Поглавјето Ревизорски наоди ги содржи ревизорските прашања и одговорите на поставените цели на ревизијата утврдени во проблематичните подрачја, утврдените состојби како и препораки кои ревизијата ги дава со цел да се отстранат причините за констатираните неправилности и состојби. Потсистемот за предучилишно воспитание и образование претставува дел од глобалниот воспитно-образовен систем во Република Македонија чија основна дејност е воспитание и образование на децата од предучилишна возраст.

Со разните програми за деца од предучилишна возраст на секое дете треба да му се овозможат поволни услови за целокупен развој на неговите потенцијали.

Со ревизијата на успешност на тема Ефикасноста во исполнување на критериумите и условите во кои функционираат детските градинки, констатиравме повеќе ризични подрачја кон кои ја насочивме нашата ревизија со цел да дадеме одговор на повеќе поставени ревизорски прашања кои се однесуваа на овој процес. Основната ревизорска цел на оваа ревизија е поставена во следното прашање:

***Дали законската регулатива и критериумите за функционирање на детските градинки и надлежните институции обезбедуваат соодветен квалитет на згрижување, воспитание и образование на децата, како и оптимален опфат на децата преку целосно и рационално искористување на кадровските, просторните и финансиски ресурси?**

Со анализата на законската регулатива и подзаконските акти, извршената ревизија во Министерство за труд и социјална политика (во понатамошниот текст - МТСП), како и одржаните средби во надлежните институции[1] и посетите во 15 Јавни установи детски градинки (во понатамошниот текст-градинки) низ Републиката произлегоа неколку значајни подрачја во делот на функционирањето на овој процес кои се покажаа како ризични и кои понатаму беа предмет на подетално анализирање:

1. Процесот на децентрализација и ингеренциите на единиците на локална самоуправа кои произлегуваат од овој процес;
2. Координираност, функционирање и законска поврзаност на институциите инволвирани во дејноста згрижување, воспитание и образование како облик на општествана заштита на децата;

Како резултат на извршената ревизија на успешност за добивање одговор на поставената цел, констатиравме низа неправилности, слабости и состојби во рамки на горенаведените ризични области.

[1] Единиците на локална самоуправа, Министерство за образование и наука- Биро за развој на образование и Државен просветен инспекторат, Републички завод за унапредување на домаќинството

1.Во рамките на ризичната област која третира прашања од децентрализацијата, ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со слабости, недоречености и потенцијални ризици во оваа област.

1.1. Дали со процесот на децентрализација е зголемена независноста и ингеренциите на единиците на локалната самоуправа, (во понатамошниот текст-ЕЛС) во однос на детските градинки?

1.2. Колку Законот за финансирање на ЕЛС овозможува спроведување на надлежностите на ЕЛС во однос на дејноста- згрижување и воспитание на децата во предучилишна возраст дефинирани со Законот за локална самоуправа, имајќи ги предвид средствата со кои истите треба да се реализираат?

Во функција на градење на одговори зад секое од поставените прашања, утврдени се следните состојби и дадени се образложенија:

1.1. Ревизијата е на мислење дека со процесот на децентрализација не е зголемена независноста и ингеренциите на ЕЛС во однос на детските градинки имајќи предвид дека ЕЛС немаат надлежност при вработување на стручниот кадар во градинките, односно истото е централизирано во надлежност на Министерството за финансии. Поради тоа, ЕЛС не можат да помогнат во решавањето на состојбата со недостиг на кадар, кој се јавува како најголем проблем кај сите градинки. Во услови кога постои тренд на зголемување на бројот на деца кои треба да бидат згрижени, а се намалува бројот на вработените во градинките, кои по природен пат (пензија, смрт и др. основи) ги напуштаат своите работни места, Министерството за финансии не одобрува пополнување на испразнетите работни места иако не станува збор за нови вработувања и за истите се обезбедени средства. Недоволниот капацитет на градинките овозможува свесно да бидат нарушени основните критериуми и нормативи при формирање на групите со многу поголем број на деца во однос на законски нормираниот број. На овој начин сериозно е нарушена згрижувачко - воспитната функција и е загрозено основното функционирање на градинките.

Препорака

Вработувањето во градинките треба да биде во надлежност на единиците на локална самоуправа, дотолку повеќе што со Одлуката за пренесување на основачките права и обврски на постојните градинки на единиците на локална самоуправа истите се во нивна целосна надлежност.

1.2. Поради неусогласеност помеѓу надлежностите и средствата за финансирање на ЕЛС истите не можат во потполност да ги остваруваат своите законски надлежности.

Иако општините преминаа во втората фаза на децентрализација, инволвираните институции од централната и локалната власт во дејноста згрижување и воспитание на децата во предучилишна возраст, ги немаат преземено своите законски надлежности. Имено, во Законот за локална самоуправа е предвидено основањето, финансирањето, инвестирањето и одржувањето на градинките да биде во надлежност на ЕЛС но во недостаток на средства за финансирање на надлежностите истите не можат да се реализираат во потполност.

Согласно Законот за финансирање на ЕЛС, надлежностите во однос на социјалната заштита и заштитата на децата се финансира преку блок дотации согласно Уредбата за методологијата за утврдување на критериумите за распределба на блок дотации за градинките по општини. Блок дотациите се недоволни и немаат развојна компонента, бидејќи со нив се исплаќаат само платите на вработените и трошоците за греење. Според Прегледот добиен од Секторот за детска заштита при МТСП вкупниот износ на блок дотациите за детски градинки за 2011 година изнесува 1.131.964 илјади денари (2010 година – 1.131.403 илјади денари). Трошоците за тековно и инвестиционо одржување се покриваат од сопствените извори на средства на градинките кои исто така се недоволни, поради што, сѐ помалку се инвестира во реновирање на постојните капацитети и во изградба на нови објекти. Ревизијата констатира дека поголемиот дел од ЕЛС како основачи на градинките не вршат дополнително финансирање односно при распределбата на сопствениот буџет, алоцирањето на средства за оваа намена не е приоритет.

Исто така, во Законот за финансирање на ЕЛС се предвидени капитални дотации за финансирање на инвестициони проекти врз основа на Програма утврдена од Владата на Република Македонија за што ЕЛС треба да изготват готови проекти. Предвидено е целокупната процедура за реализирање на проектите да биде во надлежност на ЕЛС. Но и во овој сегмент децентрализацијата не се спроведува до крај, односно и понатаму, капиталните инвестиции во градинките се централизирани и се спроведуваат директно од буџетот на МТСП преку посебна програма, целосно во надлежност на МТСП. На овој начин се намалуваат ингеренциите и независноста на ЕЛС, дотолку повеќе што согласно Законот на локална самоуправа тоа е во надлежност на ЕЛС.

Препорака

1. Целосно да се имплементираат одредбите од Законот за заштита на деца и Законот за локална самоуправа, односно со пренесувањето на надлежностите од централно на локално ниво да се подигне свеста на ЕЛС за максимално искористување на постојните инфраструктурни и

кадровски капацитети, како и одвојување на повеќе средства за оваа дејност, со цел локалната заедница да биде столб во реализирање на воспитно-образовниот процес кај децата од предучилишна возраст. Исто така, во локалните средини треба да се промовираат сите можности и создавање на поволни услови за поголем опфат на децата од предучилишна возраст не само во постојните капацитети, туку создавање услови за отворање и на други институционални, вонинституционални и алтернативни форми на опфат на децата предвидени со Законот.

2. Распределбата на средствата од Централниот Буџет за сите институции инволвирани во оваа дејност како и средствата од буџетите на Единиците на локална самоуправа да има развојна компонента со цел да се унапреди и развива дејноста.

3. Да се применуваат одредбите од Законот за финансирање на ЕЛС и да се користат Капиталните дотации како начин на финансирање на инвестиционите проекти во општините.

2. Во рамките на ризичната област која третира прашања од **Координираност, функционирање и законска поврзаност на институциите инволвирани во дејноста згрижување, воспитание и образование како облик на општествена заштита на децата**, ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со слабости, недоречености и потенцијални ризици во оваа област.

2.1. Дали постои координираност и соработка помеѓу институциите надлежни во извршување на дејноста - згрижување и воспитание на децата во предучилишна возраст?

2.2.Колку МТСП придонесува за унапредување и развој на дејноста-згрижување и воспитание на децата во предучилишна возраст?

2.3.Дали Биро за развој на образованието презема активности во функција на развој и унапредување на предучилишното воспитание и образование во Република Македонија?

2.4.Функционирањето на градинките и проблемите со кои се соочуваат во реализација на основната дејност

Во функција на градење на одговори зад секое од поставените прашања, утврдени се следните состојби и дадени се образложенија:

2.1.Не постои доволна координираност и соодветна соработка помеѓу МТСП и Министерство за образование и наука во однос на дејноста - згрижување и воспитание на децата во предучилишна возраст.

Финансирањето на дејноста на предучилишните установи е во надлежност на МТСП и се регулира со Законот за заштита на децата, а Министерство за образование и наука, односно Бирото за развој на образованието и Државен просветен инспекторат се одговорни за програмите за воспитно - образовната работа и стручниот надзор на реализаторите на тие програми.
Ревизијата констатира дека не постои поблиско законско дефинирање на односите на соработка помеѓу овие институции. Поради поделените ингеренции постои недоволна координираност меѓу двете министерства и разлики во однос на приоритетите за развојот и унапредувањето на предучилишното воспитание и образование, што остава простор за занемарување на квалитетот на воспитно образовната работа. Имено, со Националната програма за развој на образованието на Р. Македонија 2005-2015 година, предвидено е обезбедување контрола на квалитетот на образовниот процес преку Министерството за образование и наука а кое е условено со развивање на стандарди за рано учење и развој кај децата за мерење на истиот.
Иако Стандардите за рано учење и развој кај децата се донесени, поради поделеноста на ингеренциите помеѓу двете министерства, мерењето на квалитетот на предучилишното воспитание и образование и развивање на стандарди се уште не е имплементирано.

Препорака

Да се надмине поделеноста на ингеренциите и различниот третман на Министерство за труд и социјална работа и Министерство за образование и наука и да се обезбеди поблиско законско дефинирање на односите на соработка помеѓу овие институции, имајќи предвид дека предучилишно воспитание и образование како потсистем претставува дел од глобалниот воспитно - образовниот систем во Република Македонија.

2.2. Согласно Законот за заштита на деца дејноста - згрижување и воспитание на децата во предучилишна возраст е во надлежност на МТСП. Ревизијата го констатира следното:

- Раководителот на Секторот за детска заштита се уште ги нема преземено во целост надлежностите на Секторот поради дополнителни ангажмани во Министерството. Поради тоа има недоволен проток на информации, и недоволна координација и контрола на активностите во Секторот, што претставува висок ризик за функционирањето на дејноста.
- Иако согласно Законот, МТСП има обврска да врши инспекциски надзор на законитоста на работењето на градинките, ревизијата констатира дека во изминатиот период не е посветено соодветно внимание на оваа

надлежност. Во текот на 2011 формирано е Одделение за инспекциски надзор над остварување на правата за заштита на децата и правото за згрижување, воспитание, одмор и рекреација на децата кое до март 2012 не функционира, кога е вработено лице на работно место - Државен советник за Инспекциски надзор од областа на заштита на децата, кое се планира да ги менаџира надлежностите на Одделението. Поради тоа во претходниот период, инспекцискиот надзор на МТСП во овој сегмент не бил на законски предвиденото ниво.

- Иако МТСП изготвува групни прегледи за бројната состојба на децата во градинките по ЕЛС, од истите не произлегуваат анализи за глобалната состојба на капацитетите, согледување на потребите и предлози за унапредување на состојбата во градинките од различни региони, од аспект на зголемување на капацитетите и поефикасно имплементирање на нормативите и стандардите за функционирањето на истите.
- За усогласување на стручната документација која треба да ја изготвуваат сите градинки, се уште не е донесен нов Правилник за педагошка документација и евиденција. Правилникот е подготвен од страна на Бирото за развој на образованието и даден во процедура во МТСП, но истиот се уште не е усвоен. Во отсуство на нов Правилник за педагошка документација и евиденција, се користат застарени дневници, а евиденцијата и програмите се пишуваат рачно и се јавуваат разлики во евиденцијата и стручната документација која ја водат градинките.
- МТСП нема пропишано параметри и насоки за формата и содржината при изготвување на Годишната програма за развој на дејноста на заштита на децата која согласно Законот треба да ја изготвуваат градинките. Поради тоа постојат големи разлики во формата и содржината на поединечните програми во сите градинки и е оневозможено споредување на податоците и правење на анализи за истите.
- Секторот не располага со податоци за вкупниот број на деца на возраст од 0 до 6 години за секоја ЕЛС, поради што не може да се утврди колку постојниот капацитет во различни региони ги задоволува потребите од згрижување на децата во предучилишна возраст. Дотолку повеќе што Секторот нема податок колку деца не се прифатени, односно колку се одбиени при уписот во градинките. Заради наведеното, ревизијата достави допис до сите градинки, а од добиените одговори може да се заклучи дека во одредени ЕЛС бројот на одбиени деца доаѓа и до 50% од вкупно запишаните деца (Кисела Вода, Аеродром,Куманово и др).
- МТСП, како институција надлежна за дејноста - згрижување и воспитание на децата во предучилишна возраст, не покренува иницијативи за подигнување на соработката со останатите надлежни институции вклучени во оваа дејност на повисоко ниво, во функција на унапредување и развој на дејноста, односно соработката е на ниво на давање мислења и одговори за одредени прашања. Од друга страна, во Бирото за развој на образованието, нема вработени лица надлежни за оваа дејност што упатува на заклучок дека трендот на соработка оди во надолна линија.

- Иако со Законот и со Национална стратегија за развој на образованието 2005-2015 на Република Македонија како главен приоритет дефинирано е значително зголемување на опфатеноста на деца на предучилишно ниво во постоечките градинки или со алтернативни и иновативни програми, особено во одалечените и демографски загрозени области, опфатот на децата се уште се движи околу 15%[2] . Вака мал процент на опфатеност се должи на повеќе фактори и тоа: финансиските ограничувања во секој сегмент, ограниченост на капацитетите, неекипираност на кадарот во градинките, несоодветна поделба на ингеренциите и приоритетите, неекипираност и отсуство на иницијатива на надлежните институции, преземањето на надлежностите на локално ниво и недостиг на иницијатива во општините како и менталитетот на населението во руралните средини.

Ваквата поставеност ја доведува во прашање ефикасноста и квалитетот на функционирањето на Секторот како и дејноста за заштита на деца.

На завршната средба, Министерот за труд и социјална политика не информираше дека во тек се активности во функција на унапредување и развој на дејноста преку измени на Законот за заштита на деца и значајни реформи во системот. За истото дополнително е доставена Информација од Кабинетот на Министерот.

2.3. Биро за развој на образованието не презема соодветни активности во функција на развој и унапредување на предучилишното воспитание и образование. Имено,

- Од предвидените 12 работните места превидени за Одделението за развој на воспитно образовниот систем и развој на стандарди, наставни планови и програми во предучилишното воспитание и одделенска настава во Бирото за развој на образованието, пополнето е само едно работно место, советник за предучилишно воспитание и образование на албански наставен јазик во Тетово. Поради ова, Бирото не е во состојба да одговори на законските обврски во однос на предучилишното образование.
- Иако е изготвена Основна програма за воспитно образовна работа со деца од предучилишна возраст во градинките во 2007 која треба да биде основа за изготвување на наставните програми за работа на кадарот, со посетите во градинките констатиравме дека поради недоволна обученост на постоечкиот кадар потребна е конкретна стручна помош од Бирото во изготвување на програмите за работа, но, поради неекипираност на Бирото истата не може да се реализира.
- Не се посветува соодветно внимание на стручноста и стручното усовршување на кадарот во градинките. Постојаното професионално усовршување на воспитно - образовниот и раководниот кадар треба да биде

[2] Истражувања за изготвување на Стратегијата за демографски развој, Државен завод за статистика

прифатено како процес кој за своја крајна цел има подобрување на воспитанието и образованието за сите деца. Кадарот кој работи со децата од предучилишна возраст треба да биде стручно оспособен за задачите кои ги извршува. Тој, исто така, треба постојано да се усовршува и оспособува за нови содржини и методи за работа. Во овој сегмент, констатиравме дека:

- образованието на воспитно - образовниот кадар е засновано на традиционалната педагошка практика со застарени планови и програми на факултетите кои подготвуваат воспитно - образовен кадар кој не ги исполнува во целост барањата на современите европски системи на воспитание и образование;
- не е донесен Правилник за професионално усовршување во кој ќе се утврдат стандарди за воспитно - образовните активности и кадарот, како насока за реализирање на секојдневната практика со кои ќе може да се провери квалитетот на воспитно-образовната работа;
- надлежните институции не организираат обуки за кадарот во градинките.

Несоодветната стручност, недостигот на обуки и стандарди за професионално усовршување, доведува до нееднаков пристап и третман на децата во сите градинки во Републиката. Ова е особено важно за децата во недоволно развиените културно - социјални средини затоа што оневозможува еднакви стартни позиции на децата при поаѓање во основното училиште.

Препорака

1. Да се доекипира и зајакне функцијата на Бирото за развој на образованието имајќи предвид дека предучилишното воспитание и образование во најголемиот број земји во светот е издигнато на ниво на национален приоритет во рамките на глобалните воспитно-образовни системи, за следење на овие трендови.
2. Надлежните институции да преземат иницијативи и активности за донесување подзаконски акт со кој ќе се дефинираат обврските на воспитно - образовниот и раководниот кадар во поглед на стручноста и постојаното стручно усовршување како и стандарди за воспитно - образовните активности и стандарди за кадарот.

2.4. Во однос на прашањето за функционирањето на градинките и проблемите со кои тие се соочуваат во реализација на основната дејност, со посета кај поголем број градинки низ Републиката и од добиените одговори на Прашалниците изготвени за оваа ревизија, дадовме образложение во неколку сегменти:

Воспитно-образовен и стручен кадар

- Најголем проблем со кој се соочуваат сите градинки е недостаток на воспитно - образовен и стручен кадар. Се јавува недостиг на основниот кадар во градинките, воспитувачи и негуватели, со што е загрозена основната функција на градинките. Бројот на вработените на неопределено работно време постојано се намалува поради тоа што повеќе години station наназад не се пополнуваат трајно испразнетите работни места (пензионирање, напуштање на работа, смрт и сл.) Во овој период во сила е забраната за нови вработувања кај корисниците на буџетски средства како дел од антикризните мерки на Владата на Р.М. и Министерството за финансии не одобрува нови вработувања, независно што не станува збор нови вработувања кои би предизвикале поголеми буџетски средства. За надминување на овој проблем и за успешно извршување на дејноста, во најголем дел од градинките свесно се работи спротивно на законската регулатива, односно се ангажирани лица со договор за дело, на определено работно време, привремени вработени како и волонтери. Со ова се доведува во прашање соодветната грижа и третман на децата во градинките, имајќи ја предвид намалената одговорност и мотивираност на лицата ангажирани на овој начин. МТСП има доставено Информација до Владата на Р.М. за проблемите со вработувањето со кои се соочуваат градинките во Републиката, но состојбата во овој сегмент останува непроменета.
- Во најголем дел од градинките воопшто не е вработен стручен кадар (педагог, психолог, дефектолог, логопед, медицинско лице, стручни соработници за музичко ликовно, и физичко воспитание), со што е загрозена воспитно образовната функција на градинките ;
- Согласно Законот и определбата за инклузија на децата со умерена попреченост во менталниот развој, голем дел од градинките згрижуваат вакви деца. Но поради недостиг на просторен капацитет и кадар, не се обезбедени законски предвидените посебни услови за третман на овие деца, а тоа се однесува на намален број на деца во групата каде се вклучени, посебни програми и стручен кадар за работа со нив. На овој начин не е исполнета основната идеја и целта за вклучување на овие деца во редовното предучилишно образование и воспитание.

Просторни капацитети

- Во однос на просторните капацитети во кои функционираат градинките, ревизијата констатира дека недоволниот капацитет во детските градинки доведува до нарушување на основните критериуми и нормативи при формирање на групите со многу поголем број на деца во однос на пропишаните во Законот за заштита на децата. Ова се

должи на недостиг на средства за капитални инвестиции, односно блок дотациите ги покриваат единствено расходите за плати и загревање, а останатите расходи се покриваат со сопствените средства од месечниот надоместок за згрижување на децата кој го плаќаат родителите. Најголем дел од ЕЛС воопшто не одвојуваат средства за финансирање на оваа дејност и градинките се оставени сами на себе. Од друга страна во урбаните општини каде се градат многу станбени објекти и се зголемува бројот на населението како и потребата за згрижување на деца, не се градат нови градинки поради што енормно се зголемува бројот на децата кои не можат да бидат згрижени во постојните објекти и во одредени општини овој број достигнува и до 500 незапишани деца (Кисела Вода).

Поради ваквата состојба сериозно се нарушува воспитувачката дејност во згрижувањето на децата како и правилниот третман на децата;

Препорака

Надлежните институции да ги преземат потребните активности за обезбедување на основните услови за правилно функционирање на градинките во поглед на вработувањата како и зголемување на просторните капацитети.