ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

ул. Македонија 12/3
1000 Скопје
Република Македонија
Тел: + 389 2 3211 262
Факс: +389 2 3126 311
e-mail: dzr@dzr.gov.mk
www.dzr.gov.mk

Број: 22-329/1

Дата: 03.02.2012

ДО
МИНИСТЕРСТВО ЗА ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА

РЕЗИМЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ

Државниот завод за ревизија изврши ревизија на успешност на тема „Финансирање на високото образование на јавните универзитети˝.
Ревизијата на успешност е извршена согласно Законот за државна ревизија и Годишната програма за работа на ДЗР за 2011 година.

Со ревизијата на успешност е опфатена област која до сега не била предмет на ревизија, а која претставува предмет на интерес од повеќе аспекти и за повеќе целни групи.

Ова известување претставува наше мислење по извршената ревизија на успешност која се однесува на активности поврзани со начинот на финансирање на високото образование. Со ревизијата се насочивме кон активности од областа кои се во надлежност на повеќе институции: Министерството за образование и наука, петте јавни универзитети во Република Македонија (Универзитетот„Св.Кирил и Методиј„ -Скопје, Универзитетот „Св. Климент Охридски„-Битола, Државниот Универзитет Тетово, Универзитетот „Гоце Делчев„-Штип и Универзитетот „Св. Апостол Павле„– Охрид) и Државниот просветен инспекторат. За потребите на ревизијата беа вклучени и дел од единиците во состав на УКИМ и УКЛО, а заради обезбедување целосен опфат на прашања од значење на оваа ревизија спроведени беа интервјуа и со одговорните лица на единиците на сите универзитети.

Ревизорски тим: *Овластен државен ревизор*

1. ________________ ______________________
2. ________________
3. ________________

Периодот кој беше опфатен со нашата ревизија е 2008-2010 година, иако се дадени состојби и настани кои се случиле и претходно и последователно.

Со донесување на новиот Закон за високо образование во 2008 година, државата дефинирала повеќе акти кои поблиску треба да го уредат финансирањето на јавните универзитети меѓу кои како стратешки документи може да се издвојат: Програмата за високообразовна дејност и Уредбата за мерила и критериуми за финансирање на високообразовната дејност. Иако овие документи ги донесува Собранието на РМ, односно Владата на РМ, клучна улога во предлагање и давање мислење за истите има Советот за финансирање на високото образование како самостојно стручно тело.
Наведените документи не се донесени, ниту е формиран Советот.

Во вакви услови работите поврзани со финансирањето на високото образование се реализираат без Програма, според критериуми од 1988 година и од страна на повеќе надлежни институции: Владата на РМ, Министерството за образование и наука и јавните универзитети.

Ревизијата е спроведена со цел да даде оценка на откриените ризици како и препораки за подобрување на начинот на финансирање на јавните универзитети кој што влијае на квалитетот на студирање на различните студиски програми кои се реализираат од страна на јавните универзитети.

Во таа насока со нашата ревизија се насочивме на неколку ризични подрачја во деловите на:

- законската и подзаконската регулатива од областа;

- функционалната интеграција на единиците во состав на јавните универзитети, односно начинот на интегрирање и нивното усогласено дејствување во финансискиот сектор на универзитетите каде единиците имаат посебни сметки;

- финансирањето на студиски програми од јавен интерес, односно начинот на определување на висината на кофинансирање, партиципација, другите давачки кои студентите ги надоместуваат како и на имплементацијата на законското решение за начинот на нивна употреба /распределба.

- контролните механизми од повеќе аспекти – условите во кои се врши инспекциски надзор во оваа област и условите за акредитација на студиски програми од страна на надлежно тело.

Состојбите кои се прикажани во нацрт извештајот се резултат на применетите постапки на ревизијата со цел постигнување на објективна и реална оценка на тековните состојби како и креирање на јасни и реални препораки кои надлежните институции и тела во областа, треба да ги спроведат.

Нашата ревизија беше насочена кон повеќе откриени ризици кај споменатите области кои генерално се однесуваа на давање одговор на следното прашање:

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

Целокупниот опфат и доказите кои ги обезбедивме по пат на спроведените техники и методологија од страна на ревизијата, ни дадоа основа да го изразиме следното мислење:

Со ревизијата утврдивме дека во периодот 2008-2010 година, како и во тек на вршење на ревизијата заклучно со септември 2011 година активностите поврзани со начинот на финансирање на високото образование, покажаа повеќе ризици и неправилности кои ги лоциравме кај препознавањето на законските и подзаконските одредби и обврски кај органите со цел спроведување на своите надлежности, кои согласно новите законски решенија, тесно се поврзани со донесување на повеќе важни документи, акти и со формирање на Совет за финансирање на високото образование, како самостојно стручно тело кое се уште не е формирано.

Конституирањето на ова тело е од особена важност за донесување Програма за високообразовна дејност за која Советот дава мислење пред Владата на РМ да ја предложи на Собранието на РМ за донесување. Со Програмата треба да се утврдат целите, правците за развој, изворот и обемот на средствата потребни за финансирање на државните потреби и за остварување на развојот на дејноста на јавните високообразовни установи, насоките во кои ќе се развива мрежата на високообразовните установи, проекцијата на потребните профили и друго.

Не е донесена уредба за мерила и критериуми за финансирање на дејноста на високообразовните установи, која на предлог на Советот ја носи Владата на РМ. Во вакви услови во употреба се критериумите од 1988 година според кои делумно се покриваат потребите на финансирање на високото образование. Поради недонесена Уредба не е определен и најмалиот износ на средства по запишан и

дипломиран студент од соодветната студиска програма (буџетска цена на чинење) за финансирање на студиските програми од јавен интерес. Советот е надлежен да донесе и мерила и критериуми за кофинансирање на студиите на јавните високобразовни установи, за партиципациите и за другите давачки на студентите, да предлага висина на кофинансирање и партиципација, но со оглед дека истите не се донесени, активностите во оваа сфера ги реализираат МОН, Влада на РМ и јавните универзитети, преку акти и одлуки што тековно ги донесуваат.

Утврдивме слабости во имплементација на законската одредба за висината и начинот на употреба на средства стекнати по основ од партиципација и кофинансирање на трошоците за студирање која упатува на обврска дел од овие средства во висина од 40%, јавниот универзитет, односно јавната високо образовна установа, задолжително да ги употребува за законски утврдени намени.

Утврдивме слабости кај функционалната интеграција, која се однесува на интегрирање на функциите на единиците. Органите на универзитетите ја обезбедуваат преку усогласено дејствување во повеќе области: донесување стандарди, нормативи и правила за организација и вршење на високо-образовната и научно-истражувачката дејност, ЕКТС, применувачката, апликативната и високо-стручната дејност, инвестициите и развојните планови, стандарди во наставата, информациски систем, библиотечен систем, издавачка дејност, издавање дипломи и други работи определени со ЗВО и Статутот на универзитетот.

Една од дефинираните области е и обезбедување усогласено дејствување во финансискиот сектор, која на дел од универзитетите (УКИМ и УКЛО) не е целосно остварена. Во оваа фаза на интеграција степенот на усогласеност во овој сектор се движи според степенот на техничката, софтверска и хардверска поддршка преку доставување на информации за пресметка и исплата на плати, изготвување на годишни, квартални и месечни финансиски планови, за исплата на реализираните расходи, доставување информации за тековни финансиски активности и состојби, доставување годишни финансиски извештаи и други потребни податоци.

За вршење на стручните и административните работи, универзитетите предвиделе формирање интегрирана служба чија внатрешна организација треба да ја уредат според своите статутарни определби. Оваа служба кај дел од јавните универзитети не е целосно уредена (на УКИМ и УКЛО) што влијае на ефикасноста во работењето.

Од аспект на контролната функција над спроведувањето на законите и на другите прописи и општи акти во високообразовната дејност која ја врши Државниот просветен инспекторат, утврдивме состојба дека инспекцискиот надзор се врши во услови на нецелосна кадровска екипираност со инспектори за високо образование. Со оглед дека не е формиран Советот, Одборот за акредитација, врши

акредитацијата на студиски програми без добиено мислење за потребата и можноста за финансирање на студиската програма, но со примена на критериумите утврдени во актите на Одборот кои се однесуваат за условите за отварање на нови студиски програми.

Нашите препораки во овој извештај се однесуваат на активности кои надлежните институции во Република Македонија треба да ги преземат со цел отстранување на ефектите од утврдените неправилности, состојби и наоди во извештајот даден во продолжение, како и создавање услови за подобрување на целокупната слика која ќе биде во функција на подобрување финансирањето на високото образование. Во таа насока изградивме сет препораки упатени на Владата на РМ, МОН, јавните универзитети и ДПИ.

Ревизијата ги респектира мерките на МОН кои досега се преземани за формирање на Советот за финансирање на високото образование кои се состојат во координација на јавните универзитети и другите институции во предлагање членови од нивна страна, како и активностите околу подготовка на предлог акти кои се во надлежност на ова тело.

Препораките се однесуваат на потребата МОН во координација со Владата на РМ да ги интензивира активностите за номинирање на стручни и компетентни лица за претседател и пет членови, кои ги именува Владата, заради донесување на гореспоменатите акти со кои се очекува да се создадат предуслови за подобрување на состојбите во начинот на финансирање на високото образование и на квалитетот на реализација на студиските програми.

Во насока на обезбедување наменско користење на средствата стекнати по основ на партиципација и кофинансирање, МОН и другите надлежни институции да обезбедат следење на нивното користење, да ги констатираат причините за непостапување на законската одредба за нивна употреба во висина од 40% особено кај единиците со мали приходи (на УКИКМ и УКЛО).

Укажуваме на потребата јавните универзитети, односно единици да пристапат кон анализи за пресметка за реално чинење на соодветни студиските програми, од кои треба да произлезат предлози за кофинансирање на студиите и за партиципациите и другите давачки на студентите како основи по кои Советот треба да донесе мерила и критериуми.

Одговорните лица на УКИМ и УКЛО да преземат активности за донесување на актите за прашања сврзани со Службата на Универзитетот, заради усогласување на работите и зголемување на ефикасноста на оваа служба.

ДПИ и МОН да превземат мерки за кадровско доекипирање на Секторот за инспекциски надзор со доволен број инспектори кои имаат компетентни познавања на регулативата во областа на високото образование.

На ден 10.11.2011 година во просториите на ДЗР одржана е завршна средба/презентација од страна на ДЗР со цел запознавање на раководството и одговорните лица на субјектите – предмет на ревизија со основните оценки и препораки произлезени од извршената ревизија.