на пазарот на труд. Ограничните надлежности на Владата за утврдување годишни квоти за упис само за јавните ВОУ, дополнително ја зголемува можноста од нереално планирање и продуцирање на кадар согласно побарувачката на пазарот на труд, на национално ниво.

Исто така, законски дефинираниот начин на определување на бројот на студенти по студиски програми, не дава јасна слика за бројот на студенти по одделни професионални области, како значаен индикатор за креирање на квалитетна национална политика за усогласување на понудата и побарувачката на високообразован кадар на пазарот на труд во РСМ, како и ја отежнува споредливоста на податоците со други надлежни институции кои нудат статистички податоци.

⁵⁵ Ревизорски доказ број 10 - Процедура за определување на бројот на слободни места во прва година-прв циклус на јавните ВОУ во РМ број П-13-7.5.1./4 од 21.02.2014 г.

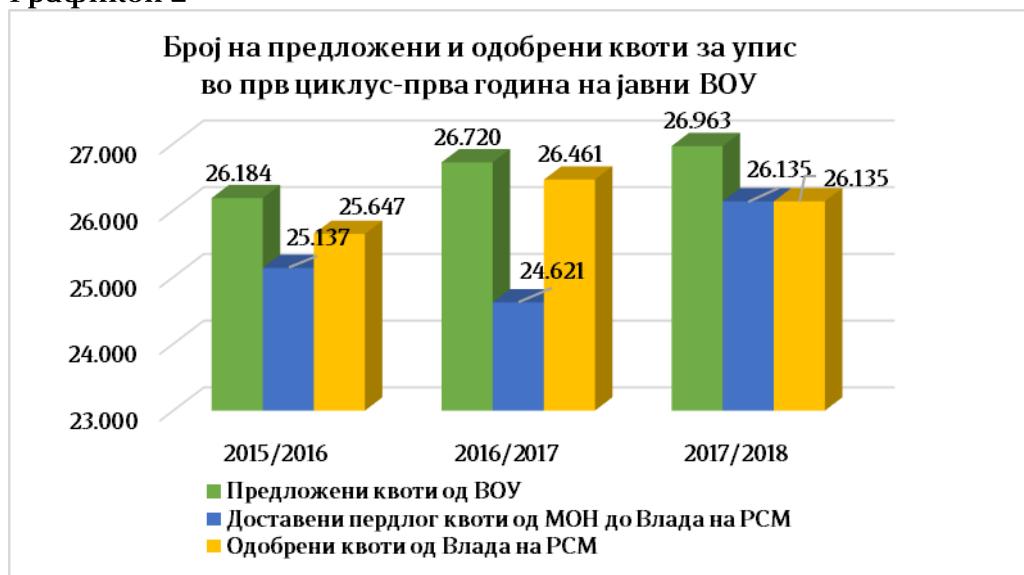
⁵⁶ Ревизорски доказ број 11 - Нацрт записник од Сто и триесеттата седница на Владата на РМ број 41-2656/1 од 16.04.2013 г.

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

Врз основа на извршена анализа⁵⁷ на податоците за бројот на студенти за упис во прва година-прв циклус на студии на јавни ВОУ, утврдивме дека процентот на прифаќање на предложениот број на студенти од ВОУ од страна на Владата, на ниво на универзитети нема значителни отстапувања, односно прифатени се околу 98% од предлозите на јавните ВОУ. Констатирајме дека промената на предложениот број на студенти МОН односно Владата ја вршат без образложение за извршените корекциите, поради што не може да се утврди причината и оправданоста на истите.

Податоците од извршената анализа се прикажани во следниот графикон:

Графикон 2



*Извор: МОН

Не воспоставените прецизни критериуми за формирање на квотите за упис на студентите во прва година-прв циклус на студии, усогласени со барањата на пазарот на трудот изработени врз основа на детални анализи, како и меѓусебната усогласеност помеѓу Владата, МОН и ВОУ за оваа состојба, може да влијае на ефективна реализацијата на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ.

⁵⁷ Ревизорски доказ број 12 - Работна белешка за анализа на предложени и одобрени квоти за упис

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

2.1.2.3. Извршената анализа⁵⁸ на добиените одговори на прашалниците⁵⁹, покажува дека во анализираниот период бројот на запишани студенти во однос на одобрениот број на студенти за упис во прва година е околу 54% кај јавните ВОУ, односно околу 40% кај приватните ВОУ⁶⁰. Значителната разлика на одобрениот и запишаниот број е показател за можно нереално планирање на годишниот број на студенти за упис на ВОУ.

На прашањето дали при утврдување на предлог бројот на студенти за упис во прва година се земаат во предвид потребите од кадар на пазарот на труд, околу половина од одговорите се негативни, додека ВОУ кои дадоа потврден одговор, посочуваат дека тоа го прават преку сопствени анализи или користат податоци од други надлежни институции (ДЗС, АВРСМ)⁶¹.

Во следниот преглед се прикажани податоци за процентуалното учество на бројот на запишани во однос на одобрениот број на студенти на јавни и приватни ВОУ:

Преглед 1

	Број на запишани/одобрен број на студенти на јавни и приватни универзитети (%)		
	студиска година		
	2015/2016	2016/2017	2017/2018
ЈАВНИ УНИВЕРЗИТЕТИ	59%	54%	49%
ПРИВАТНИ УНИВЕРЗИТЕТИ	41%	38%	41%

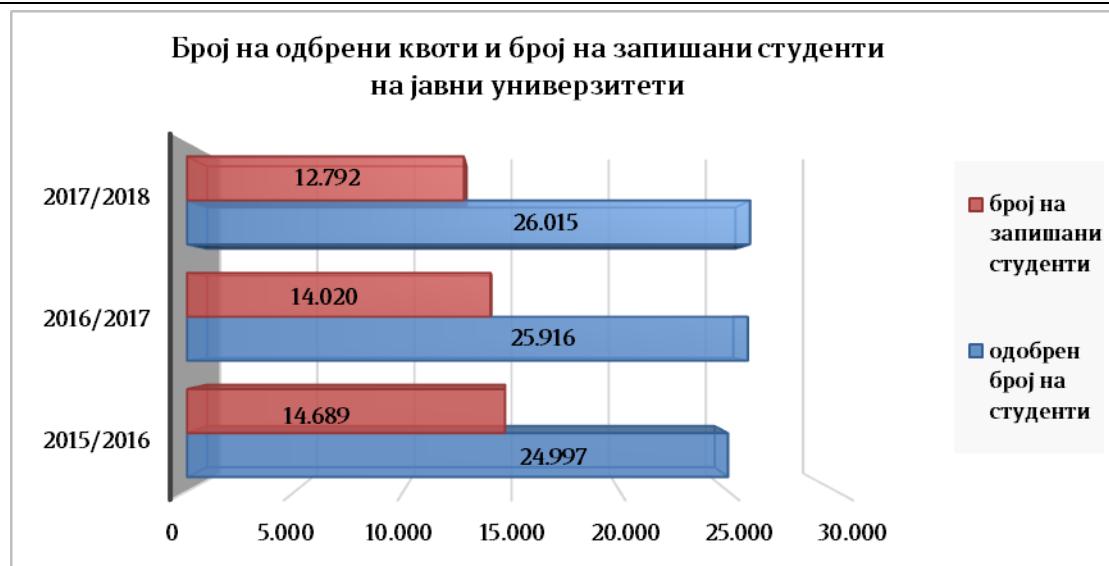
*Извор: Одговорени прашалници од ВОУ (јавни ВОУ-100%, приватни/приватно јавни ВОУ-55%)

Подолу е прикажан графички приказ на одобрениот број и бројот на запишани студенти на јавни универзитети во РСМ:

Графикон 3

⁵⁸ Ревизорски доказ број 14 – РБ – Сумирани одговори на прашалниците од ВОУ
⁵⁹ Одговорени прашалници од ВОУ (јавни ВОУ-100%, приватни/ приватно јавни ВОУ-55%)
⁶⁰ Ревизорски доказ број 15 - Одговор на прашање бр. 18 од одговорените прашалници од ВОУ
⁶¹ Ревизорски доказ број 16-Одговор на прашање број 17 и 21 од одговорените прашалници од ВОУ

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

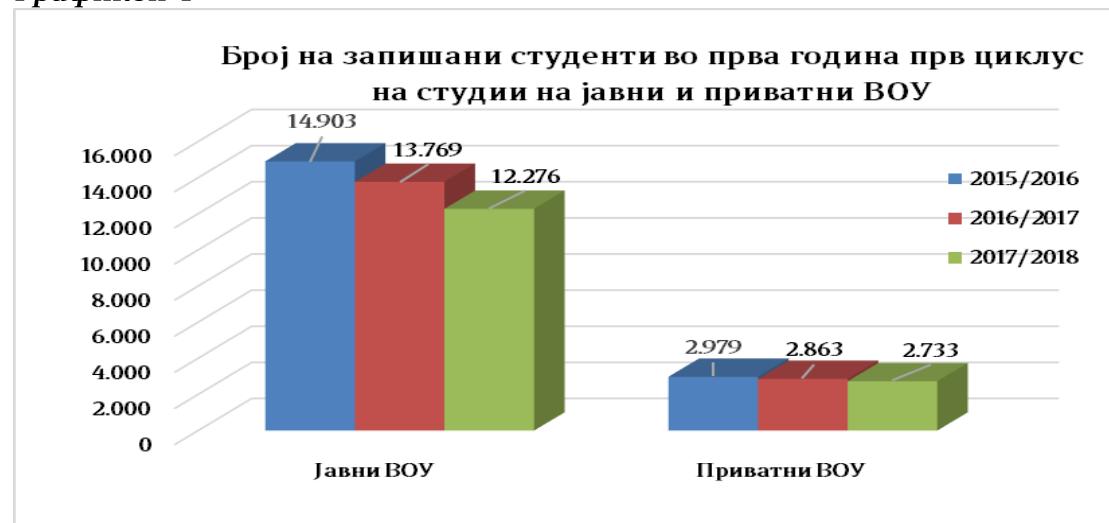


*Извор: Одговорени прашалници од ВОУ (јавни ВОУ-100%, приватни/приватно јавни ВОУ-55%)

Значителните разлики помеѓу бројот на одобрени квоти и запишани студенти, кои произлегоа од анализираните податоци за предложените и одобрените квоти, како и бројот на запишани студенти на ВОУ, се индикатор за можен недостаток на анализи и информации за реално креирање на упсната политика за студенти, што исто така може да влијае и на несоодветно планирање на буџетските средства за финансирање на јавните ВОУ.

Бројот на запишани студенти на јавни и приватни универзитети во период 2016-2018, според официјалните податоци од Државниот завод за статистика се прикажани на следниот графикон:

Графикон 4



*Извор: ДЗС (<http://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstenie.aspx?id=29&rbr=2054>;
<http://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstenie.aspx?id=29&rbr=2373>;
<http://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstenie.aspx?rbtxt=29>)

Од графиконот може да се забележи дека во периодот 2016-2018 година има незначителен тренд на опаѓање на бројот на запишани студенти во прва година и на јавните и на приватните ВОУ. Исто така, податоците укажуваат на фактот дека сеуште најголем број од студентите се запишуваат на јавните универзитети.

Востоставениот систем за определување на бројот на студенти за упис во прва година-прв циклус на студии, преку креирани законски механизми и утврдените надлежности за спроведување на постапката за истото, не создава доволно услови за обезбедување на анализи и информации за реално креирање на националната политика, насочена кон усогласување на понудата и побарувачката, односно реализацијата на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ.

2.1.3. Систем за финансирање, базиран на јасни мерила и критериуми, насочени кон квалитетот и реализацијата на високообразовниот кадар на пазарот на труд

2.1.3.1. Финансирањето на ВОУ е важна алатка, која треба да биде креирана на начин кој ќе обезбеди континуирана поддршка на ВОУ преку обезбедување доволно средства за унапредување на студиските програми кои се реализираат во рамки на истите, заради обезбедување квалитет на студирањето.

Во таа насока, ЗВО пропишува донесување на неколку акти кои треба да го уредат финансирањето на ВОУ, меѓу кои Програмата за високообразовна дејност⁶² и Уредбата за мерила и критериуми за финансирање на високообразовната дејност⁶³. Иако овие документи ги донесуваат Собранието и Владата на РСМ, клучна улога во предлагање, односно давање на мислење за истите има Советот за развој и финансирање на високото образование, како тело предвидено во рамки на МОН⁶⁴.

Во периодот опфатен со ревизија не е конституиран Совет за финансирање и развој на високото образование, што се наведува и како една од причините за недонесување на погоре наведените акти.

Со донесување на новиот ЗВО, наведените активности поврзани со изготвување и предлагање на акти поврзани со финансирање и развој на високото образование се во надлежност на Националниот совет за високо образование и научно-истражувачка дејност⁶⁵, кој како самостоен стручен орган, составен од 15 членови избрани од Собранието на РСМ, е предвидено да се формира до мај 2019 година. Во составот на Националниот совет, најголемо учество ќе имаат универзитетски професори, а ќе има и претставник од МАНУ, студентите и деловната заедница.

⁶² Член 78 од ЗВО (“Службен весник на РМ” број 35/08 127/16)

⁶³ Член 83 од ЗВО (“Службен весник на РМ” број 35/08 127/16)

⁶⁴ Член 80 од ЗВО (“Службен весник на РМ” број 35/08 127/16)

⁶⁵ Член 41 од ЗВО (“Службен весник на РМ” број 82/18)

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ”

Во Заклучок на Владата на РМ⁶⁶ утврдени се активности и рокови за формирање на Националниот совет за високо образование и научно-истражувачка дејност, истите се отпочнати, но до моментот на спроведување на ревизијата Националниот совет сеуште не е формиран, иако законски утврдените рокови се надминати.

Поради отсуство на значајни тела во чија надлежност се активностите поврзани со финансирањето на високото образование и на актите кои треба да го утврдат начинот на кој ќе се определи изворот и обемот на потребните средства, како и мерилата и критериумите за нивна распределба на ВОУ, не се создадени услови за обезбедување доволна транспарентност и објективност во определување и распределба на средствата за финансирање на ВОУ.

2.1.3.2. Средствата за финансирање на јавните универзитети и на студиите од јавен интерес се обезбедуваат од Буџетот на РСМ и од други извори определени со закон, според Програмата за високообразовна дејност, врз основа на која се утврдуваат мерила и критериуми за финансирање на студиските програми од јавен интерес. Советот за развој и финансирање на високото образование за секоја буџетска година му предлага на МОН вкупен износ на средства од Буџетот на РСМ за финансирање на ВОУ, а како појдовна основа се земаат годишните финансиски планови на ВОУ⁶⁷, кои ВОУ ги доставуваат до МОН.

Со донесување на новиот ЗВО, дополнително се уредува и содржината на податоците во финансиските планови на ВОУ, кои треба да содржат: број на студенти за запишување со партиципација и школарина, реални трошоци за реализација на секоја студиска програма, тековни трошоци за работењето на установата (во целост се надоместуваат од Буџетот на РСМ) и трошоците за инвестиции и развој.

Во анализираниот период, поради тоа што Советот не е формиран, работите поврзани со прибирањето и сумирањето на податоците од финансиските планови од ВОУ, ги врши Секторот Високо образование при МОН⁶⁸.

Во услови кога подзаконски акт кој треба да содржи одредби со конкретни критериуми за финансирање на ВОУ до моментот на спроведување на ревизијата сеуште не е донесен, тековниот механизам на финансирање на ВОУ се сведува на обезбедување на средства за основните потреби за плати и тековни трошоци за работење, притоа не земајќи во предвид критериуми и индикатори со кои може да се измери квалитетот и ефективноста на работата на ВОУ, меѓу кои и критериуми и индикатори за реализација на дипломираните студенти.

⁶⁶ Ревизорски доказ број 17 - Нацрт записник од сто и петтата седница на Владата на РМ, број 44-10130/1 од 27.11.2018 г. и Нацрт записник од сто и седмата седница на Владата на РМ, број 44-10231/1 од 11.12.2018 г.

⁶⁷ Член 81 од ЗВО (“Службен весник на РМ” број 35/08 ... 127/16)

⁶⁸ Ревизорски доказ број 18- Правилник за организација на МОН број 04-16111/1 од 13.10.2015 г. и број 04-2496/1 од 23.02.2018 г.

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

Во насока на развивање на ефикасен систем за финансирање на високото образование, во рамки на Проектот SDISP, ангажиран е консултант⁶⁹ кој треба да понуди поддршка за дизајнирање и спроведување на нов модел на финансирање, кој би бил заснован врз реална процена на трошоците на високото образование. До моментот на спроведување на ревизијата, од страна на консултантот изготвен е предлог модел на финансирање и распределба на средствата на јавните универзитети, но истиот е во фаза на разгледување за прифаќање. Според доставениот Извештај⁷⁰ од МОН, во мај 2019 објавен е опис на работни задачи за ангажирање на консултант за “договори за изведување” како дел од новиот предлог модел за финансирање на ВОУ, за што во тек е постапка на прибирање на апликации. Исто така, наведено е дека во вториот квартал пристигнати се забелешки од ВОУ, додека МФ се уште нема доставено коментари на Извештајот за предлог на нов модел за финансирање на високото образование.

Со извршената анализа⁷¹ на доставените податоци од МОН (финансиски планови од јавни ВОУ, сметководствени податоци за одобрен и реализиран буџет по јавни универзитети) утврдивме дека во периодот 2016-2018 година, во просек од буџетот на МОН одобрени се околу 71% од бараните средства од јавните универзитети, додека пак просечно реализирани се околу 84% од одобрените средства. Процентот на одобрени од барани средства по универзитети и години, е прикажан во следниот графикон:

Графикон 4

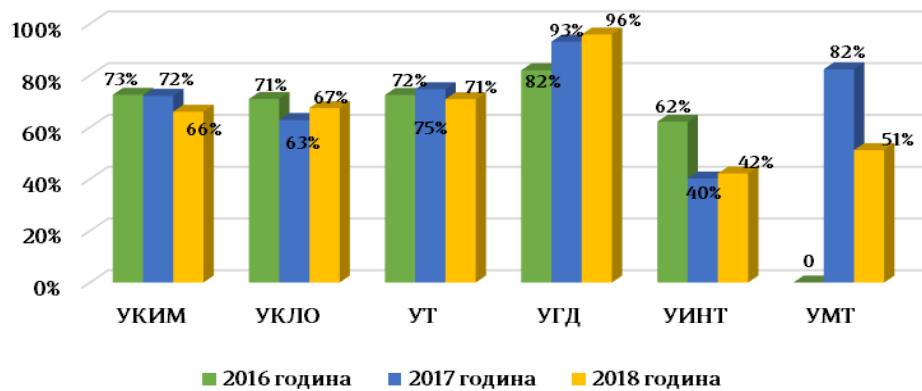
⁶⁹ Ревизорски доказ број 19- Договор број 26-147/3 од 07.09.2015 г. и Анекс 1 кон договорот број 24-752/1 од 15.12.2016 г.

⁷⁰ Извештај за вториот квартал за спроведување на годишниот план за работа на МОН за 2019 г. доставен на e-mail на 15.07.2019 г.

⁷¹ Ревизорски доказ број 20 – РБ за анализа на барани, одобрени и реализирани средства од јавни ВОУ

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

Процент на одобрени од барани средства по универзитети и години, за период 2016-2018 година

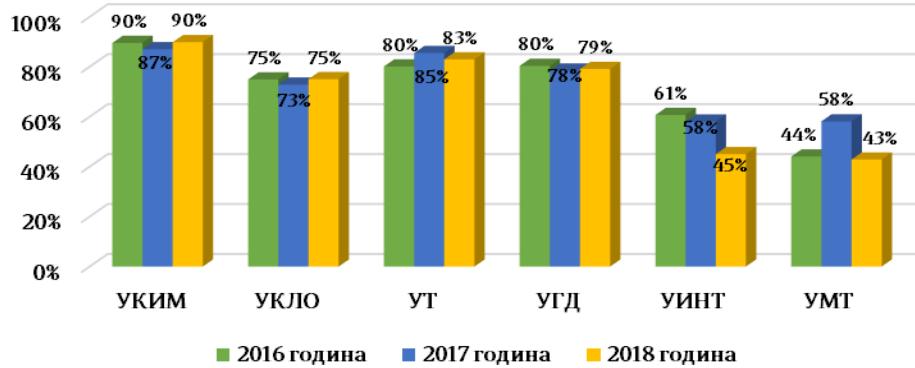


*Извор: МОН

Процентот на реализирани од одобрените средства по универзитети и години, е прикажан во следниот графикон:

Графикон 5

Процент на реализирани од одобрени средства по универзитети и години, за период 2016-2018 година



*Извор: МОН

Деталните податоци по универзитети (ВОУ), се прикажани во Прегледот на барани, одобрени и реализирани средства од јавни ВОУ во период 2016-2018 година (Прилог 4).

Воспоставениот начин на финансирање на ВОУ во анализиранниот период, базиран само на барани средства во финансиските планови на ВОУ, без утврдени реални мерила и критериуми за утврдување и распределба на износот, не овозможува доволно услови за објективност во определување и распределба на средствата за финансирање на ВОУ.

Воспоставениот механизам за финансирање на високообразовната дејност, не гарантира транспарентност и објективност, како и адекватна распределба на средствата за унапредување на квалитетот на високото образование и

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

реализацијата на високообразовниот кадар на пазарот на труд, што влијае на ефективноста на работењето на ВОУ за кои државата издвојува финансиски средства. Со реализација на проектните активности преземени во ревидираниот период, се очекува да се подобри моделот на финансирање на ВОУ.

2.1.4. Информатички системи за високо образование и размена на податоци помеѓу информатичките системи на надлежните институции

2.1.4.1. За следење и изготвување на показатели на квалитетот на високообразовната дејност во РСМ, потребни се расположливи, целосни и веродостојни информации, како основа за спроведување на квалитетни анализи за унапредување на процесот на креирање политики и донесување адекватни одлуки поврзани со високото образование.

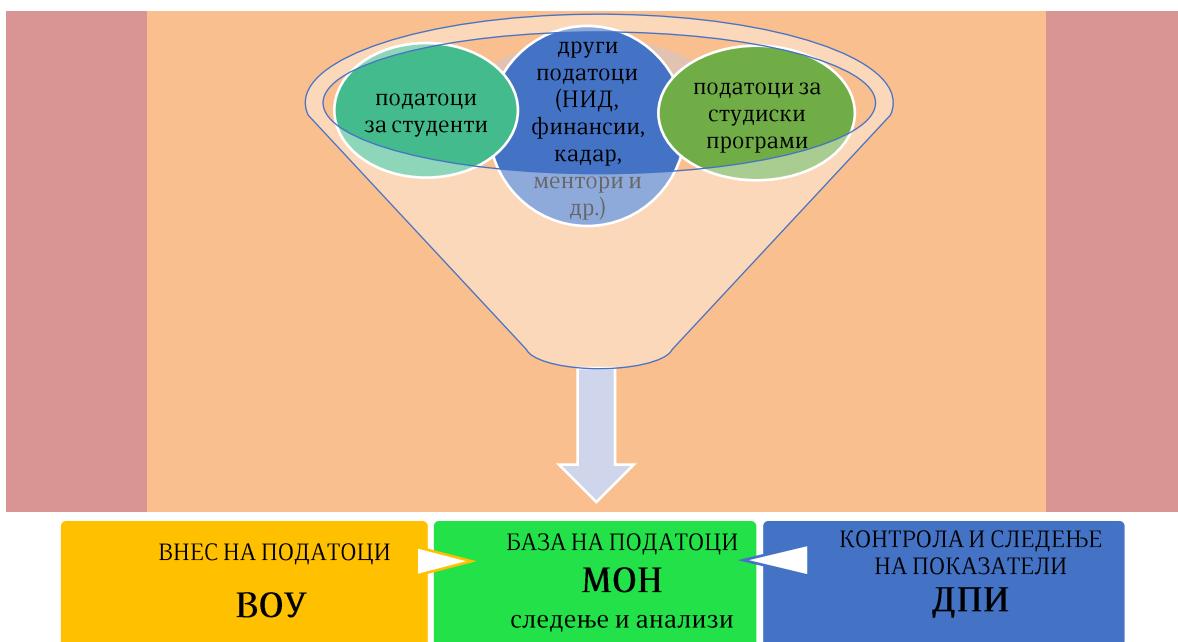
Како главен носител на активностите за спроведување на националната политика во областа на високото образование, МОН има клучна улога во создавање на услови за воспоставување база на податоци, што како обврска произлегува од ЗВО⁷². Меѓу другото, предвидено е базата да содржи податоци поврзани со студентите, научно-истражувачката дејност, наставно-научниот кадар, финансиските и акредитираните студиски програми кои се реализираат во рамки на ВОУ. Со подзаконски акт⁷³ уредени се видовите на податоци и надлежните институции за обезбедување на истите, како и начинот на внесување на податоците од страна на ВОУ директно во базата, по електронски пат. ДПИ, како надзорен орган е задолжен да врши контрола и да ги следи информациите/показателите од базата на податоци.

⁷² Член 77-б од ЗВО (“Службен весник на РМ” број 35/08 127/16)

⁷³ Правилник за начинот и постапката за водење на базата на податоци за високообразовната дејност („Службен весник на РМ“ број 65/13 согласно ЗВО до 2018 г.); Правилник за водење евиденции за високото образование („Службен весник на РМ“ број 102/18, согласно ЗВО од 2018 г.)

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

Дизајн на базата на податоци во МОН



Дефинираната содржина на базата на податоци, не го опфаќа периодот по завршување на студиите, односно не предвидува внес на податоци поврзани со вработувањето на дипломираните студенти, како значаен индикатор за усогласеност на нивните знаења и вештини согласно барањата на пазарот на труд. Податоците за студентите главно се однесуваат на информации за број на запишани студенти и дипломирани студенти, претпријатија и установи во кои студентите изведуваат практична настава односно обука и сл.

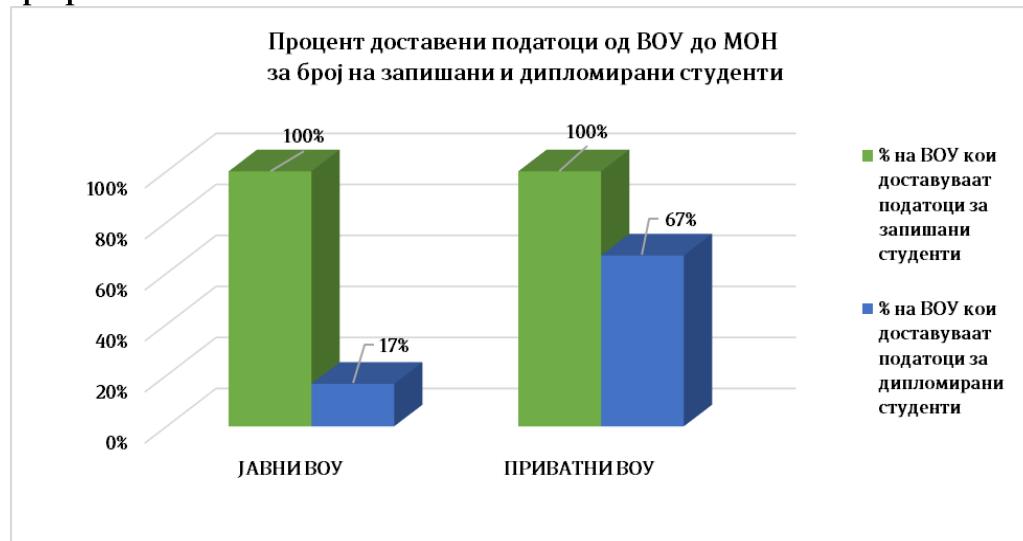
Од добиените одговори на доставените прашалници од ВОУ (100% од јавни ВОУ, 55% од приватни ВОУ), утврдивме дека сите универзитети доставуваат податоци до МОН за бројот на запишани студенти, додека помал процент од ВОУ (17% од јавните ВОУ и 67% од приватните ВОУ) доставуваат податоци за дипломираните студенти⁷⁴.

Процентот на доставени податоци од ВОУ до МОН, за бројот на запишани и дипломирани студенти, е прикажан во следниот графикон:

⁷⁴ Ревизорски доказ број 21 - Одговор на прашање број 22 од одговорените прашалници од ВОУ

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

Графикон 6



*Извор: МОН

Во ревидираниот период, МОН ја нема воспоставено законски предвидената база на податоци, како информациски систем кој ќе понуди интегрирани информации за следење на високообразовната дејност и анализи во областа на високото образование. Размената на податоци се сведува на комуникација преку писмена или електронска пошта, по потреба, а најчесто по барање на МОН и не опфаќа голем дел од податоците кои ги предвидува регулативата, што доведува до намалување на ефективноста на механизмот за собирање на потребните информации и управување со истите. Како резултат на тоа, МОН се соочува со недостаток на целосни и доволни податоци од релевантни институции за следење на високото образование, како и ограничување на можностите за спроведување на сеопфатни анализи за донесување на одлуки кои ќе придонесат за осигурувањето на реализацијата на високообразовниот кадар на пазарот на труд.

Во насока на подобрување на ваквата состојба, МОН во соработка со Светска банка, во рамки на проектот SDISP, има предвидено дизајнирање и воспоставување на централна база на податоци, односно менаџмент информациски систем за високо образование во рамките на МОН и негово поврзување со менаџмент информациските системи на ВОУ во државата.

На национално ниво се очекува базата да овозможи администрацирање на единствен систем за запишување на студентите на посакуваниот универзитет (електронско поднесување на апликација), мониторинг на процесите и резултатите на ВОУ, како и можност за прибирање, класифицирање и анализа на потребните податоци поврзани со високото образование, кои ќе им овозможат идни насоки на креаторите на националните политики и стратегии за понатамошно унапредување на високото образование.

На институционално ниво се очекува техничка помош за јакнење на капацитетите на засегнатите чинители, за воведување на модерни менаџмент

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ”

практики, вклучително и дизајн и имплементација на интегриран информациски систем за: студентски прашања, евиденција на студиски програми, управување со човечки ресурси, управување со финансиското работење и буџетирањето и евиденција на инфраструктурата со која располагаат универзитетите.

Во рамки на проектот спроведена е анализа на целокупната легислатива, како и анализа и оценка на информациските системи кои ги користат ВОУ, информацискиот систем на ОАЕВО и други релевантни системи поврзани со образоването во РСМ, со цел подготовкa на дизајн на софтвер за акредитираните ВОУ.

Во текот на 2019 година изгoten е финален извештај за дизајн на софтвер за акредитираните ВОУ и во тек е анализа за миграирање на податоци од постојните информациски системи на ВОУ во новиот софтвер. Се очекува софтверот да биде завршен до јуни 2020 година⁷⁵.

МОН нема обезбедено услови за воспоставување и функционирање на база на податоци за високообразовната дејност, како информациски систем кој ќе понуди интегрирани информации за следење на високообразовната дејност и анализи во областа на високото образование. Исто така, законски дефинираната содржина на базата на податоци, не предвидува внес на податоци поврзани со вработувањето на дипломираните студенти, како значаен индикатор за усогласеност на нивните знаења и вештини согласно барањата на пазарот на труд, со цел прилагодување на студиските програми и полесно вработување на дипломираните студенти.

Со целосна реализација на отпочнатите проектни активности за дизајнирање и имплементација на модел на информатички систем за управување со високо образование, се очекува подобрување на можностите на МОН за ефективно следење и анализа на податоци поврзани високото образование во РСМ, и негов придонес при креирање на образовните политики.

2.2. Активности на МТСП и АВРСМ за поттикнување на вработувањето на високообразовниот кадар и вршење на дејност на посредник за информирање, за создавање услови за реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд

2.2.1. МТСП е надлежен орган за вршење на работите што се однесуваат на работните односи и вработувањето, како и за креирање и имплементирање на политиките на пазарот на труд.

АВРСМ врши стручни, организациски, административни и други работи поврзани со вработувањето, а со своите активности и услуги обезбедува поддршка и услуги за учесниците на пазарот на трудот, со цел зголемување на

⁷⁵ Извештај за вториот квартал за спроведување на годишниот план за работа на МОН за 2019 г., за реализирани активности за Потпрограма 1 – Унапредување на квалитетот на високото образование, доставен на e-mail на 15.07.2019 г.

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ”

можностите за побрзо вработување и намалување на јазот помеѓу понудата и побарувачката на работна сила.

Главните дејности на АВРСМ се посредување и советување при вработување, спроведување на активни програми и мерки за вработување од Оперативните планови и информирање за пазарот на труд. Агенцијата воспоставува врска помеѓу понудата и побарувачката на работна сила, со што директно влијае на функционирањето на пазарот на труд.

АВРСМ согласно годишните Оперативни планови за активни програми и мерки за вработување и услуги на пазарот на трудот, еднаш годишно, како редовна активност спроведува анкетно истражување - Анкета за потреба од вештини на пазарот на трудот во РСМ, помеѓу работодавачите од приватниот сектор. Јавниот сектор не е вклучен во истражувањето.

Целта на анкетното истражување е да се обезбедат одредени краткорочни показатели за очекувањата на работодавачите во однос на новите вработувања и потребите од вештини со кои треба да располагаат лицата. Сознанијата добиени од анкетното истражување, претставуваат основа за креирање на активни програми и мерки за подготовката за вработување, а исто така може да послужат и при конципирање на уписната политика, при креирањето на нови образовни програми за занимања усогласени со потребите на пазарот на трудот.

Согласно Законот за евиденциите од областа на трудот, АВРСМ води евиденции на: работодавачи, корисници на јавни средства од Агенцијата, невработени лица и друго.

Врз основа на извршени анализи⁷⁶ на доставените податоци од евиденцијата на невработени лица која ја води АВРСМ, констатиравме дека во анализираниот период, бројот на невработени лица со високо образование-активни баратели на работа изнесува околу 13% од вкупно невработени лица-активни баратели на работа.

Во прегледот подолу прикажан е вкупниот број на невработени лица и бројот на невработени лица со високо образование (активни баратели на работа) во период 2016-2018 година, евидентирани во АВРСМ:

Преглед 1

	2016 година	2017 година	2018 година
Број на невработени лица - активни баратели на работа	104.524	102.394	94.720
Број на невработени лица со ВО-активни баратели на работа	13.948	13.276	11.475

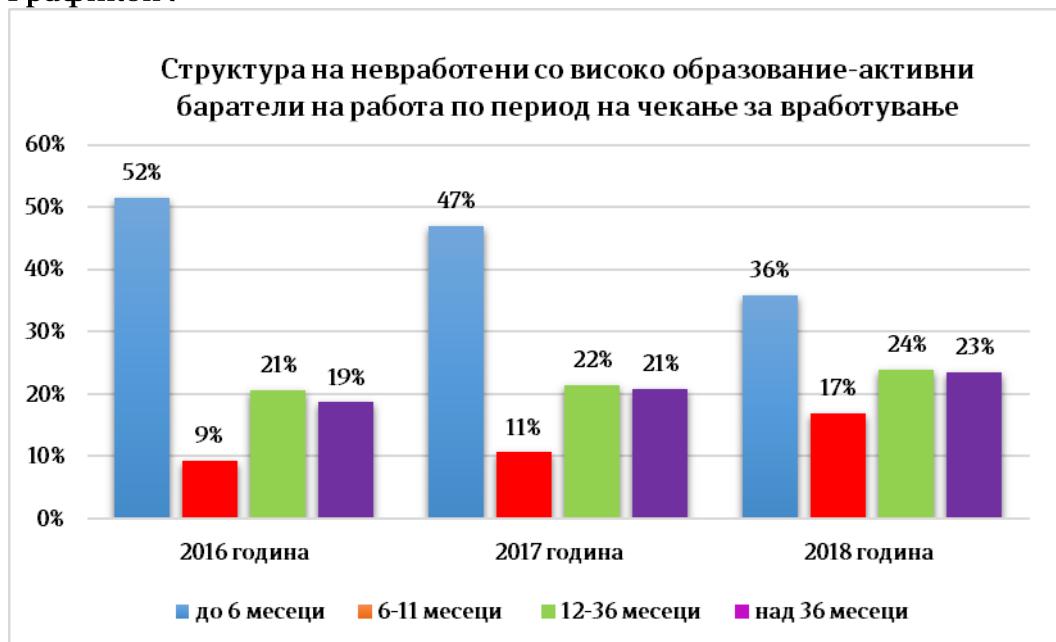
*Извор: АВРСМ

⁷⁶ Ревизорски доказ број 22 – РБ Анализа на податоците за невработени лица со високо образование евидентирани во АВРСМ

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

Со извршената анализа⁷⁷ на доставните податоци од евиденцијата на невработени лица која ја води АВРСМ, според времетраењето на чекање за вработување, структурата на невработени лица со високо образование-активни баратели на работа во 2016-2018, поделена во четири временски стратуми е прикажана во следниот графикон:

Графикон 7



*Извор: АВРСМ

Од погоре извршените анализи на податоци, може да се констатира дека и покрај тоа што бројот на невработени лица со високо образование се намалува, процентот на учество на лицата со високо образование кои чекаат за вработување над 36 месеци бележи благ пораст, односно изнесува 19% во 2016, 21% во 2017 и 23% во 2018 година во однос на вкупниот број на невработени со високо образование. Подолгиот рок на чекање за вработување може да предизвика негативни последици, односно маргинализација и намалување на можностите за вработување на оваа категорија на невработените лица со високо образование, како и на зголемувањето на потребите од дополнителни инвестиции за реализација на различни мерки зачувување, обновување, унапредување на нивните знаења и можностите за нивно вклучување на пазарот на труд.

МТСП и АВРСМ, преку своите надлежности и преземени активности за анализа и истражување на пазарот на труд, прибираат информации за потребите од вештини со кои треба да располагаат невработените лица за да бидат конкурентни на пазарот на трудот, а се користат и при креирање и имплементирање на политиките на пазарот на труд.

⁷⁷ Ревизорски доказ број 23 – РБ Анализа на податоците за невработени лица со високо образование евидентирани во АВРСМ

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ”

2.2.2. Заради мерење на квалитетот и ефикасноста на програмите, мерките и услугите за вработување утврдени во годишните оперативни планови, како и нивниот придонес во создавање нови работни места и зголемување на вработливоста, АВРСМ има воспоставено механизам за следење и оценка на истите, преку системски и теренски мониторинг. За степенот на имплементацијата и влијанието на мерките и услугите за вработувањето, АВРСМ известува во годишните извештаи за работа⁷⁸.

Одделението за активни мерки за вработување во АВРСМ, во соработка со Секторот за истражување и анализа на пазарот на трудот, учествува во изготвувањето на годишни оперативни планови за активни програми и мерки за вработување, промовирање, реализација и мониторинг врз примената на истите⁷⁹.

Оперативните планови уредуваат низа активности со цел зголемување на ефикасноста и ефективноста од реализацијата на услугите, програмите и мерките за вработување, а истите може да се користат од сите евидентирани невработени лица. Со оперативните планови за 2016-2018 година⁸⁰, посебен акцент се става на младите невработени лица до 29 години.

Програмите и мерките за вработување генерално се поделени во две групи:

- **програми и мерки за вработување кои водат кон директно вработување и имаат за цел намалување на невработеноста преку започнување на сопствен бизнис и отворање на нови работни места и стимулирање на побарувачката на работна сила и**
- **програми и мерки за вработување кои имаат за цел стекнување и дополнување на знаењата и вештините на невработените лица заради зголемување на нивната вработливост и конкурентност на пазарот на трудот.**

Според доставените податоци од АВРСМ, заинтересираноста на невработените лица со високо образование за користење на мерки за вработување во период 2016-2018 година во просек изнесува околу 42%, а истата по години е прикажана во следниот преглед:

Преглед 2

	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Број на поднесени апликации за користење на мерка за вработување од страна на невработени лица со високо образование	6.890	5.511	4.119
Број на невработени лица со високо образование	13.948	13.276	11.475
% на поднесени апликации во однос на невработени лица со високо образование	49%	42%	36%

*Извор: АВРСМ

⁷⁸ <http://av.gov.mk/godishni-izveshtai.nspx> - писма за доставување на Годишните извештаи до Влада на РСМ: број 02-487 од 22.03.2017 г. и број 02-967 од 12.04.2018 г.

⁷⁹ Ревизорски доказ број 24 - Точка 2.1. од Правилникот за внатрешна организација на АВРСМ број 02-586/2 од 04.04.2016 година

⁸⁰ <http://av.gov.mk/operativen-plan.nspx>

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

Состојбите од извршената анализа⁸¹ на податоците за користење на одделните мерки за вработување од страна на невработените лица со високо образование доставени од АВРСМ се прикажано во графиконот подолу:

Графикон 8



*Извор: АВРСМ

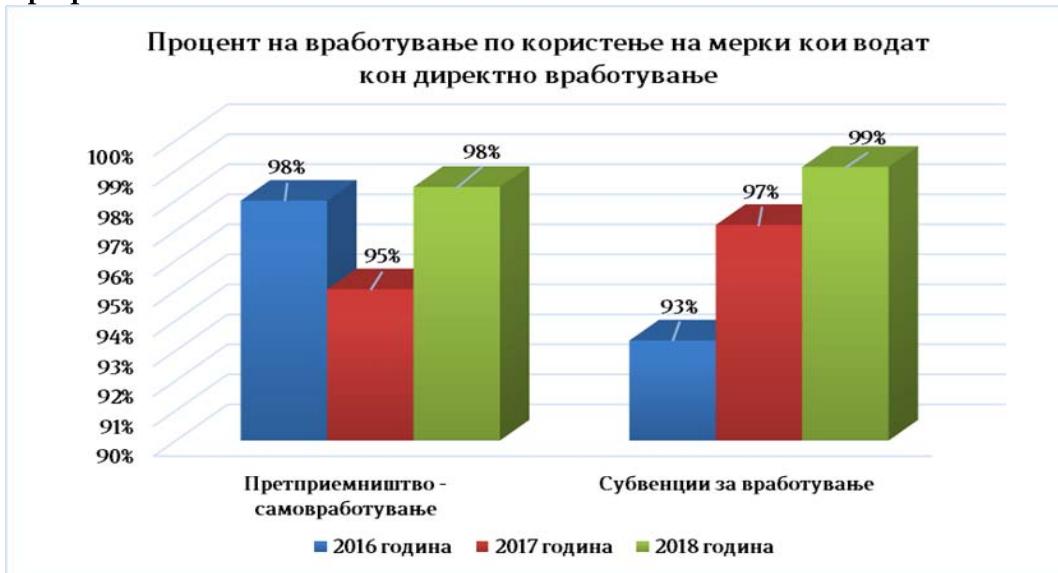
Во анализираниот период најголем дел од лицата со високо образование ја користат „обуката“ како активна мерка за вработување, но анализирано по години мерката „обуки“ бележи пад, додека кај другите видови на мерки се забележува тренд на пораст.

Резултатите за реализирани вработувања на лица со високо образование, по користење на одделните мерки за вработување⁸² се прикажани во следниот графикон:

⁸¹Ревизорски доказ број 25 – РБ Анализа на податоците за невработени лица со високо образование евидентирани во АВРСМ

⁸² Ревизорски доказ број 26 –РБ Анализа на податоците за невработени лица со високо образование евидентирани во АВРСМ

Графикон 9



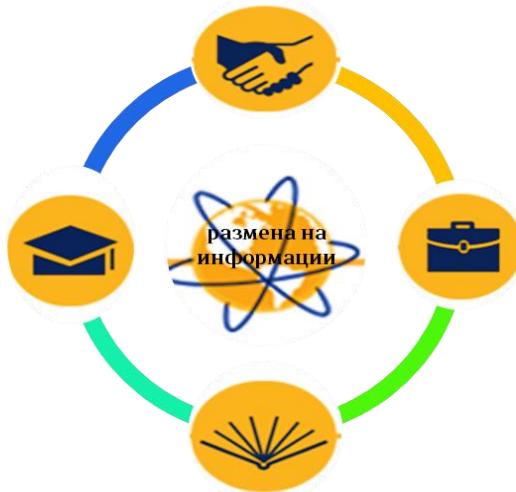
*Извор: АВРСМ

Во периодот 2016-2018 година, се забележува благо зголемување на бројот на вработувања како резултат на користење на мерката за субвенционирање за вработувањата.

2.3. Соработка помеѓу надлежните органи за обезбедување ефективна политика за реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд

2.3.1. Комуникацијата, соработката и размената на информации помеѓу институциите надлежни за креирање и имплементација на политиките од областа на високото образование и од областа на трудот, има значајна улога при донесување на одлуки, како и преземање на мерки и активности насочени кон усогласување на понудата и побарувачката на високообразован кадар согласно барањата на пазарот на труд, на национално ниво.

Нераскинлива врска помеѓу образоването и пазарот на труд



2.3.2. ЗВО не предвидува механизам за соработка, собирање, размена и анализирање на информации од областа на високото образование и вработувањето на дипломираните студенти, ниту пак јасно го дефинира начинот, потенцијалните корисници, како и целта на користење и обработка на податоците.

Комуникацијата помеѓу МОН, МТСП и АВРСМ, како носители на политиката за високо образование и политиката за вработување, континуирано се остварува преку заедничко учество во работни групи и тела кои спроведуваат активности поврзани со образоването и пазарот на труд (работни групи за креирање на национални стратешки документи, за спроведување на активности поврзани со подготовкa на Опсерваторија на вештини, за развој на моделот за Преглед на занимања, претставници во Одборот за Македонска рамка на квалификации и друго).

Исто така, АВРСМ има континуирана соработка со МОН во делот на размена на информации и податоци од областа на пазарот на труд. Најчесто, МОН пред определување на бројот на студенти(квоти) за упис во прва година на студии, бара информации и податоци за невработени лица и други лица кои бараат работа со високо образование, евидентирани во АВРСМ. Доставувањето на наведените информации и податоци до МОН се врши како воспоставена практика, без акт за уредување на начинот на соработка.

Во насока на обезбедување на информации, анализи, студии неопходни за креирањето на политиките за образование и за пазарот на трудот, МОН со поддршка од Светската банка преку проектот SDISP, во координација со други надлежни институции (МТСП, АВРСМ и др.) вложува напори за развој на Опсерваторија на вештини.

Предвидено е преку Опсерваторијата, МОН да врши анализа на соодветноста на вештините на студентите во корелација со потребите на пазарот на трудот, заради континуирано подобрување на студиските програми, во согласност со барањата на работодавачите. За потребите на Опсерваторијата, потребно е

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

електронско преземање на информации од акредитираните ВОУ, за која цел МОН има потпишано договори за размена на податоци со дел од ВОУ. Со цел да се следи вработливоста на студентите по завршување на образоването, потребно е да се преземат податоци и од АВРСМ, за која цел склучен е Договор за размена на податоци⁸³ и развиени се веб сервиси за електронско преземање на податоци од Агенцијата⁸⁴.

За потребите на Опсерваторијата на вештини, МОН во соработка со Европската Тренинг Фондација (ЕТФ) има спроведено истражување - Студија за следење на вработливоста на завршените ученици и студенти (Трејсер студија), преку прибирање на податоци за завршените ученици и студенти од учебната/академска 2014/2015 година во сферата на средното техничко и високото образование и утврдување на нивната вработливост⁸⁵. Резултатите од истражувањето даваат показатели дека голем процент од студентите имале практика за време на образовниот процес и истите по завршените студии се вработени согласно завршеното образование.

До моментот на спроведување на ревизијата, Опсерваторијата за вештини сеуште не е функционална, поради необезбедена законска основа за обработка на личните податоци на студентите за целите на истата согласно со Законот за заштита на личните податоци, што е утврдено со извршен надзор од страна на Дирекцијата за заштита на личните податоци⁸⁶. Согласно доставениот Извештај⁸⁷ од МОН, во тек се активности за измени на ЗВО со цел да се обезбеди законски основ за преземање на лични податоци за студентите и нивна проверка во АВРСМ, УЈП и Фондот за ПИО, по што ќе се започне со преземање на податоците. *Отпочнатите активности за воспоставување и развој на Опсерваторија за вештини се очекува да придонесат за зајакнување на механизмот за собирање, размена и анализирање на информации од областа на високото образование и пазарот на труд и нивно користење при креирање на образовните политики и политиките за вработување.*

2.3.3. За продуцирање на квалитетен високообразован кадар, кој ќе може соодветно да одговори на предизвиците на пазарот на труд, потребна е континуирана соработка помеѓу ВОУ и деловната заедница, заради прилагодување на студиските програми, со цел истите да му обезбедат на студентот компетенции и вештини кои ќе го квалификуваат да работи независно во рамки на својата професија.

⁸³ Ревизорски доказ број 27 - Договор за соработка за реализација на Опсерваторијата на вештини број 24-423/1 од 06.06.2016 година

⁸⁴ Информација за Опсерваторија на вештини, доставена од МОН-Проект „Развој на вештини и поддршка на иновации“ јули, 2019 година

⁸⁵ Извештај за остварени резултати на МОН во 2017 број 01-1586/3 од 28.02.2018 година

⁸⁶ Ревизорски доказ број 28 - Решение од Дирекцијата за заштита на личните податоци - предмет Уп1 број 08-22 од 25.07.2018 година

⁸⁷ Извештај за вториот квартал за спроведување на годишниот план за работа на МОН за 2019 г. доставен на e-mail на 15.07.2019 г.

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

Со цел унапредување на системот на квалификации во РСМ, во 2013 година со донесување на Законот за Национална рамка на квалификации⁸⁸, воспоставена е Македонската рамка на квалификации, како задолжителен национален стандард со кој се уредува стекнувањето и користењето на квалификациите во РСМ.

МРК содржи описи на квалификации, како мерлив показател на резултатите од учењето и постигнувањата на студентот, во смисла на стекнување на знаења, вештини и компетенции (самостојност и одговорност) во насока на зголемување на можностите за нивно вработување. Во 2015 година од страна на Владата на РСМ формиран е Националниот одбор за МРК⁸⁹, чија задача, покрај другото е и да врши процена на политиките за образование и да дава препораки за подобрување во поврзувањето на образоването со потребите на пазарот на трудот. Во Одборот членуваат претставници од повеќе институции и организации, меѓу кои и претставници на МТСП, МОН, претставник од една ВОУ на предлог на Интеруниверзитетската конференција, претставник од стопанските комори и од ССОНК. Според информациите од Годишниот извештај за 2018 година⁹⁰ доставен до Владата на РСМ, Одборот во рамки на своите активности ги има донесено неопходните основни документи, има формирano секторски комисии, усвоено стандарди на квалификации и одржано расправи за тековни активности и политики поврзани со развојот на НРК.

За да се воспостави врска помеѓу студентите и работодавачите, да се олесни пристапот на студените на работното место и да се промовира универзитетот до бизнис заедницата, во ЗВО предвидено е основање на најмалку еден Центар за кариера во рамки на секој Универзитет, кој ќе биде задолжен за водење на посебна евиденција за поранешни студенти (алумни), како и за организирање на саеми за кариера. Центрите за кариера треба да помогнат во организирањето на практична настава за студентите, а обврзани се и да основаат работни групи составени од претставници на факултетите и стопанските комори и да организираат месечни средби со претставници на Агенцијата за странски директни инвестиции, со цел да се разговара за потребите на квалификувана работна сила и да се намали јазот помеѓу понудата и побарувачката на пазарот на трудот.

Во насока на остварување на соработка и доверба со јавноста, деловната заедница, професионалните комори и други институции и здруженија на граѓани од подрачјето во кое се врши високообразовната дејност и научно-истражувачката работа, како и да оствари јавност и одговорност за вршењето на дејноста од јавен интерес, Единица на Универзитет може да формира факултетски Одбор за соработка и доверба со јавноста (ОСДЈ), кој преку својата советодавна улога треба да нуди повратни информации за вештините и знаењата кои се потребни на пазарот на трудот, како и да дава мислење за студиските

⁸⁸ „Службен весник на РМ“ број 137/13 и 30/16

⁸⁹ Ревизорски доказ број 29 - Решение за назначување на членови на Националниот одбор за МРК број 42-10291/1 од 20.10.2015 година

⁹⁰ Годишен извештај за работата на Националниот одбор за МРК за 2018 г. број 2101-20/1 од 18.01.2019 г.

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

програми. Во ОСДЈ членуваат претставници на општината/градот Скопје каде што е формиран одборот, основачот, релевантни претставници на деловната заедница или нестопанството од делокругот на студиските програми, како и МОН.

Имајќи ја во предвид главната цел за поддршка на врската помеѓу ВОУ и пазарот на трудот, со цел подобрување на квалитетот на високото образование од перспектива на дипломирани студенти и работодавачи, во рамки на Твининг проект “Развивање соработка меѓу високобразовните институции, приватниот сектор и релевантни јавни органи“, спроведен во 2016 година од страна на МОН со финансиска поддршка од ЕУ, опфатено е формирањето и функционирањето на Центрите за кариера и ОСДЈ. Со проектот преземени се низа активности за зајакнување на функционирањето и соработката на истите со релевантни засегнати страни, подигнување на свеста кај студентите за важноста од нивното учеството во Центрите за кариера и др. Во однос на работата на ОСДЈ, со проектот се утврдило дека не постои конзистентен пристап за воспоставување на ОСДЈ, ниту за функциите што ги преземаат, а постојат и неефикасности во членството во истите.

Како резултат на ваквата состојба, биле спроведени обуки на членовите на ОСДЈ, а изготвен е и прирачник како помошна алатка за членовите на ОСДЈ, за јасно разбирање на нивните улоги и одговорности⁹¹. Како резултат на проектните активности, изготвена е и Методологија за оценување на студиски програми⁹², која иако нема обврзувачки карактер за примена од страна на ВОУ, сепак може да им помогне на универзитетите да ги проценат јаките и слабите страни на нивните студиски програми, со цел нивно подобрување, што би резултирало со зголемување на вработливоста на дипломираните студенти.

Заради добивање информации поврзани со формирањето и работата на Центрите за кариера, Алумни асоцијациите и ОСДЈ, доставивме прашалници до јавните и приватните универзитети, при што од добиените одговори на прашалниците⁹³, констатиравме состојби⁹⁴, кои се прикажани во следниот преглед:

⁹¹ Final Report – Developing cooperation between higher education institutions, the private sector and relevant publics bodies, 10.11.2017 година

⁹² Ревизорски доказ број 30 - Методологија за оценување на студиски програми во однос на нивното задоволување на потребите на пазарот на трудот, доставена во печатена форма

⁹³ Одговорени прашалници од ВОУ (јавни ВОУ-100%, приватни/ приватно јавни ВОУ-55%)

⁹⁴ Ревизорски доказ број 31- РБ_Сумирани одговори на прашалници од ВОУ

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

Преглед 3

Р.бр. на прашање	Прашање	ЈАВНИ ВОУ (6)	ПРИВАТНИ ВОУ (6)
5	Дали имате формирало:		
а	Центар за кариера	82%	100%
б	Алумни асоцијација	33%	67%
в	Одбор за соработка и доверба со јавноста	88%	83%
6	Дали центарот за кариера:		
а	води евиденција на поранешни студенти (алумни)	45%	67%
б	организира саеми за кариера	40%	50%
в	организира месечни средби со работодавачи, стопански комори и др.	16%	33%
г	организира практична настава за студентите	69%	100%

Од анализираните податоци прикажани во наведениот преглед, може да се забележи повисок процент на формирани Центри за кариера (82%) и ОСДЈ (88%), во однос на формирани Алумни асоцијации (33%) кај јавните ВОУ, додека најголем дел од приватните ВОУ ги имаат формирало наведените тела/асоцијации.

Во однос на активностите кои се спроведени од Центрите за кариера во периодот 2016-2018 година, може да се констатира дека 69% од нив преземале активности за организирање на практична настава за студентите а 45% за водење на евиденција за алумните, додека помал дел, односно 16% спроведувале активности за организирање на средби со деловната заедница.

И покрај напредокот што е постигнат со проектните активности поврзани со работата на Центрите за кариера и ОСДЈ, а заради зголемување на можностите за вработување на дипломираните студенти, потребно е зајакнување на врската помеѓу Центрите за кариера и Алумни асоцијациите, со воспоставување на ефективен механизам за собирање на повратни информации од пазарот на труд. Во однос на ОСДЈ, како тела преку кои се остварува соработка и доверба со јавноста, деловната заедница, професионалните комори и други институции и здруженија на граѓани, потребно е да се зајакнат активностите на ВОУ за подобрување на функционалноста на ОСДЈ, во насока на унапредување на студиските програми и вработливоста на дипломираните студенти.

2.3.4. Следењето на процесот на вработување на студентите по завршување на студиите, е од особено значење за да се оцени на кој начин и како се реализираат лицата со високо образование на пазарот на труд, а воедно и да се обезбеди достапност на податоци и информации за студентите при донесување на одлуки

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

поврзани со студиите, како и за високото образование при креирање на студиските програми. Потребата од следење на вработувањето на дипломираните студенти е нагласена и во Меѓународните стратешки документи⁹⁵. Притоа, точка 26 и 28 од *Резолуцијата на Европскиот парламент P7_TA(2012)0139*, упатува на развој на меѓународна банка за податоци слична на AlmaLaurea⁹⁶, како добар пример за помош на дипломираните студенти да најдат соодветни можности за работа, обука, едукација и друго, повторно ставајќи акцент на важноста на правилната комуникација за да се осигура дека информациите се лесно достапни за студентите, неодамна дипломираните студенти, невработените, баратели на работа и работодавците.

2.3.5. Согласно законската регулатива, ВОУ не се обврзани да спроведуваат анализи за истражување на пазарот на труд, ниту да собираат информации за вработувањето на дипломираните студенти, кои можат да бидат значајни индикатори при креирање на образовните политики, креирање на студиските програми и прилагодување на истите на барањата на пазарот на труд. Законите за високо образование на некои од земјите од Западен Балкан, содржат одредби во кои е уредена обврската за истражување на пазарот на труд и начинот на собирање на податоци за дипломираните студенти. Во оваа смисла, во Црна Гора, предвидено е ВОУ најмалку еднаш во текот на 5 години да врши истражување на пазарот на труд, со анкетирање на дипломирани студенти, здруженија на работодавачи, претпријатија, за применливоста на стекнатите знаења, вештини и компетенции согласно барањата/потребите на пазарот на труд (член 44 од Законот за високо образование на Црна Гора⁹⁷). Во Република Албанија, уредено е дека Единицата за осигурување на квалитет спроведува истражувања за да го оцени развојот на вработувањето на студентите и ефикасноста на понудените програми од високообразовните институции (член 103 од Законот за високо образование и научно истражување во високообразовните институции во Република Албанија⁹⁸).

Со цел да добиеме информации за тоа дали ВОУ имаат изградено системи за следење на реализацијата на дипломираните студенти, односно дали и од кои извори собираат информации за наведеното, доставивме прашалници до ВОУ, а од добиените одговори на истите⁹⁹ ги утврдивме следните состојби¹⁰⁰:

⁹⁵ P7_TA(2012)0139, European Parliament resolution of 20 April 2012 on modernising Europe's higher education systems (2011/2294(INI)) - <http://www.europarl.europa.eu/portal/en>; Bucharest Communiqué, 2012 - http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Bucharest_Communique_2012_610673.pdf

⁹⁶ <https://www.almalaurea.it/en/info/chisiamo>

⁹⁷ Zakon o visokom obrazovanju ("Službeni list Crne Gore" broj 044/14, 052/14, 047/15, 040/16 и 042/17)

⁹⁸ Ligj nr. 80/2015 për arsimin e lartë dhe kërkimin shkencor në institucionet e arsimit të lartë në Republikën e Shqipërisë

⁹⁹ Одговорени прашалници од ВОУ (јавни ВОУ-100%, приватни/ приватно јавни ВОУ-55%)

¹⁰⁰ Ревизорски доказ број 32- РБ_Сумирани одговори на прашалници од ВОУ

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

Преглед 4

Р.бр. на прашање	Прашање	ЈАВНИ ВОУ(6)			ПРИВАТНИ ВОУ(6)		
		ДА	НЕ	без одговор	ДА	НЕ	без одговор
7	Дали имате систем за собирање на информации за вработувањето/реализацијата на дипломираните студенти	4%	96%	0%	50%	33%	17%
10	Дали вршите анкетирање на алумните во врска нивната реализација на пазарот на труд(вработување, кариера)	10%	88%	2%	33%	50%	17%
12	Дали располагате со податоци за периодот на чекање за вработување на дипломираните студенти, по завршување на студиите	0%	94%	6%	67%	17%	16%

Преглед 5

Р.бр. на прашање	Прашање	ЈАВНИ ВОУ (6)	ПРИВАТНИ ВОУ (6)
9	Од кои извори собираете информации за вработувањето/реализацијата на дипломираните студенти:		
а	анкети на дипломирани студенти	10%	67%
б	анкети на работодавачи	2%	17%
в	информации од државни органи	14%	0%
г	информации од стопански сектор, организација на работодавачи и сл.	2%	0%
д	информации од Алумни асоцијации на поранешни студенти	4%	33%
ѓ	друго	14%	33%
е	не се собираат информации за вработување на дипломираните студенти	65%	17%
21	Од кои извори обезбедувате информации за потребите од кадар на пазарот на труд:		
а	Агенција за вработување на РСМ	20%	50%
б	Државен завод за статистика	36%	33%
в	Организација на работодавачи на РСМ	0%	17%
г	Стопанска комора на РСМ	14%	67%
д	Други институции	23%	50%

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

Од анализираните податоци, прикажани погоре во прегледите, може да се заклучи дека значителен процент од јавните ВОУ (96%) немаат систем за собирање на информации за вработување на дипломираните студенти, додека 50% од приватните ВОУ кои доставија одговор, дадоа потврден одговор за постоење на таков систем. Мал дел од јавните ВОУ (10%) вршат анкетирање на алумните во врска со нивната реализација на пазарот на труд, а ниту еден јавен универзитет не располага со податоци за периодот на чекање за вработување на своите дипломци. Процентот на приватни ВОУ кои вршат анкетирање на алумните и располагаат со податоци за периодот на чекање за вработување на дипломираните студенти е значително поголем во однос на процентот кај јавните ВОУ, односно 33% од нив вршат анкетирање на алумните, а 67% располагаат со податоци за периодот на чекање за вработување на дипломираните студенти.

Во однос на прашањето за изворот на информации за потребите од кадар на пазарот на труд, најголем дел од јавните ВОУ (36%) наведените информации ги обезбедуваат од ДЗС, а приватните од Стопанска комора на РСМ (67%), АВРСМ (50%) и други институции.

Анализата на одговорите на доставените прашалници од универзитетите во однос на собирање на информации за вработување на дипломираните студенти, укажува на сеуште неразвиен систем за следење на реализацијата на студентите по завршување на студиите.

Востоставениот начин на соработка, собирање, размена и анализирање на информации помеѓу надлежните институции од областа на високото образование и пазарот на труд, не создава доволно услови за обезбедување на индикатори за следење и мерење на вработувањето на студентите согласно стекнатите високообразовни квалификации и нивната улога при креирањето на образовните политики и политиките за вработување, во насока на зголемување на вработливоста на високообразовниот кадар.

ЗАКЛУЧОК

МОН и МТСП се надлежни органи за спроведување на националната политика во сферата на високото образование и пазарот на труд. Во усвоените стратешки документи креирани во корелација со европските стратешки документи, предвидени се мерки, активности, временска рамка, финансиски импликации, надлежни институции за спроведување на активностите и индикатори за реализација на поставените цели, со што се обезбедува јасна визија за развојот на високото образование и реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ и мерење на ефективноста на активностите на надлежните органи за остварување на поставените цели.

ЗВО уредува надлежности на МОН во делот на водење на регистри и информациски системи од областа на високото образование, но не предвидува обврска за обезбедување на податоци поврзани со вработувањето на дипломираните студенти, што ја намалува ефективноста на активностите на

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

надлежните органи во обезбедување на податоци за реализација на високообразовниот кадар на пазарот на труд и нивно користење при креирање на националните политики за образование и за вработување.

Во делот на упсната политика на студенти не се предвидени надлежности на Владата за утврдување на годишни квоти за упис на студенти на приватните ВОУ. Во ЗВО не се јасно разграничени надлежностите на МОН и ДПИ за спроведување надзор над работењето на ВОУ. Исто така, предвидено е формирање на повеќе тела и акти поврзани со високото образование, но нивното неконституирање оневозможува ефективно имплементирање на предвидените регулативни механизми за развој на високообразовната дејност во РСМ.

Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност предвидува донесување на оперативни планови за активни мерки и програми за вработување, како поддршка, помош и услуги за учесниците на пазарот на трудот.

Обезбедувањето и оценувањето на квалитетот на високото образование во РСМ го врши ОАЕВО, кој со донесување на новиот ЗВО во 2018 година, преминува во Агенцијата за квалитет во високото образование, која сеуште не е формирана, иако законски утврдените рокови се надминати. Во процесот на акредитација и евалуација, ОАЕВО може да ангажира надворешни стручни лица, но не се дефинирани начинот и критериумите за избор на истите. Процесот на акредитација на ВОУ и студиските програми се врши врз основа на условите за исполнување на задолжителни компоненти, нормативи и стандарди утврдени во подзаконски акти, кои не предвидуваат обврска при основање на ВОУ или воведување на нови студиски програми, да се докажува нивната поврзаност со потребите на пазарот на труд. Во периодот опфатен со ревизијата ОАЕВО нема спроведено надворешни евалуации на високото образование, со што не е обезбеден ефективен механизам за континуирана проверка и следење на квалитетот на високото образование. Проектните активностите кои ги спроведува МОН во соработка со Светска банка, се очекува да придонесат за подобрување на транспарентноста и обезбедување на квалитет во високото образование.

Востоставениот систем за определување на вкупниот број на студенти за упис во прва година-прв циклус на студии, без пропишана обврска за спроведување анализа за потребите од одделни профили на кадри на пазарот на труд, како и утврдените надлежности на Владата на РСМ за определување на годишни квоти само за јавните ВОУ, не обезбедуваат целосни информации потребни за поефективно креирање на национална политика насочена кон усогласување на понудата и побарувачката на високообразован кадар на пазарот на труд во РСМ.

Востоставениот механизам за финансирање на високообразовната дејност, без утврдени реални мерила и критериуми за утврдување и распределба на средствата на ВОУ, како и отсъството на значајни тела и акти поврзани со финансирањето, не обезбедуваат доволна транспарентност и објективност за

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

финансирањето на ВОУ, што влијае на ефективноста на работењето на ВОУ за кои државата издвојува финансиски средства. Со реализација на проектните активности преземени во ревидираниот период, се очекува да се подобри моделот на финансирање, а со тоа и ефективноста на работењето на ВОУ.

Во ревидираниот период, МОН нема воспоставено функционална база на податоци за високообразовна дејност, а законски дефинираната содржина на базата не предвидува внес на податоци поврзани со вработувањето на дипломираните студенти. Со целосна реализација на отпочнатите проектни активности за дизајнирање и имплементација на модел на информатички систем за управување со високо образование, се очекува подобрување на можностите на МОН за ефективно следење и анализа на податоци поврзани со високото образование во РСМ и негов придонес при креирање на образовните политики.

МТСП и АВРСМ, преку своите надлежности и преземени активности за анализа и истражување на пазарот на труд, прибираат информации за потребите од вештини со кои треба да располагаат невработените лица за да бидат конкурентни на пазарот на труд, а се користат и при креирање и имплементирање на политиките на пазарот на труд.

Преку отпочнатите активности за воспоставување и развој на Опсерваторија за вештини, како и за зајакнување на работата на Центрите за кариера, Алумни асоцијациите и ОСДЈ, надлежните институции придонесуваат за создавање на услови за унапредување на механизмот за собирање и размена на информации од областа на високото образование и пазарот на труд. И покрај напредокот што е постигнат преку проектни активности, потребно е зајакнување на врската помеѓу Центрите за кариера и Алумни асоцијациите, со воспоставување на ефективен механизам за собирање на повратни информации од пазарот на труд. Извршената анализа на постоење информации за вработување на дипломираните студенти во ВОУ, укажува на сеуште неразвиен систем за следење на реализацијата на студентите по завршување на студиите.

Активностите на државните органи надлежни за спроведување на образовната политика и политиката за вработување не се доволно ефективни за осигурување на вработувањето на високообразовниот кадар на пазарот на труд во РСМ. Нема доволно регуляторни механизми за зајакнување на врската помеѓу образованието и потребите на пазарот на труд и следење на реализацијата на студентите по завршување на студиите со цел обезбедување целосни информации за пореално креирање на националните образовни политики. Постои потреба од унапредување и развој на системот за финансирање на високото образование, како и за континуирано следење на квалитетот на високото образование. Со целосна реализација на отпочнатите активности за дизајнирање и имплементација на нов модел на финансирање на високото образование, модел на информатички систем за управување со високо образование, како и за воспоставување и развој на

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

Опсерваторија за вештини, се очекува подобрување на моделот за финансирање на високото образование, зајакнување на механизмот за собирање, размена и анализирање на информации од областа на високото образование и пазарот на труд и нивно користење при креирање на образовните политики и политиките за вработување.

ПРЕПОРАКИ:

1. МОН во координација со Влада на РСМ и надлежните институции, да ја разгледа можноста за изменување/дополнување на Законот за високото образование и подзаконските акти во насока на обезбедување на регулаторен механизам за:
 - собирање на податоци за вработувањето на дипломираните студенти и внес на истите во информациската база за високо образование;
 - спроведување анализа на потребите на пазарот на труд и утврдување на критериуми за оценување на потребата од акредитирање на ВОУ или студиска програма согласно потребите на пазарот на труд;
 - воспоставување на контрола при определување на квотите за упис на студенти на приватни и јавни ВОУ;
 - дорегулирање на контролните активности при одземање на акредитацијата на ВОУ¹⁰¹.
2. Агенцијата за квалитет на високото образование (ОАЕВО) да отпочне со активности за спроведување на надворешна евалуација на ВО¹⁰².
3. МОН во координација со Владата на РСМ, Собранието на РСМ и надлежните институции да ги интензивира активностите за формирање на законски предвидените тела и акти поврзани со финансирањето на високото образование и тоа:
 - Национален совет за високо образование и научно-истражувачка дејност;
 - Програмата за високообразовна дејност и
 - Уредба за мерила и критериуми за финансирање на високообразовната дејност¹⁰³.
4. МОН да преземе активности за воспоставување на функционална база на податоци за високообразовната дејност, како информациски систем со интегрирани информации за следење и анализа на високото образование¹⁰⁴.
5. МОН во координација со високообразовните установи во РСМ, МТСП, АВРСМ и други надлежни органи да преземе активности за:

¹⁰¹ Препораката се однесува на состојбата број 1.2.; 2.1.2.

¹⁰² Препораката се однесува на состојбата број 2.1.1.

¹⁰³ Препораката е поврзана со состојба број 2.1.3.

¹⁰⁴ Препораката се однесува на состојбата број 2.1.4.

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Реализација на високообразовниот кадар на пазарот на трудот во РСМ“

- продолжување на отпочнатите активности за развој и функционирање на Опсерваторија за вештини;
- подобрување на функционалноста и зајакнување на врската помеѓу Центрите за кариера и Алумни асоцијациите, со воспоставување на ефективен механизам за собирање на повратни информации од пазарот на труд и следење на реализацијата на студентите по завршување на студиите и
- подобрување на функционалноста на ОСДЈ, во насока на унапредување на студиските програми и вработливоста на дипломираните студенти¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Препораката се однесува на состојбата број 2.3.